



**Andreu Wilson Pereira Leandro**

**OS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E  
CULTURAIS NO BRASIL:**

**Entre estratégias de mensuração e  
efetivação**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Ilé Antonio Pele

Rio de Janeiro,  
Abril de 2023



**Andreu Wilson Pereira Leandro**

**OS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E  
CULTURAIS NO BRASIL:  
Entre estratégias de mensuração e  
efetivação**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Direito da PUC-Rio como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor em Direito. Aprovada pela  
Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Antonio Pele**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Florian Hoffmann**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Fábio Carvalho Leite**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Bruno Feigelson**

Escola de Ciências Jurídicas– Unirio

**Prof. Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de Siqueira**

Escola dos Notários e Registradores do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2023

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Andreu Wilson Pereira Leandro**

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009), assim como mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2018). Atualmente é Advogado Sênior no Lobão Cosenza Figueiredo Cavalcante Advogados. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, direitos humanos, direito administrativo, direitos econômicos, sociais e culturais e intervenção federal.

#### Ficha Catalográfica

Leandro, Andreu Wilson Pereira

Os direitos socioeconômicos e culturais no Brasil : entre estratégias de mensuração e efetivação / Andreu Wilson Pereira Leandro ; orientador: Ilé Antonio Pele. – 2023.

88 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2023.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Direitos humanos. 3. Direitos socioeconômicos e culturais. 4. Direito constitucional. 5. Orçamento público. 6. Justiça distributiva. I. Pele, Ilé Antonio. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Escrever uma tese de doutorado é uma atividade solitária e penosa, ainda mais levando em conta esse biênio pandêmico, no qual o isolamento social brutal e a catástrofe humanitária dividiram espaço com a reflexão acadêmica, por essência caracterizada pela análise minuciosa, calma e ponderada.

Diante de um cenário tão duro e desalentador, essa tese não seria concluída sem que contasse com o apoio de muitas pessoas.

A escrita pode ser um esporte individual, mas a caminhada definitivamente é coletiva e sou imensamente grato por ter vocês aos meu lado.

Inicialmente, não posso deixar de mencionar o apoio institucional propiciado pela CAPES e pela PUC-Rio, que não só permitiram que pudesse estudar 6 (seis) anos nessa instituição espetacular, comunitária, confessional e de excelência, mas que também propiciaram que, diante de um drama familiar inclementemente doloroso, pudesse me recuperar física e mentalmente para voltar à confecção deste trabalho.

Não há palavras para descrever o quão importante são a parceria, amizade e cuidado do meu orientador Antonio Pelé, sem você não teria terminado essa tese. No momento mais duro da minha vida, de você só recebi compreensão, afeto e preocupação genuína.

Não poderia ter melhor exemplo de pessoa, professor e orientador que você.

Em nome dos professores do PPGD, não posso deixar de citar os professores Fábio Leite e Florian Hoffmann, com o professor e amigo Fábio Leite literalmente doando sangue para salvar meus pais e o querido Florian Hoffmann fazendo um esforço hercúleo para ajudar também.

Mais que um programa de excelência acadêmica, o PPGD da PUC-Rio é um lugar de acolhimento. Nunca serei grato o suficiente pela formação recebida e por exemplos tão nobres do que significa ser pesquisador, professor e principalmente uma pessoa preocupada com a formação dos discentes enquanto cidadãos ativos e comprometidos com as promessas constitucionais.

Aos queridos Anderson e Carmen o apoio e amizade de vocês é um presente.

Aos meus pais, Sara da Silva Pereira Leandro (*in memoriam*) e Wilson Francisco Leandro (*in memoriam*) por terem me ensinado o valor da educação desde a mais tenra idade, o carinho, compreensão e apoio ilimitado. Como eu queria compartilhar esse momento com vocês, mas a resposta à crise sanitária impediu que estivéssemos juntos num dia tão marcante.

Ao meu irmão, Andersen Fellipe Pereira Leandro, obrigado por existir. Você foi e é um motivo para sorrir mesmo nos dias mais sombrios, quando a perda dos nossos pais era especialmente excruciante. Você todo dia mostra porque irmão é a palavra mais linda da língua portuguesa.

À família que escolhemos (ou nos escolhe): Bernardo Guitton Brauer, Camila Carneiro de la Plaza, Cauê Zaghetto e Lana Karine. Daria tudo para não passar por 2021, mas vocês foram força, companhia e afeto transmutado em gente quando eu mais precisava ser resiliente, por mim e pelos meus. O meu coração é e sempre foi de vocês.

Ao meu amigo-irmão Bernardo Brauer, não bastasse ser minha família, ainda precisou ler inúmeras vezes esta tese e discutir exaustivamente as ideias nela contidas. Não podia ter parente e leitor mais atento.

Adrian Sgarbi, apesar da distância da agenda de pesquisa, você se tornou um amigo estimado e referência em questões metodológicas. Obrigado por falar da queijadinha e da importância de um leitor de referência. Admiro-te demais como professor e acho fundamental o seu

trabalho como divulgador do conhecimento científico, meus sinceros parabéns e obrigado.

Não posso deixar de citar o apoio recebido pelos meus antigos sócios do Lima Feigelson Advogados, que no período de convalescença dos meus pais, permitiram que a minha única preocupação fosse cuidar integralmente da saúde deles. Palavras são incapazes de descrever o quanto eu adoro vocês. Muito obrigado por tudo, Marcello Lima, Bruno Feigelson e Sylvia Camarinha.

Ao meu novo lar paulistano, o LCFC+ Advogados, obrigado pela acolhida e respeito a um momento pessoal muito duro, vocês fazem a rotina de trabalho uma alegria. Tiago Lobão, Caio Figueiredo Cavalcante, Valéria Rosa, Maria Júlia, Marcos Ferreira, Roberto Bacellar, Amanda Egami Facca, Mirella Golfetto e Josiane Chavenco, eu simplesmente amo todos vocês.

Foram muitos os amigos antigos e novos que me acolheram pós-holocausto familiar, sobretudo num tempo em que conseguir andar de novo e dar a volta ao quarteirão eram minhas maiores ambições.

Aos amigos e companheiros dos almoços aos sábados: Raquel Rinaldi, Horrara Moreira, Arianne Câmara Nery, Tatiana Coutinho, Megzinha Ferreira, Isabella Macedo, Jacqueline Favraud (melhor companhia de São Paulo) e Anna Brochini.

Neste que é o empreendimento individual mais coletivo que existe, os eventuais méritos deste trabalho são frutos essencialmente das aulas, conversas com professores, meus colegas de turma (e companheiros na epopeia de produzir conhecimento durante um pesadelo infinito... que coragem, amo e torço por todos vocês) e outros amigos queridos que se dedicam a estudar o Direito (Pedro Marcos Nunes Barbosa, Raquel Andrade, Humberto Laport, Murilo Strätz e Alexis Cavichini), sendo os defeitos verificados integralmente de minha responsabilidade.

## Resumo

Leandro, Andreu Wilson Pereira; Pele, Antonio. **Os Direitos Socioeconômicos e Culturais no Brasil: entre Estratégias de Mensuração e Efetivação**. Rio de Janeiro, 2023. 88p. Tese de Doutorado - Departamento de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese de doutorado tem como proposta analisar a crônica desigualdade social brasileira, a qual tem os grupos vulneráveis como sua maior vítima, por meio da compreensão do binômio arrecadação-dispêndio de recursos públicos. Por meio de tal enfoque, busca-se compreender o papel do estado brasileiro na manutenção e recrudescimento das desigualdades socioeconômicas, sobretudo pelo meio com que arrecada impostos e a quem destina preferencialmente os recursos obtidos coletivamente, mas cuja fruição é desproporcionalmente destinada aos estratos mais altos da sociedade. Como forma de estabelecer um controle jurídico sobre o binômio arrecadação-dispêndio de recursos, utiliza-se do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e de sua previsão que veda a discriminação na fruição dos direitos enquanto, simultaneamente, determina a sua realização progressiva, vedação à regressividade dos avanços obtidos e o dever de máxima alocação de recursos disponíveis para a efetivação dos direitos em questão. Defende-se na presente tese que tais características dos direitos socioeconômicos e culturais correspondem a um avanço metodológico em relação às formas usuais com que o direito brasileiro tem atuado para reduzir as desigualdades sociais, sobretudo por meio da judicialização para a obtenção de prestação estatais. Por fim, apresenta-se como a mensuração da desigualdade social, principalmente entre os grupos vulneráveis e o restante da população, propicia um novo ferramental para atuação legal e não institucional para a implementação de políticas públicas voltadas para a construção de uma sociedade mais justa.

## Palavras-Chave

Direitos Humanos; Direitos Socioeconômicos e Culturais; Direito Constitucional; Orçamento Público; Justiça Distributiva; Sistema Tributário.

## Abstract

Leandro, Andreu Wilson Pereira; Pele, Antonio(Advisor). **Socioeconomic and Cultural Rights in Brazil: Between Measurement and Enforcement Strategies**. Rio de Janeiro, 2023. 88p. Tese de Doutorado - Departamento de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This doctoral thesis aims to analyze the chronic Brazilian social inequality, which has vulnerable groups as its greatest victims, through the understanding of the relationship between collection and expenditure of public resources.

Through such an approach, we seek to understand the role of the Brazilian state in maintaining and increasing socioeconomic inequalities, especially through the means by which it collects taxes and to whom it preferentially allocates the resources obtained collectively, but whose fruition is disproportionately destined for the highest strata of society. As a way of establishing legal and democratic control over the collection and expenditure of resources, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 is used and its provision that prohibits discrimination in the enjoyment of rights while, at the same time, determining their progressive realization, prohibition of the regression of the advances obtained and the duty of maximum allocation of available resources for the realization of the rights in question. It is argued in this thesis that such characteristics of socioeconomic and cultural rights correspond to a methodological advance in relation to the usual ways in which Brazilian law has acted to reduce social inequalities, especially through judicialization of fundamental rights to obtain state benefits. Finally, it presents how the measurement of social inequality, especially among vulnerable groups compared to the rest of the population, provides a new tool for legal and non-institutional action for the implementation of public policies aimed at building a fairer society.

## Keywords

Human Rights; Socioeconomic and Cultural Rights; Constitutional Law; Public Budget; Distributive Justice; Tax System.



## Sumário

INTRODUÇÃO .....	10
1. DIREITOS HUMANOS E TRIBUTAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO NECESSÁRIA .....	16
1.1 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E CULTURAIS .....	21
1.2 A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS REGRESSIVOS .....	24
1.3 A REGRESSIVIDADE E SEUS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO .....	28
2. ORÇAMENTO PÚBLICO: O ESPAÇO PREFERENCIAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E CULTURAIS .....	34
2.1 A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS .....	35
2.2 DEFICIÊNCIAS TÉCNICAS DO ORÇAMENTO BRASILEIRO .....	37
2.3 MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO .....	41
2.2.1 O <i>Spending Review</i> .....	42
2.2.2 O <i>Gendered Budgeting</i> .....	50
3. ESTRATÉGIAS DE MENSURAÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL .....	57
3.1 O DESAFIO DA QUANTIFICAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL .....	60
3.2 O USO ESTRATÉGICO DOS DADOS PARA CONFORMAR A REALIDADE SOCIAL .....	68
4. CONCLUSÃO .....	75
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	79

## INTRODUÇÃO

O objetivo da presente tese é apresentar uma nova “lente” metodológica para a compreensão da desigualdade social brasileira, de forma a permitir uma apreensão mais adequada da sua realidade social e demonstrar quais mecanismos institucionais são aptos a modificá-la e dar efetividade aos objetivos fundamentais previstos constitucionalmente<sup>1</sup>.

Atualmente, o debate brasileiro sobre a promoção dos direitos humanos ocorre principalmente por meio da judicialização dos direitos fundamentais, buscando valer-se do Poder Judiciário para concretizar principalmente o direito à saúde, independentemente de previsão orçamentária.

Como demonstrado anteriormente<sup>2</sup>, tal perspectiva traz no seu cerno um problema distributivo, já que há fundadas críticas sobre quais são os grupos sociais mais favorecidos pela concessão de medicamentos e tratamentos de altíssimo custo e/ou experimentais, assim como também um óbice à adequada coordenação de políticas públicas.

Entende-se, assim, que a judicialização da saúde atua de modo a limitar as possibilidades de se dar soluções amplas a graves problemas sociais, tais como o acesso à saúde. Isto porque o escopo e a disseminação das decisões judiciais determinando a concessão de medicamentos e tratamentos de alto custo ganhou tamanho relevo que passou a alterar a alocação orçamentária dos gastos destinados à saúde.

Com isso, a coordenação e escolha democrática de quais os programas de saúde devem ser atendidos prioritariamente perde relevo em benefício de uma atuação incapaz de solucionar infrações generalizadas aos direitos humanos, não sendo a judicialização dos direitos uma forma adequada para a

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição Federal.

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**” (grifos nossos)

<sup>2</sup> LEANDRO, Andreu Wilson Pereira; PELE, Ilié Antonio. *Uma análise dos Efeitos Socioeconômicos do Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2018. 134p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

sua concretização, sobretudo quando se preocupa com doenças que atingem real ou potencialmente largas parcelas da população.

Diante de tal exaurimento, no qual se entende que a judicialização não será capaz de sensivelmente ampliar o acesso da população aos bens e serviços essenciais, surge a necessidade de se pensar no uso de novos mecanismos institucionais e metodológicos para a efetivação dos direitos sociais e econômicos.

Embora se reconheça os avanços decorrentes da provocação ao Judiciário para a obtenção de bens da vida negados pelo Poder Executivo, sendo notável a judicialização do direito à saúde, que no Brasil foi efetivado judicialmente de modo muito mais intenso que no restante dos países<sup>3</sup>, os seus resultados são no máximo ambivalentes<sup>4</sup>.

Como apontado por Dmitri Dimoulis<sup>5</sup>, a efetivação do direito à saúde era dependente da capacidade da população ter acesso ao Poder Judiciário, sendo observado que muitas vezes os beneficiados por esta efetivação de direitos eram grupos socialmente privilegiados e que usavam desta estratégia para obter tratamento para doenças de altíssimo custo.

Tal cenário impõe uma série de escolhas difíceis do ponto de vista distributivo, já que o Judiciário<sup>6</sup> não é a estrutura adequada para lidar com a escassez e fazer escolhas com efeitos distributivos, sendo a sua análise feita caso a caso e sem consideração com os efeitos orçamentários para os demais cidadãos.

Percebe-se assim que há um custo distributivo significativo na efetivação dos direitos socioeconômicos por meio do Judiciário, sendo notável que quanto mais disseminada for a situação, menor a capacidade institucional tem o Judiciário para ser um agente que efetive os direitos pleiteados.

Neste sentido, observa-se que é relativamente simples para o Judiciário conceder uma decisão liminar determinando que seja fornecido um determinado

<sup>3</sup> CHILTON, Adam; VERSTEEG, Mila. *Rights without resources: the impact of constitutional social rights on social spending*. The Journal of Law and Economics, v. 60, n. 4, p. 713-748, 2017.

<sup>4</sup> HOFFMANN, Florian; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for social and economic rights in Brazil. In: Gauri, Varun and Brinks, Daniel M., (eds.) *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge University Press, New York, USA, 2008. pp. 100-145. ISBN 9780521873765

<sup>5</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 273, p. 237-267, 2016.

<sup>6</sup> SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights*. New York: Norton & Company Ltd., 1999.

medicamento ou que um paciente tenha acesso a um leito hospitalar (mesmo que seja na rede privada de saúde), mas cuja atuação é necessariamente débil quando se pensa em questões como a implementação de políticas públicas de prevenção a doenças crônicas, combate à poluição ambiental e mediação de conflitos distributivos, tais como os referentes ao grau e forma de arrecadação de recursos públicos e seu gasto por meio do orçamento anual<sup>7</sup>.

Como indicado anteriormente, o debate brasileiro sobre a efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais é voltado para a sua concretização por meio do Poder Judiciário, o que pressupõe a dissociação entre a temática dos direitos humanos e questões referentes ao direito tributário e financeiro.

Dito de outro modo, a doutrina brasileira não considera o papel da escassez de recursos num país subdesenvolvido, sendo considerada tal lacuna imprescindível para a melhoria da qualidade de vida da população mais vulnerável.

Como resultado, as iniquidades amplificadas pela forma de tributação adotada no Brasil não é objeto de uma análise crítica que considere as dificuldades existentes para a construção de um sistema tributário progressivo, no qual a população mais pobre não arque desproporcionalmente com a manutenção do estado brasileiro, entre as quais uma estrutura federativa caracterizada pela desigualdade regional, com profundamente díspares capacidades institucionais para a realização da cobrança dos impostos, bem como com grande parcela dos entes federativos dependentes de repasses federais para a realização das suas funções essenciais.

Do mesmo modo, observa-se que o debate sobre direito tributário é dissociado do seu dispêndio, regulado pelo direito financeiro, o que esmaece o vínculo necessário entre o modo como uma sociedade arrecada os recursos para o financiamento das suas atividades essenciais e como estrutura as prioridades para o uso dos recursos obtidos coletivamente.

A presente tese busca conjugar o estudo de direitos humanos, com o direito tributário e orçamentário, valendo-se do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como regra de interpretação da tributação e dispêndio público dos recursos orçamentários.

---

<sup>7</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. 3ª Edição: Revista e Atualizada. Rio de Janeiro, Renovar, 2011. p.324

A vantagem da perspectiva adotada é possibilitar a construção de um arcabouço metodológico que permita uma análise percuciente quanto à dinâmica arrecadação e dispêndio de recursos públicos.

Ademais, a previsão do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais referente à realização progressiva dos direitos humanos, vedação à discriminação e máxima utilização dos recursos compõem um conjunto teórico hábil a permitir uma análise percuciente do papel do estado brasileiro na manutenção e recrudescimento das desigualdades sociais, as quais têm por alvo preferencial os grupos socialmente vulneráveis.

Busca-se assim dotar o debate nacional de instrumentos metodológicos capazes de demonstrar de modo efetivo o modo como a arrecadação dos impostos e seu dispêndio é realizado sem que se busque dirimir as profundas desigualdades socioeconômicas da sociedade brasileira.

Apenas com a consciência de que, realizada uma análise contrafactual, o Brasil pode ser uma sociedade mais igualitária, mesmo prescindindo de um grande crescimento econômico, ou, de outra maneira, a mera readequação a padrões internacionais referentes à cobrança de impostos e um gasto tendo por foco a melhoria de vida das pessoas mais vulneráveis teria efeitos na redução da desigualdade<sup>89</sup>.

Não se ignoram as dificuldades de implementar uma significativa redistribuição de carga tributária e direcionamento do dispêndio público num ambiente de baixo crescimento econômico, sobretudo a reação dos grupos sociais prejudicados inicialmente por tal mudança. Mas o intento é demonstrar que no atual grau de desenvolvimento da sociedade brasileira, pode-se obter uma distribuição mais socialmente justa dos bens sociais.

A vantagem deste recorte metodológico é que informa tanto o debate jurídico quanto à atuação da sociedade civil sem necessariamente depender de uma profunda oposição à ordem econômica estabelecida, ou seja, a sua validade não depende de uma ampla contestação às balizas neoliberais da gestão econômica para produzir resultados (ao menos potencialmente) concretos.

---

<sup>8</sup> RIBEIRO. Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento* – RFPTD. v. 3, n. 3 (2015). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/issue/view/962>>. Acesso em: 07 fev. 2023

<sup>9</sup> COUTINHO. Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

Deste modo, o primeiro capítulo será destinado a demonstrar a relação entre a arrecadação tributária, suas principais características, a distribuição atual da carga tributária e como a ausência de progressividade de sua cobrança tem efeitos sobre o exercício dos direitos socioeconômicos e culturais pela população vulnerável<sup>10</sup>.

Para tanto, imprescindível a apresentação de *standards* internacionais para que o contraste entre os impostos utilizados para a manutenção do estado brasileiro e demais países seja evidenciado, sobremaneira para observar-se as distorções causadas por esta escolha feita por nossa sociedade.

O segundo capítulo buscará demonstrar a forma como são estruturados os gastos públicos no Brasil, com ênfase especial à ausência de rígidos critérios para o estabelecimento de políticas efetivas, ou seja, a não realização de testes de custo versus benefício tampouco a criação de políticas universais com foco em saúde preventiva, educação básica de qualidade, apoio à primeira infância, combate à evasão escolar e encarceramento.

Esta ausência de intencionalidade nos gastos públicos como catalisadores da redução da desigualdade abre um amplo espectro para a atuação da academia e da sociedade civil para a proposição de ferramentas metodológicas que permitam um escrutínio sobre as prioridades orçamentárias da União e entes subnacionais.

O capítulo terceiro demonstrará como os estudos sobre direitos humanos e estatística podem ser a base de uma “lente” que permitirá uma análise efetiva das prioridades orçamentárias, ou seja, do público preferencial por elas privilegiado enquanto, simultaneamente, concilia a necessidade de adequação e eficiência de tais gastos com as dificuldades impostas por uma sociedade inserida numa gestão econômica neoliberal<sup>11</sup> impõe para que haja uma redistribuição da carga tributária que busque dotar o sistema tributário de progressividade.

Assim, completa-se o ciclo entre estratégias de mensuração e efetividade dos direitos socioeconômicos e culturais, ainda parcamente utilizados na doutrina brasileira como mecanismo de modificação de uma realidade que se

<sup>10</sup> MÉGRET, Frédéric; HOFFMANN, Florian. Dignity: A special focus on vulnerable groups. Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the UDHR Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights, 2009. p.97 Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3691920>>. Acesso em: 24 mar. 2023

<sup>11</sup> MUDGE, Stephanie Lee. What is neo-liberalism? Socio-economic review, v. 6, n. 4. 2008. p. 715 Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ser/mwn016>>. Acesso em: 01 jan. 2022

mostra tragicamente desigual e prejudicial aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

1.

## DIREITOS HUMANOS E TRIBUTAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO NECESSÁRIA

O presente capítulo se propõe a demonstrar a utilidade de se analisar conjuntamente a temática dos direitos humanos e do direito tributário, apontando em que aspectos os objetos de estudo são similares e de que modo o controle sobre políticas tributárias pode ser feito por meio de instrumentos dos direitos humanos, sobretudo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A efetivação da promessa constitucional de que o Brasil pode ser uma sociedade justa, fraterna, capaz de erradicar tanto a pobreza quanto reduzir as desigualdades regionais e sociais depende da capacidade estatal de arrecadar recursos suficientes<sup>12</sup> e fazer uso adequado do produto da arrecadação<sup>13</sup>.

Por uso adequado, entende-se a utilização dos recursos para a prestação de serviços básicos à população<sup>14</sup>, de tal modo que sejam reduzidas as desigualdades de acesso experimentadas por grupos vulneráveis<sup>15</sup>.

Embora não se possa comprovar que a diferença de fruição dos direitos socioeconômicos e culturais<sup>16</sup> seja um resultado produzido deliberadamente, tal constatação é desnecessária diante da flagrante desigualdade verificada em questões como expectativa de vida, escolaridade média e renda entre os grupos

<sup>12</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD*. v. 3, n. 3 (2015). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/issue/view/962>>. Acesso em: 07 fev. 2023

<sup>13</sup> MARTINS, Marcelo Guerra. *Tributação, Propriedade e Igualdade Fiscal: sob elementos de Direito & Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.

<sup>14</sup> MARINHO, Marina Soares. *As Funções da Tributação*. Belo Horizonte: Letramento, 2019. p.77

<sup>15</sup> Grupos vulneráveis são aqui definidos como aqueles que de modo sistemático e em termos estatisticamente relevantes, possuem restrições ao Acesso em à fruição dos direitos prestacionais, sendo caracterizado por índices inferiores à média nacional no tocante à expectativa de vida, renda, escolaridade, trabalho precarizado ou desemprego, chance de sofrer morte violenta, dentre outros marcadores. No caso brasileiro, marcadores tradicionais são o racial (com a população negra sujeita a condições piores de vida), mulheres (sobretudo negras e chefes de famílias monoparentais) e pessoas vivendo nas regiões mais pobres do país.

<sup>16</sup> POSNER, Eric A. *The Twilight of the Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2014.



populacionais brasileiros, sendo exemplar desta disparidade o acesso desigual a tomógrafos<sup>17</sup> e a concentração da pobreza na população jovem e negra<sup>18</sup>.

A simples observação da disparidade de resultados entre os grupos vulneráveis e o restante da população já demanda do aparato estatal uma ação concertada para que haja uma maior isonomia dos indicadores socioeconômicos entre os distintos grupos sociais.

O ponto focal de atenção consiste em compreender os limites que o Estado está submetido (sendo indiferente se tais restrições são reais ou decorrentes de premissas neoliberais de gestão econômica) no tocante à capacidade de obtenção de recursos públicos para subsidiar a sua atuação.

A compreensão das limitações orçamentárias à expansão da atuação estatal é apresentada por Piketty<sup>19</sup>, ao apontar que se observou na generalidade um aumento da carga tributária dos países do Norte Global entre desde o final do século 19, com uma estabilização a partir da década de 70.

Enquanto os Estados nacionais tinham como funções básicas apenas a atividades essenciais, tais como proteger o país de invasões estrangeiras, prover segurança pública e estruturar um Poder Judicial, a carga tributária era muito baixa, de aproximadamente 7% a 8% do Produto Interno Bruto ("PIB").

Apenas com a expansão da atividade estatal, que extrapolou o seu papel tradicional e passou a ter entre suas atribuições a universalização de serviços públicos, educação, saúde e previdência social que se viu um aumento significativo da carga tributária, a qual se estabilizou entre 25% a 40% do Produto Interno Bruto, verificando-se nos países da OCDE uma carga média é de 34,3 % do PIB em 2018<sup>20</sup>.

Já no caso brasileiro, a carga tributária atual representa 33,9% do PIB<sup>21</sup>, ou seja, contrariamente à crença nacional, nossa carga tributária não é desproporcionalmente mais alta que a verificada internacionalmente.

<sup>17</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Síntese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais/Síntese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2022/xls/3\\_Condicoes\\_de\\_saude\\_xls\\_20221215.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Síntese_de_Indicadores_Sociais/Síntese_de_Indicadores_Sociais_2022/xls/3_Condicoes_de_saude_xls_20221215.zip)>. Acesso em: 03 abr. 2023

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014

<sup>20</sup> OCDE. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2020

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério da Economia. *Carga tributária bruta do Governo Geral chega a 33,90% do PIB em 2021*. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt->

Com isso, não se quer dizer que seja desnecessária a reflexão adequada sobre o significado de tal carga tributária num país de renda média, bem como quais os seus efeitos sobre crescimento econômico e produtividade da economia brasileira<sup>22</sup>.

Neste sentido, imprescindível que a compreensão das possibilidades de melhoria dos serviços públicos por meio da ampliação da carga tributária encontra limites nas mudanças econômicas contemporâneas na estrutura produtiva com uma maior integração econômica entre os países e a disputa por empregos, enquanto se observa uma concorrência tributária em âmbito global, sendo tal esforço crucial para a apreensão da real capacidade de um país ter políticas fiscais e tributárias díspares do seus pares.

Ademais, se mostra necessário ponderar sobre os impactos positivos e negativos dessas posturas, o que pode envolver retirada de investimento estrangeiro, aumento das taxas de juros das dívidas do governo central e empresas do país, fechamento de fábricas, etc<sup>23</sup>.

Assim, tão importante quanto compreender quais as consequências prováveis que ocorrerão caso dado país tenha uma política fiscal que concentre a tributação na camada mais rica da população e nas empresas, justamente os estratos que mais se beneficiam da liberalização de fluxos de capitais e cuja atuação é menos limitada espacialmente, é entender que poucos debates são mais permeados ideologicamente que discussões envolvendo qual a carga tributária máxima ou qual a tributação ideal em certa sociedade.

Isto porque, contrariamente ao senso comum, trata-se de um debate contrafactual, ou seja, não importa o quão complexos sejam os modelos matemáticos utilizados para se apontar a carga tributária máxima ou carga tributária ideal, todo e qualquer modelo será dependente de uma série de presunções sobre o comportamento social, tais como se as camadas mais ricas emigrarão, se algumas ou a maioria das empresas deslocarão suas atividades

---

[br/assuntos/noticias/2022/abril/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-chega-a-33-90-do-pib-em-2021](https://br/assuntos/noticias/2022/abril/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-chega-a-33-90-do-pib-em-2021)>. Acesso em: 18 jan. 2023

<sup>22</sup> Sobre os efeitos da competitividade da economia brasileira num cenário de concorrência tributária internacional, ver, entre outros: RIBEIRO. Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD. v. 3, n. 3 (2015). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/issue/view/962>>. Acesso em: 07 fev. 2023

<sup>23</sup> MARTINS, Marcelo Guerra. *Tributação, Propriedade e Igualdade Fiscal*: sob elementos de Direito & Economia. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.pp 231 e seguintes

produtivas para o exterior, a partir de que patamar aumentará a evasão e elisão fiscal, etc.

Uma das questões mais cruciais para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo aqueles de recorte socioeconômico e cultural, é a discussão sobre o financiamento do Estado. Aqui deve-se lidar com problemas complexos, que se estendem desde o montante da carga tributária ideal até a melhor forma de arrecadação, se predominantemente por meio dos chamados impostos diretos ou indiretos<sup>24</sup>.

Essas questões, basicamente desconhecidas da doutrina brasileira de Direitos Humanos, ganham importância no debate internacional em razão da descoberta dos efeitos distributivos deletérios que políticas tributárias possuem sobre o bem-estar da população, sobretudo dos grupos vulneráveis<sup>25</sup>.

Isto porque, a partir de uma perspectiva teórica que privilegie o custo dos direitos<sup>26</sup> em detrimento do recorte de direitos fundamentais, ou seja, acresce-se ao debate as perspectivas da escassez de recursos e consequente necessidade de hierarquização de preferências na atuação estatal.

Um debate nesses moldes, considerando que a discussão dos direitos em gerações<sup>27</sup>, com a diferença entre liberdades públicas e deveres prestacionais do Estado sendo que os direitos de 1ª geração exigiriam omissões estatais enquanto os direitos de 2ª e 3ª geração demandariam ações estatais, daí sujeitas a limitações orçamentárias, é ilusório.

A compreensão tradicional de direitos humanos e fundamentais no Brasil traz poucos ganhos para uma análise das escolhas trágicas<sup>28</sup> que gestores públicos e todos nós, enquanto sociedade, devemos fazer.

A proteção dos Direitos Humanos e o gozo dos direitos socioeconômicos e culturais dependem da quantidade de recursos arrecados por meio de impostos (tanto diretos quanto indiretos), da forma como esses recursos são

---

<sup>24</sup> Para uma definição sobre a natureza, extensão e utilização da divisão entre impostos diretos e indiretos, ver: CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007; ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

<sup>25</sup> MORAN, Beverly. Labor, Capital and Human Rights. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019 p. 487

<sup>26</sup> SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights*. New York: Norton & Company Ltd., 1999.

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

<sup>28</sup> CALABRESI, Guido & BOBBIT, Philip. *Tragic Choices*. New York: Norton, 1978.

arrecados (se são de modo progressivo ou regressivo) e de como se dá o seu dispêndio, sobretudo quais os grupos com os quais esses os recursos são gastos preferencialmente.

Como aduzido por Piketty em *O Capital no Século 21*<sup>29</sup>, no último século vimos dois fenômenos síncronos, quais sejam, o crescimento do número de funções exercidas, saindo do tradicional papel de proteção contra ameaças exteriores, judiciário e segurança pública, passando a crescentemente prover saúde pública, educação básica e assistência social para largas parcelas da população na Europa ocidental e países ricos.

Essa mudança ao longo de quase um século permite a observação de certas tendências entre os países desenvolvidos, envolvendo a variação da carga tributária até os meios de arrecadação, bem como os limites a aumentos substanciais na carga tributária. Ou seja, estamos numa época de restrições ao aumento da carga tributária, o que limita as alternativas para o incremento na atuação estatal.

Como resultado, até mesmo diante do atual cenário de intensa concorrência tributária internacional, se tornou extremamente improvável que um país isoladamente seja capaz de aumentar a sua carga tributária sem experimentar uma fuga de capitais e um desarranjo da sua economia<sup>30</sup>.

Assim, imprescindível a compreensão de que há pouca liberdade estatal para melhorar a prestação de serviços públicos, com foco na equidade do seu acesso, por meio de um aumento substancial da atual carga tributária brasileira.

Como apontado anteriormente, tal carga tributária, longe de ser excepcionalmente alta, está alinhada abaixo da média cobrada pelos países da OCDE<sup>313233</sup>, mas superior a carga de países latino-americanos como Argentina, México e Uruguai, bem como da média dos países integrantes da CEPAL<sup>3435</sup>.

<sup>29</sup> PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014

<sup>30</sup> CHRISTIANS, Alisson. The Search for Human Rights in Tax. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019 p. 119

<sup>31</sup> Sigla em português que significa Organização para a Cooperação e Desenvolvimento, uma organização internacional que busca moldar políticas públicas voltadas para a promoção da prosperidade e bem-estar geral. Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 18 jan. 2023

<sup>32</sup> A carga tributária brasileira é inferior a de países como Portugal, França, Inglaterra, Canadá, Itália, Alemanha e Espanha, mas superior à de México, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Uruguai, Estados Unidos, China, Irlanda e Colômbia.

A atual carga tributária brasileira, principalmente quando comparada com outros países de renda média, se encontra num patamar superior, o que é representativo de um Estado que busca universalizar o acesso gratuito à educação, saúde, previdência e assistência social, bem como lidar com as grandes disparidades socioeconômicas que se apresentam tanto no prisma geográfico quanto entre a população em geral e os grupos vulneráveis.

Cabe fazer agora a indagação de como os direitos socioeconômicos e culturais contribuem para um entendimento mais claro sobre o sistema tributário brasileiro e de que forma sua atual estrutura maximiza a desigualdade socioeconômica.

Para tanto, será apontado de modo sintético a origem dos direitos socioeconômicos e culturais, seu papel para a análise dos direitos humanos pelo prisma do seu custo e as principais características da arrecadação de impostos no Brasil, tanto em nível federal quanto subnacional.

Com isso, intenta-se utilizar principalmente as provisões referentes à vedação à discriminação, demonstrando a sua aplicabilidade no controle da estrutura arrecadatória e de gastos públicos, de modo a trilhar o esboço de criação de mecanismos institucionais e de participação público que fomentem uma alteração das prioridades orçamentárias em prol de políticas públicas mais eficientes e com foco preferencial na população mais vulnerável.

## 1.1

### A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E CULTURAIS

Ao longo da presente seção se busca demonstrar a aplicabilidade do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ao controle de políticas fiscais e orçamentárias no contexto brasileiro, sobretudo

---

<sup>33</sup> OCDE. *Compare your country*: Global Revenue Statistics Database. Disponível em: <<https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global>>. Acesso em: 18 jan. 2023

<sup>34</sup> CEPAL. *Tax Revenues in Latin America and the Caribbean Take a Historic Hit before Showing Early Signs of Recovery*. Disponível em: <<https://www.cepal.org/en/pressreleases/tax-revenues-latin-america-and-caribbean-take-historic-hit-showing-early-signs>>. Acesso em: 19 jan. 2023

<sup>35</sup> CEPAL é a sigla que representa a Comissão Econômica para a América Latina, uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas para contribuir ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/sobre>>. Acesso em: 19 jan. 2023

considerando-se a adoção de uma perspectiva doutrinária que conjuga a efetivação dos direitos ao seu gasto orçamentário.

Adicionalmente, será apontado como o dever da vedação à discriminação inscrita no referido pacto se constitui como uma poderosa ferramenta metodológica e retórica para demonstrar como o estado brasileiro produz resultados socialmente iníquos por meio de sua atuação, a qual, notavelmente, não considera os efeitos das políticas fiscais e orçamentárias sobre a população mais vulnerável.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi celebrado em 16 de dezembro de 1966 simultaneamente ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tendo por efeito a ampliação das garantias previstas na Declaração Universal de 1948.

Destaca-se que os citados pactos foram ratificados no âmbito interno em razão do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991<sup>36</sup> e promulgados por meio dos Decretos nº 591<sup>37</sup> e 592<sup>38</sup>, ambos de 06 de julho de 1992.

Entre as previsões mais relevantes para os fins do presente trabalho, apresentam-se as seguintes:

“ARTIGO 2º

**1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.**

**2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. (...)**

ARTIGO 11

**1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma**

<sup>36</sup> BRASIL. Decreto Legislativo Nº 226, de 1991. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2023

<sup>37</sup> BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2023

<sup>38</sup> BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2023

**melhoria contínua de suas condições de vida.** Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” (grifos nossos)

Como apontado em trabalho anterior<sup>39</sup>, as características dos direitos socioeconômicos e culturais são uma alternativa metodológica para a análise do cumprimento pelos estados-membros de efetivação dos referidos direitos socioeconômicos e culturais.

Sendo conhecidas as obrigações de realização progressiva, vedação à regressividade dos avanços obtidos, somados ao dever de alocar a maior quantidade de recursos disponíveis para a efetivação dos direitos em questão, cria-se um paradigma para cobrar o cumprimento das promessas constitucionais feitas na promulgação da Constituição Federal.

Tais características, quando acrescidas do dever de não-discriminação, permitem realizar uma análise da disparidade de resultados entre os grupos reputados vulneráveis e a média da população do máximo disponível de recursos.

Por meio do uso do pacto em tela, propicia-se a criação de um conjunto de dados que tenha por papel demonstrar a desigualdade de qualidade de vida entre os grupos vulneráveis e o restante da população, bem como a desigualdade observada é amplificada pelas políticas fiscais e orçamentárias.

Com a construção de tal arcabouço metodológico torna-se viável ponderar a necessidade de arrecadação dos entes federativos com as aporias existentes atualmente para a conformação do sistema tributário para dotá-lo de um cariz verdadeiramente progressivo, sendo possível melhorar o foco e eficiência do dispêndio de recursos públicos para contrabalançar a regressividade do sistema tributário.

Ao se defender a aplicabilidade do dever de não-discriminação, (que possui nítido caráter convencional) ao binômio arrecadação-dispêndio de recursos públicos, traz-se ao proscênio a imperatividade de considerar os efeitos distributivos sobre a estrutura tributária e legislação orçamentária para que tenham legitimidade jurídica e constitucional.

---

<sup>39</sup> LEANDRO, Andreu Wilson Pereira; PELE, Ilié Antonio. *Uma análise dos Efeitos Socioeconômicos do Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2018. 134p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Importante ressaltar-se que a solução mais adequada para a aderência da legislação orçamentária e tributária ao dever de não-discriminação não obrigatoriamente decorrerá do controle judicial dos atos emanados, embora considere-se cabível à intervenção para sanar a sua violação, mas principalmente pela construção de uma linguagem comum apta a demonstrar a desigualdade de qualidade de vida entre os grupos vulneráveis e o restante da população, como a atuação estatal recrudescer um quadro historicamente desigual e que crie a consciência coletiva (tanto na sociedade civil quanto entre os formuladores de políticas públicas) da necessidade e utilidade do seu uso como baliza para a análise do binômio arrecadação-dispêndio de recursos públicos.

## 1.2

### **A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E SEUS EFEITOS REGRESSIVOS**

O estudo de direitos humanos no Brasil normalmente é dissociado da análise relativa à forma como os tributos são arrecadados e como tal estrutura têm efeitos palpáveis sobre a fruição dos direitos socioeconômicos e culturais.

Para apresentar a utilidade de tal recorte metodológico, a aproximar campos aparentemente tão distantes, será mostrado ao longo desta seção a influência de questões tributárias sobre a fruição dos direitos em questão.

Inicialmente, importante apontar que as discussões envolvendo Direito Tributário e política fiscal são vistas como herméticas, sendo comum vermos discussões envolvendo dezenas, às vezes até centenas de bilhões de reais, sobre pontos absolutamente incomprensíveis à população em geral e pouco inteligíveis até mesmo para juristas não especializados na área.

Validade e extensão de subsídios, isenções ou imunidades tributárias, possibilidade de excluir impostos indiretos da base de cálculo de outros impostos, divergência sobre a incidência de impostos estaduais ou municipais sobre serviços prestados, bem como saber se tais impostos devem ser cobrados na sede da empresa prestadora do serviço ou se no local de prestação dos serviços parecem questões totalmente dissociadas de uma tese sobre direitos socioeconômicos e culturais.



E até muito recentemente, a resposta seria de que a área de Direitos Humanos é completamente separada de discussões relativas ao Direito Tributário e política fiscal, sendo tópicos estudados por especialistas com habilidades e interesses distintos<sup>40</sup>.

Essa ausência de interação entre Direitos Humanos e Direito Tributário também se observava na doutrina estrangeira, que somente na última década se voltou para compreender a complexa interrelação entre Direitos Humanos e Direito Tributário.

Neste momento, o leitor deve estar se indagando sobre qual a necessidade e eventual vantagem de aproximarmos o estudo dos Direitos Humanos de debates envolvendo política fiscal e Direito Tributário.

Para responder essa questão, precisamos alterar a “lente” utilizada para se compreender a forma como direitos são efetivados e se faz sentido analisá-los da óptica das classificações genealógicas. O direito brasileiro ao analisar os Direitos Humanos os divide classicamente em civis e políticos, que são concebidos como obrigações negativas do estado, ou seja, respeito à esfera de liberdade do indivíduo em face do Estado e direitos prestacionais, que diferentemente dos primeiros, exigiriam uma ação positiva do Estado para sua realização.

Como resultado lógico desta diferença, os direitos civis e políticos são vistos como se não necessitassem de recursos estatais para a sua concretização, logo não estariam sujeitos a restrições de cariz orçamentário, enquanto os chamados direitos prestacionais estariam constrangidos por restrições orçamentárias.

Essa compreensão da evolução dos Direitos Humanos com base na sua genealogia é simplesmente compreensível, intuitiva até, mas limita nossa compreensão quanto aos principais problemas contemporâneos.

Ao desconsiderar o custo para a efetivação dos direitos civis e políticos, naturaliza-se a concretização imperfeita dos direitos socioeconômicos e culturais, visto que apenas estes últimos teriam custos associados, sendo naturalmente constrangidos pelas limitações orçamentárias e econômicas inerentes à uma econômica regida por regras neoliberais.

---

<sup>40</sup> REISCH, Nikki. Taxation and Human Rights: Mapping the Landscape. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019 p. 38

No entanto, a obra de autores como Eric Posner<sup>41</sup> e Cass Sunstein & Steven Holmes<sup>42</sup> abre um novo horizonte teórico ao dotar-nos de um prisma que unifique tanto os direitos civis e políticos quanto os direitos socioeconômicos e culturais sob o signo do conflito distributivo.

Isto significa que não enxergaremos ao longo desta tese os direitos civis e políticos como qualitativamente diferentes dos direitos socioeconômicos e culturais, já que ambos têm seu gozo dependente de recursos orçamentários.

A partir do momento em que reconhecemos que o policiamento público, defesa nacional, existência do Poder Judiciário e a própria realização periódica de eleições possuem custos econômicos para serem exercidos, ou seja, que todo e qualquer direito somente será exercido se houver uma estrutura administrativa que permita e facilite seu exercício, mais simples compreender a noção de conflito distributivo.

Entendemos por conflito distributivo a disputa por recursos públicos que diferentes grupos de interesse realizam, sendo o resultado dessa disputa formalizada na quantidade de recursos arrecadados, de quem tais recursos são arrecadados e, principalmente, como tais recursos são dispendidos.

Sem compreendermos a complexa dinâmica que envolve o binômio arrecadação-dispêndio, seremos incapazes de apreender e, talvez, modificar a realidade na qual o Estado brasileiro é um agente concentrador de renda nas camadas mais ricas da população.

E tal se verifica pela forma como o Estado se financia e quem é preferencialmente favorecido pelo gasto público, sendo a doutrina brasileira sobre o tema fortemente influenciada por Cass Sunstein & Steven Holmes<sup>4344</sup>.

Voltando à questão motriz deste capítulo, qual seja, qual a necessidade de estudarmos conjuntamente Direitos Humanos e Direito Tributário e, principalmente, que ganhos advêm desta perspectiva teórica, agora estamos mais aptos a apresentar uma resposta adequada.

---

<sup>41</sup> POSNER, Eric A. *The Twilight of the Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2014.

<sup>42</sup> SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights*. New York: Norton & Company Ltd., 1999.

<sup>43</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Renovar, 2009.

<sup>44</sup> AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. Renovar, 2001.

Autores como Olivier De Schutter observam que políticas tributárias são políticas de Direitos Humanos, dado que os recursos monetários provenientes do sistema tributário que permitem o financiamento dos investimentos em saúde, educação, seguridade social, habitação e abastecimento de água e energia elétrica<sup>45</sup>.

Como consequência, caso o Estado se mostre incapaz de arrecadar os recursos necessários para a provisão dos direitos socioeconômicos e culturais, o fardo de tal descumprimento recairá desproporcionalmente sobre mulheres e grupos vulneráveis, normalmente mais dependentes de serviços públicos que as classes média e alta<sup>46</sup>.

Aponta-se ainda que qualquer programa de redistribuição de renda e riqueza na população dependerá da construção de um sistema tributário que arrecade recursos das parcelas mais privilegiadas da sociedade e direcione os recursos obtidos para as parcelas mais vulneráveis.

No entanto, para compreender adequadamente o papel da tributação para a redução das desigualdades e a desejada fruição universal dos direitos socioeconômicos e culturais, não basta entendermos o significado de termos como progressividade e regressividade, precisamos entender também quais fatores informam a escolha por cada sistema e os próprios limites técnicos e ideológicos que limitam a quantidade de recursos que o Estado pode arrecadar de seus cidadãos e empresas.

Neste sentido, importa ressaltar que a tributação tem múltiplas funções, entre as quais a arrecadatória, regulatória, distributiva e de simplificação<sup>47</sup>.

Com efeito, se torna essencial compreender como o Estado reparte o ônus do seu financiamento, redistribui rendas e pode atuar para desconcentrar riquezas.

Conclusivamente, a forma como o Estado arrecada recursos tem efeitos tangíveis sobre a renda dos grupos vulneráveis. Deste modo, se torna extremamente relevante a demonstração dos efeitos distributivos da atual

---

<sup>45</sup> De Schutter, Olivier. Chapter 2. TAXING FOR THE REALIZATION OF ECONOMIC, SOCIAL, AND CULTURAL RIGHTS in ALSTON, PHILIP, REISCH, Nikki (ed.). *Tax, Inequality and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019. p. 59

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Para fins do presente trabalho, as funções relevantes são a arrecadatória e a distributiva, com as demais extrapolando os limites desta tese. Para uma visão sistêmica das funções da tributação, ver, dentre outros: MARINHO, Marina Soares. *As Funções da Tributação*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

estrutura tributária brasileira, concentrada em impostos sobre o consumo e com cobrança inferior à média da OCDE de tributos sobre a renda e o patrimônio<sup>48</sup>.

### 1.3

#### A REGRESSIVADE E SEUS IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

A presente seção tem por escopo demonstrar como a estrutura tributária brasileira contribui para a manutenção do grau de desigualdade social observado no país, sendo notável que a desigualdade por si só produz efeitos deletérios ao desenvolvimento socioeconômico.

Embora este não seja um trabalho de filosofia do Direito Tributário, necessária a compreensão das razões pelas quais é desejável que o sistema tributário seja progressivo, ou seja, com base no conceito de capacidade contributiva<sup>49</sup> responsabilizar mais intensamente aqueles mais aptos a financiar o custo de um aparato administrativo funcional.

Como anteriormente visto, o sistema tributário brasileiro atua de modo regressivo, imputando um ônus maior justamente sobre os elementos mais vulneráveis da sociedade.

Tal quadro possui múltiplos fatores, desde a simplicidade existente para a cobrança de impostos indiretos, com mecanismos de substituição tributária transferindo a responsabilidade da arrecadação e cobrança do imposto para o elo mais rico da cadeia, até a natural oscilação da arrecadação de impostos sobre o patrimônio e renda, muito mais suscetíveis aos ciclos econômicos do que aqueles sobre consumo, sobretudo no cenário nacional, no qual a incidência do ICMS é de mais relevo em bens essenciais, tais como eletricidade, telefonia e combustíveis<sup>50</sup>.

Neste sentido, aponta-se que o ICMS é o imposto de maior representatividade para os Estados, sendo observado ainda que no cômputo

<sup>48</sup> Quanto aos novos riscos sociais do século 21 e as dificuldades de financiamento do estado, ver: CORVAL, Paulo. De Volta à Teoria da Tributação. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudos Constitucionais da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 1, v. 1, n. 2, p. 4, julho/dezembro 2017.p. 9

<sup>49</sup> NUNES, Cleucio Santos. *Justiça tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 48 e seguintes

<sup>50</sup> GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P.J.S.; PAULINO, S. Taxation over Consumption: over taxing the low-income tax payers. *Seqüência; Estudos Jurídicos e Políticos*, Santa Catarina, v. 34, n. 66, p. 213-n/a, 07 2013.

total da carga tributária, os pobres são proporcionalmente mais tributados, o que é tecnicamente caracterizado como regressividade dos impostos, reduzindo significativamente o seu poder de compra<sup>51</sup>.

Exemplificativamente, a carga tributária dos brasileiros que ganham até 2 salários-mínimos mensais é de 48,8% da sua renda enquanto aqueles que auferem mais de 30 salários-mínimos comprometem apenas 26,3% dos seus rendimentos<sup>52</sup>.

Deste modo, o desafio de uma mudança estrutural na distribuição da carga tributária brasileira, direcionando-a aos mais ricos encontra aporias referentes aos aspectos políticos, econômicos e jurídicos relativos à matéria.

Do ponto de vista político, há uma natural rejeição das camadas mais ricas em experimentarem um processo de empobrecimento relativo em razão do aumento da carga tributária, o que os levaria a dependerem mais intensamente de serviços públicos<sup>53</sup>.

Não obstante o envelhecimento da população (resultado da redução das taxas de fecundidade e aumento expectativa de vida), com a diminuição do número de trabalhadores ativos e, conseqüentemente, maior percentual da população dependente de benefícios previdenciários, assistenciais e cuidados com a saúde, a falta de apoio popular à assunção de maior responsabilidade estatal nessas situações implica que os cuidados com os idosos crescentemente são responsabilidade de suas famílias e do mercado<sup>54</sup>.

Como demonstrado por Abhijit V. Banerjee e Esther Duflo<sup>55</sup>, a desconfiança social sobre a honestidade e capacidade dos funcionários públicos e, por extensão, do Estado em ser um agente capaz de produzir mudanças positivas para a sociedade em geral, obsta o apoio popular ao aumento da carga

<sup>51</sup> GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P.J.S.; PAULINO, S. Taxation over Consumption: over taxing the low-income tax payers. *Seqüência; Estudos Jurídicos e Políticos*, Santa Catarina, v. 34, n. 66, p. 213-224, 07 2013.. p. 224

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> SALES D'ARAÚJO, P. J. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. *CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS*, v. 22, n. 01, p. 60, 24 maio 2022.

<sup>54</sup> CORVAL, Paulo. De Volta à Teoria da Tributação. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 1, v. 1, n. 2, p. 4, julho/dezembro 2017.p. 16

<sup>55</sup> BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Boa Economia para Tempos Difíceis*. São Paulo: Zahar, 2020.

tributária, inclusive entre as camadas mais pobres, as quais, em tese, seriam beneficiadas por tais políticas.

Esse estado de espírito neoliberal é popularizado por inúmeras anedotas expondo o que seria uma crassa incompetência estatal, bem como o papel dado à corrupção dos agentes públicos no debate público, considerando-a como um problema fundamental para o subdesenvolvimento econômico, mina a confiança pública vital para que haja apoio suficiente para uma reordenação da atividade estatal em benefício dos mais pobres.

Longe de ser um sinal de indiferença às outras classes sociais, a oposição das classes médias e altas, principalmente num cenário de baixíssimo crescimento econômico (estagnação da renda), significa simplesmente o temor de que um prejuízo imediato, qual seja, o aumento da carga tributária com a inerente diminuição da renda disponível, não seja contrabalançado com o benefício de obter melhores serviços públicos em áreas como educação, saúde e previdência<sup>56</sup>.

Como existe uma diferença temporal entre o presente prejuízo financeiro sofrido (de caráter individual) e os benefícios sociais futuros (de cariz coletivo), apenas a restauração da confiança popular na atuação estatal justificaria o apoio popular das camadas detentoras do poder político e econômico a medidas que lhe serão prejudiciais no curto prazo.

Tal cenário é amplificado pela polarização do mercado de trabalho, que na sua nova conformação, privilegia o trabalho intelectual concentrado no setor de serviços, com a precarização, rotatividade e desemprego caracterizando a vida profissional dos trabalhadores pouco qualificados<sup>57</sup>, diminuindo o apoio público das camadas privilegiadas a medidas protetivas do estrato mais vulnerável da população em razão do fenômeno qualificado como “abismo da empatia”<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. *Boa Economia para Tempos Difíceis*. São Paulo: Zahar, 2020.

<sup>57</sup> CORVAL, Paulo. De Volta à Teoria da Tributação. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 1, v. 1, n. 2, p. 4, julho/dezembro 2017. p. 10

<sup>58</sup> Abismo da empatia é definido como um cenário no qual a desigualdade social entre estratos mais ricos da população e os 20% mais pobres, de modo que mesmo uma calamidade o colocará entre os mais pobres, desapareciam as razões prudenciais para melhorar a qualidade de vida dos grupos vulneráveis. Ver em: VITA, Álvaro. Liberalismo, Justiça Social e responsabilidade Individual. Dados – *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol 54, nº 4, 2011. p. 582

Da mesma forma, a estrutura arrecadatória do Estado possui papel fundamental para definir se os impostos serão diretos ou indiretos, sendo natural que a cobrança de impostos diretos, ou seja, pagos diretamente pelo contribuinte ao ente arrecadador (União, Estado ou Município), demande uma maior complexidade do aparato estatal para receber os recursos dos contribuintes, evitar o uso de manobras contábeis para a diminuição do valor devido, bem como cobrar efetivamente os contribuintes inadimplentes.

No cenário presente, no qual sequer a União se mostra capaz de cobrar os contribuintes inadimplentes, sendo apontado o baixíssimo êxito na cobrança dos valores por meio de execuções fiscais<sup>59</sup>, são naturais os programas de repactuação de dívidas tributárias, com o efeito indesejável de estimular um comportamento contrário ao socialmente almejado, isto é, os agentes econômicos são incentivados a não cumprirem suas obrigações tributárias com a expectativa de um novo programa que ofereça condições favoráveis para o pagamento dos valores devidos<sup>60</sup>.

Adicionalmente, a própria estrutura nacional, com a arrecadação tributária concentrada fundamentalmente na União, enorme disparidade socioeconômica entre os Estados e um grande número de municípios inviáveis do ponto de vista administrativo e/ou econômico, ou seja, incapazes de obter recursos suficientes para prestar serviços públicos com o produto dos impostos de sua competência, cria um cenário muito complexo<sup>61</sup>.

Como resultado, há divergências entre os entes federativos quanto a qual a melhor reforma tributária, sendo natural a preocupação com os efeitos prejudiciais a curto prazo, sobretudo sobre a arrecadação tributária, ainda mais num quadro que exige responsabilidade fiscal dos entes subnacionais<sup>62</sup> e com notórias dificuldades de cariz constitucional para a redução dos gastos públicos,

<sup>59</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022.

<sup>60</sup> MORAIS, Cristiano. *Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil: análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020*. 2021. Dissertação de Mestrado.p.57

<sup>61</sup> PALONI, Nelson Alexandre et al. *O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional*. São Paulo, 2008. Pp. 88 e seguintes Disponível em: <<https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/8362/1/Nelson%20Alexandre%20Paloni.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2023

<sup>62</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 01 jan. 2023

principalmente daqueles referentes à saúde, educação, gastos previdenciários e folha de pagamento de servidores públicos<sup>63</sup>.

No cenário internacional, observa-se ainda uma tendência (intensificada após a crise de 2008) de redução da carga tributária em impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, com o aumento da carga sobre o consumo, sendo tal mudança justificada pela simplicidade envolvida na cobrança de impostos indiretos<sup>64</sup>.

Diante de um cenário tão avesso ao tipo de mudança no sistema tributário para se dotar o sistema de progressividade, cabe a pergunta se tal alteração é tão significativa para justificar o esforço necessário e quais os benefícios que seriam obtidos.

E a resposta para essa questão se encontra numa razão prática que excede a mera literalidade da Constituição Federal e as obrigações assumidas pelo estado nacional no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo dada por Richard Wilkinson e Kate Pickett.

Em seu *Why More Equal Societies Almost Always Do Better?*, os autores apontam que em uma infinidade de indicadores socioeconômicos, referentes à expectativa de vida, mortalidade infantil, obesidade, desempenho acadêmico das crianças na escola, homicídios, mobilidade social, verificaram que os problemas sociais são mais intensos nas sociedades mais desiguais<sup>65</sup>.

No mesmo sentido, Diogo R. Coutinho, ressalta que a redução da desigualdade é um objetivo independente, dado que sociedade igualitárias possuem indicadores socioeconômicos melhores que àquelas cujo traço distintivo é a desigualdade, defendendo que tal cenário pode ser obtido por meio de medidas redistributivas progressistas, desde que corretamente implementadas<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> A Constituição Federal estabelece uma série de limitações à redução de direitos adquiridos ao funcionalismo público, com restrições à redução salarial, demissões e patamares mínimos de gastos com educação e saúde obrigatórios para os entes subnacionais.

<sup>64</sup> LAHEY, Kathleen A. "Taxing for Growth" vs. "Taxing for Equality". In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2019 p. 433

<sup>65</sup> WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better?* Updated ed. Bloomsbury Publishing PLC, 2011

<sup>66</sup> COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. p. 61



Conclusivamente, verifica-se que há uma interrelação entre a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais com a tributação, principal forma pela qual o estado nacional financia a sua atuação. Assim, tanto a quantidade de recursos obtidos quanto sua forma de arrecadação impactam a fruição dos direitos supramencionados pelos grupos vulneráveis.

Mostrou-se também que o Brasil possui um sistema tributário regressivo, ou seja, é caracterizado por uma carga tributária desproporcional sobre a população mais pobre, tendo uma estrutura díspar daquela vista nos países membros da OCDE, o que produz uma oneração dos bens de consumo e uma carga relativamente baixa sobre herança, renda e propriedade.

Apontadas as dificuldades de uma reforma do sistema tributário, passando por dificuldades políticas em razão da oposição de grupos organizados, interesses distintos entre os estados e falta de confiança da população na atuação estatal, mostrou-se também que o uso da tributação para a construção de uma sociedade mais igualitária, não somente implica o cumprimento de uma promessa constitucional feita pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos mais pobres, mas traz benefícios tangíveis a toda a população, que se beneficiará de viver numa sociedade menos desigual.

No próximo capítulo, será demonstrado como a União e entes subnacionais utilizam os recursos públicos auferidos, apontando-se as restrições constitucionais ao uso discricionário dos recursos com a existência de gastos mínimos em educação e saúde, bem como os efeitos do *rent-seeking* e isenções fiscais concedidas no âmbito de uma “guerra fiscal” entre os estados para a atuação estatal voltada para a redução das desigualdades socioeconômicas.

## 2.

### **ORÇAMENTO PÚBLICO: O ESPAÇO PRFERENCIAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIOECONÔMICOS E CULTURAIS**

Como demonstrado no capítulo anterior, o Estado brasileiro atua como um verdadeiro catalisador das desigualdades sociais experimentadas tanto no ponto de vista geográfico quanto entre os distintos grupos sociais.

Para a configuração de tal quadro, a tributação exerce função crucial, sendo indicado como a regressividade tributária, ou seja, a concentração da carga de impostos sobre a população mais pobre recrudesce a desigualdade.

Foi visto que existem severas dificuldades políticas e de ordem econômica para a alteração do cenário narrado, sendo necessário salientar a ausência de apoio popular para uma reforma que altere o grupo social que arca efetivamente com a maior parte do ônus de financiar a atividade estatal.

Ademais, observa-se também uma tendência internacional de, num cenário ultracompetitivo no âmbito global, aumentar a tributação indireta em razão da sua facilidade de cobrança e previsibilidade da receita auferida.

Percebe-se então a existência de dificuldades reais para reduzir a desigualdade social por meio de uma tributação mais equânime e que respeite efetivamente a capacidade contributiva dos cidadãos.

Mas esta é apenas metade da história, não sendo possível compreender a desigualdade brasileira apenas considerando-se a capacidade de arrecadação.

O dispêndio dos recursos possui papel central para a intensificação da nossa desigualdade, tendo o estado nacional prioridades orçamentárias incompatíveis com a promoção dos direitos socioeconômicos e culturais.

Para a compreensão de como a atuação estatal agrava o quadro atual, imprescindível que seja realizada uma análise do funcionamento do orçamento público, a existência ou não de mecanismos institucionais para assegurar a efetividade das políticas públicas, assim como o papel das isenções e benefícios fiscais sobre o montante disponível de recursos públicos.

Por fim, será mostrado o papel do *rent-seeking* como estratégia de grupos privilegiados para a obtenção de acesso desproporcional a recursos orçamentários, bem como a apresentação de instrumentos institucionais

internacionalmente utilizados para a realização de análises de custo-benefício em relação às políticas implementadas.

No próxima seção será apresentada a estrutura básica do orçamento público brasileiro, apontando-se a rigidez orçamentária em razão de despesas constitucionalmente obrigatórias, as leis que regulam o processo orçamentário e sua interrelação com a Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”)<sup>67</sup>.

## 2.1

### **A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

O orçamento público tem como função precípua a ser um instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro, tendo como objetivo a concretização de políticas públicas e a realização de gastos públicos essenciais para o atendimento ao cidadão.<sup>68</sup>

No estado moderno, o orçamento público é o modo de materializar decisões democraticamente tomadas em relação às prioridades de gastos públicos, sendo elaborado num ambiente com as restrições financeiras inerentes a um país subdesenvolvido.<sup>69</sup>

Tecnicamente, o processo orçamentário brasileiro é assente em três normas, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (“LDO”), Lei Orçamentária Anual (“LOA”) e o Plano Plurianual (“PPA”).<sup>70</sup>

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do orçamento, tendo validade de quatro exercícios financeiros, devendo apresentar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para as despesas de investimento cuja execução se prolongue por mais de exercício.

O PPA é o guia para a elaboração da LDO e da LOA, tendo a LDO a função de exprimir as metas e prioridades para o exercício fiscal posterior ao ano

<sup>67</sup> Lei Complementar nº 101

<sup>68</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais: orçamento público impositivo da elaboração à execução*. São Paulo: Almedina, p. 203

<sup>69</sup> Ibid., p. 204

<sup>70</sup> Ibid.

vigente, devendo estabelecer o equilíbrio fiscal, bem como apresentar as metas fiscais referentes ao déficit nominal e primário, bem como o limite de dívida pública.<sup>71</sup>

A título explicativo, a LOA é o conjunto de receitas e despesas referentes ao exercício financeiro subsequente, sendo fixados de modo exauriente o conjunto de despesas e receitas.<sup>72</sup>

Observa-se ainda que o processo orçamentário brasileiro adota um modelo impositivo, ou seja, no qual os gastos estabelecidos não podem ser contingenciados discricionariamente pelo Poder Executivo, ocorrendo apenas em condições específicas e previamente estabelecidas, podendo-se afirmar que a impositividade orçamentária congloba tanto a elaboração quanto execução do orçamento público.<sup>73</sup>

Importante destacar-se que a concepção do orçamento no Brasil e globalmente tem evoluído para considerar que as leis orçamentárias são materiais, ou seja, são dotadas de efeitos vinculantes e devem observar os ditames constitucionais.<sup>74</sup>

Com esse giro metodológico, o orçamento deixa de ser mero instrumento de barganha entre o Executivo e o Legislativo e se transmuta no mecanismo jurídico de excelência para a concretização dos direitos socioeconômicos, tendo o Supremo Tribunal Federal (“STF”) reiteradamente reconhecido a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis orçamentárias.<sup>75</sup>

Observa-se que a concretização dos direitos socioeconômicos e culturais, dependente da arrecadação adequada de recursos pela coletividade e do seu uso adequado é possibilita a redistribuição da riqueza coletiva.

Dito de outro modo, o estado tem papel fundamental para a redução ou recrudescimento da desigualdade social existente.

Neste sentido, Marcus Abraham defende que o viés redistributivo que o sistema tributário deve ser dotado apenas se concretiza adequadamente se conciliado com a adoção de políticas públicas redistributivas, sob pena das

<sup>71</sup> MENDONÇA, Pedro José Alcantara; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DA CRISE VIVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 4, n. 2, p. 65-83, 2018. pp. 59-60

<sup>72</sup> Ibid. pp. 60-61

<sup>73</sup> Ibid. p. 207.

<sup>74</sup> Ibid. p. 207.

<sup>75</sup> Ibid. p. 208.

garantias constitucionais tributárias da isonomia, seletividade, progressividade e capacidade contributiva.<sup>76</sup>

Adotando a mesma perspectiva, José Luis Péres de Ayala<sup>77</sup> aduz que o ideal de justiça financeira só ocorre com a conjugação da justiça tributária e da justiça do gasto público.

Com isso, quer-se dizer que o orçamento público constitui um binômio com a arrecadação tributária para estabelecer se há justiça ou não na forma como o estado arrecada recursos e os destina para aqueles que deveriam ser o alvo preferencial de políticas públicas redistributivas.

Notável também que a impositividade do orçamento é um fenômeno relativamente recente, sendo proveniente de uma mudança no tratamento legal das emendas parlamentares, sendo atribuído às emendas individuais e de bancada, bem como às emendas de relator-geral, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional.<sup>78</sup>

Aboradas as principais características do orçamento brasileiro, passa-se na seção seguinte à indicação de algumas de suas maiores deficiências, quais sejam, mecanismos de *rent-seeking*, ausência de continuidade de políticas públicas, descoordenação das emendas parlamentares e falta de controle sobre os gastos extra orçamentários.

## 2.2

### DEFICIÊNCIAS TÉCNICAS DO ORÇAMENTO BRASILEIRO

A União arrecadou ao longo do ano de 2022 R\$ 2,218 trilhões.<sup>79</sup> Tal valor parece extraordinário e capaz de dar conta da multiplicidade de tarefas estatais.

<sup>76</sup> MENDONÇA, Pedro José Alcantara; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DA CRISE VIVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 4, n. 2, p. 65-83, 2018. p.233

<sup>77</sup> DE AYALA, José Luis Péres. Estudio preliminar a la Introducción al Derecho Presupuestario. In: Eusebio González. *Introducción al Derecho Presupuestario: concepto, evolución histórica y naturaliza jurídica*. Madrid: Editorial de Derecho Financeiro, 1973, p. LXXXIII

<sup>78</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 150, p. 57-78, 2022. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/view/494> Acesso em: 15 nov. 2022 P. 58

<sup>79</sup> BRASIL. *Arrecadação federal alcança R\$ 2,218 trilhões em 2022, melhor resultado desde 1995*. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/arrecadacao-federal-alcanca-mais-de-r-2-21-trilhoes-no->

Mas ao se dividir tal arrecadação pela população de 209 milhões de habitantes, obtém uma arrecadação mensal *per capita* de apenas R\$ 884,37.

Tal valor demonstra nitidamente a necessidade de que o gasto público seja extremamente eficiente para fazer frente às necessidades da população por educação, saúde, qualificação profissional, segurança pública, etc.

No entanto, ao se aferir a utilização dos recursos públicos, verifica-se nitidamente que uma série de características influenciam de modo desproporcional no gasto público, direcionando-o em desacordo com os ditames constitucionais e obrigações assumidas no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ricardo Lodi Ribeiro aponta que as classes dirigentes se valem de mecanismos de *lobby* e captura regulatória, para a realização do *rent-seeking*, que pode ser classificado como “a obtenção de rendimentos não como recompensa por ter criado riqueza mas por açambarcamento de uma fatia excessiva de riqueza que não se produziu.”<sup>80</sup>

Assim, pode-se apontar que o *rent-seeking* é um mecanismo por meio do qual os ricos extraem recursos públicos para benefícios privados.

Do ponto de vista distributivo, embora possa ser válida a concessão de favores fiscais, benefícios tributários e até mesmo empréstimos subsidiados para setores econômicos, a falta de um controle efetivo sobre o atingimento das metas referentes a tais políticas públicas impede o controle democrático e periódico sobre tais despesas.

Com efeito, Mancur Olson explica que os mecanismos de *rent-seeking* ocorrem porque o interesse dos grupos favorecidos é intenso na aprovação de determinada política enquanto o seu custo é disperso pela sociedade, o que torna contraproducente que a maioria da população se mobilize para combater essas tentativas indevidas de obtenção de renda estatal.<sup>81</sup>

---

[acumulado-de-janeiro-a-dezembro-de-2022#:~:text=A%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20das%20receitas%20federais,18%25%20em%20compara%C3%A7%C3%A3o%20a%202021>](#). Acesso em: 10 fev. 2023

<sup>80</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. “PEC 241: austeridade seletiva ou rent-seeking?” *Revista Colunistas – Direito do Estado*. ANO 2016 NUM 277. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/pec-241-austeridade-seletiva-ou-rent-seeking>>. Acesso em: 27 fev. 2023

<sup>81</sup> MANCUR, Olson. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. 1. Ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 14

Um ponto crucial para a compreensão do aspecto antidemocrático do *rent-seeking* é o fato de a sua materialização se dar por meio de mecanismos extra orçamentários, sendo notável no caso brasileiro a obtenção de empréstimos subsidiados para empresas, não sendo tais despesas inseridas no orçamento anual, ou seja, acabam sendo realizadas independentemente das restrições fiscais existentes em certo ano e sem que haja escrutínio público sobre as premissas que subsidiaram o estabelecimento de tal política pública, tampouco se foram observados os resultados almejados quando de sua implementação.

No mesmo sentido, a existência de isenções fiscais beneficiando pessoas físicas, sobretudo de classe média e alta, bem como pessoas jurídicas, são fixadas em lei, não estando sujeitas à restrição orçamentária anual, visto que se trata de uma renúncia de receita que não é avaliada anualmente.

Prosseguindo nas falhas institucionais do processo orçamentário, não se pode ignorar o aumento e impositividade das emendas individuais e de bancada, as quais têm como resultado severos prejuízos ao planejamento setorial e à estruturação de políticas públicas que dependem de concertação em âmbito nacional.<sup>82</sup>

No caso da saúde, o alerta de Lenir Santos e Bruno Moretti é essencial para a compreensão de que a execução impositiva de emendas parlamentares não tem correspondido às prioridades do Plano Nacional de Saúde (“PNS”), dado o uso de critérios outros que não os requisitos técnicos necessários para o estabelecimento e financiamento adequado de políticas públicas, sendo notória ainda a falta de transparência e equidade na distribuição dos recursos, o que tem por resultado a intensificação das desigualdades e disparidades regionais, bem como a presença de vazios assistenciais.<sup>83</sup>

Verifica-se ainda uma deformação do processo orçamentário nacional que é a falta de controles de médio e longo prazo do orçamento, cuja implementação e efetivação são relevantes para se evitar a descontinuidade das políticas públicas, bem como para a realização de avaliações de custo-benefício para a definição de que políticas são passíveis de melhora, daquelas inexitosas

---

<sup>82</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 150, p. 57-78, 2022. p. 67

<sup>83</sup> SANTOS, Lenir. MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? *Conjur*, 9 set. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

e os critérios para o estabelecimento de políticas que se mostrem mais eficientes no uso dos recursos públicos ou na obtenção de resultados melhores.

O orçamento brasileiro é caracterizado pela visão de curto prazo na qual não se consideram de modo apropriado as despesas que se prolongam por mais de um ciclo orçamentário (um ano calendário), com tal perspectiva impedindo um planejamento fiscal que leve em conta os efeitos das decisões presentes sobre os próximos exercícios.<sup>84</sup>

Para combater tal descontinuidade nas políticas públicas e, simultaneamente, assegurar o respeito às premissas de equilíbrio orçamentário, a maioria dos países da OCDE implementou um quadro fiscal de médio prazo, com o prolongamento do horizonte fiscal e a ampliação de possibilidade de alocação eficiente dos recursos públicos, propiciando, ao menos potencialmente, que ocorra de acordo com as prioridades estatais.<sup>85</sup>

Tal metodologia prevê o estabelecimento de tetos e subtetos de acordo com as receitas orçamentárias previstas, sendo tais subtetos divididos por ministério, setores, funções ou programas públicos.<sup>86</sup>

Por meio de tal instrumento, é possível acompanhar o crescimento dos gastos públicos com a manutenção das políticas públicas e mensurar o impacto financeiro dos novos programas propostos, tornando-se clara a disputa pelos recursos existentes.<sup>87</sup>

Dito de outra forma, a previsibilidade do orçamento para o presente exercício e futuro mediato (tipicamente um horizonte de 3 a 4 anos) permite que haja uma priorização das políticas públicas ao longo dos anos, evitando-se que haja uma disrupção nos programas existentes por interrupção do fornecimento de recursos para a sua manutenção sem que sequer tenha ocorrido uma análise sobre a sua efetividade.

Do mesmo modo, o foco anual é afetado por questões conjunturais como o excesso ou frustração da arrecadação tributária em determinado exercício, causando a destinação subótima dos recursos, sobretudo no caso brasileiro, no

---

<sup>84</sup> TOLLINI, Helio. Brazil: Moving the budget focus from the short to the medium term. *OECD Journal on Budgeting*, v. 21, n. 2, 2021. p. 3

<sup>85</sup> Ibid. p. 4

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.



qual a rigidez orçamentária é de amplo conhecimento (94% do orçamento federal é destinado a despesas obrigatórias).<sup>88</sup>

Entre as vantagens da adoção de um horizonte fiscal de médio prazo, encontram-se a implementação de medidas governamentais para lidar com a rigidez orçamentária anual, aumento da eficiência do planejamento orçamentário por meio sua maior previsibilidade e transparência ao setor público em relação aos recursos disponíveis nos próximos anos.<sup>89</sup>

A implementação de um horizonte de médio prazo à gestão orçamentária se mostra particularmente relevante no Brasil, diante de uma inaudita rigidez na alocação de recursos públicos (despesas obrigatórias), visto que permitiria dotar o orçamento de maior flexibilidade diante do espaço fiscal existente em determinado momento, aumentando a eficiência inclusive dos gastos obrigatórios.<sup>90</sup>

Entre as dificuldades apontadas para a implantação desse horizonte de médio prazo no processo orçamentário brasileiro estão a falta de convocação técnica sobre a importância dessa perspectiva, desconhecimento sobre o seu uso por países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como desconhecimento sobre o procedimento de alocação de recursos.<sup>91</sup>

Na seção subsequente, serão demonstrados os mecanismos institucionais aptos a dotarem o processo orçamentário de carateres redistributivos, combatendo as deficiências abordadas no presente segmento, indicando-se as melhores práticas mundiais para a construção de um orçamento que efetivamente atue de modo redistributivo e que se mostre capaz de compreender e mitigar os efeitos das políticas que se contraponham ao objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais observadas no Brasil.

## 2.3

### MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

<sup>88</sup> TOLLINI, Helio. Brazil: Moving the budget focus from the short to the medium term. *OECD Journal on Budgeting*, v. 21, n. 2, 2021. p. 5

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid. p. 12

<sup>91</sup> Ibid. p. 13

Como visto nas seções antecedentes, o orçamento brasileiro é caracterizado pela sua rigidez, com a maior parcela dos recursos sendo destinados a gastos obrigatórios, sendo notável a ausência de controles sobre isenções e subsídios concedidos anteriormente, os quais ordinariamente não possuem prazos para revisão e análise quanto ao cumprimento ou não dos objetivos que justificaram a sua criação.

Neste sentido, visível o papel de tal estrutura para a perpetuação da desigualdade social nacional, cuja superação é dependente não só da destinação prioritária dos recursos públicos existentes para os grupos vulneráveis, como também que seu uso seja extremamente eficiente para que ocorra a melhoria de vida da população em termos palpáveis e de modo duradouro.

Diante da insuficiência dos mecanismos institucionais atualmente existentes no direito brasileiro para o controle dos gastos orçamentários, serão apresentados dois mecanismos de controle do orçamento público utilizados internacionalmente e que se mostram promissores para a realização de uma adequada priorização dos gastos públicos.

Referidos mecanismos são o *spending review* e o *gendered budgeting*.

### 2.2.1 O *Spending Review*

O atual nível de dispêndio de despesas orçamentárias é o marco inicial para a realização do orçamento do exercício subsequente, sendo o *spending review* o mecanismo existente para se verificar o nível contemporâneo de despesas, tendo o papel fundamental de auxiliar os entes governamentais a fazer a gestão orçamentária por meio da realocação dos recursos fiscais<sup>92</sup>.

Deste modo, *spending review* pode ser definido como um conjunto de ferramentas que possibilitam a análise sistêmica dos gastos governamentais, sendo intimamente ligado ao processo orçamentário e com o propósito de permitir a gestão do nível global de despesas, transferência de recursos para as

---

<sup>92</sup> TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>>. Acesso em: 20 fev. 2023 p. 2

áreas de atuação prioritária do governo e melhoria da efetividade de políticas e programas públicos.<sup>93</sup>

Para a sua adequada aplicação é essencial que os objetivos do *spending review* sejam claros, podendo englobar desde a redução do total de despesas, a repriorização de escolhas orçamentárias e a busca pela eficiência do gasto estatal, sendo verificado que distintos objetivos demandam alterações na estrutura do *spending review*.<sup>94</sup>

Ademais, fundamental que o escopo do *spending review* seja determinado, dado que tal procedimento informa a melhor forma de se obter os objetivos traçados, sendo indispensável a elegibilidade de todas as despesas para revisão, entre elas as despesas de capital, gastos obrigatórios e aqueles não orçamentários, ou seja, aquelas despesas ou renúncia de receitas que prescindem de deliberação no orçamento anual.<sup>95</sup>

Como apontado anteriormente, no caso brasileiro, o *spending review* permitiria exercer um controle mais claro sobre as renúncias fiscais, tanto aquelas privilegiando pessoas físicas (sobretudo concentrada nas classes médias e altas) como também de pessoas jurídicas, as quais são beneficiadas por empréstimos subsidiados, incentivos fiscais, alíquotas preferenciais e outros estímulos que, uma vez concedidos, deixam de estar sujeitos ao jugo democrático, mesmo quando haja uma crise econômica ou queda relevante da arrecadação tributária.

Considerando-se a complexidade envolvida na elaboração do orçamento, impossível realizar um escrutínio minucioso sobre todos os gastos orçamentários, tampouco sendo desejável a sua realização, de tal modo que se demanda a escolha sobre as partes do orçamento que serão revisadas.

Para que o *spending review* seja eficiente, o engajamento do corpo de servidores públicos é crucial, dado que são tais funcionários que elaborarão as os estudos e estimarão os cenários sobre a repriorização dos gastos públicos, bem como são os responsáveis pela implementação das recomendações feitas no processo de *spending review*, o que requer o comprometimento e participação ativa dos servidores com o objetivo do processo, seus resultados

<sup>93</sup> TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>>. Acesso em: 20 fev. 2023 p. 2

<sup>94</sup> Ibid. p. 3

<sup>95</sup> Ibid. p. 3

esperados e indicação dos casos em que a atuação dos ministérios será necessária<sup>96</sup>.

Uma vez que o processo de *spending review* é demandante em recursos materiais e humanos, fundamental que o pessoal vinculado ao Ministério da Fazenda tenha o *know-how* para a sua elaboração, assim como compreenda os desafios na relação com os ministérios ou órgãos governamentais submetidos ao seu escrutínio.

Do mesmo modo, a colaboração entre os diversos órgãos é estratégica para a adequada realização do *spending review* e para o surgimento de uma sensação de pertencimento e reconhecimento de sua importância para todos os envolvidos no processo de *spending review*.<sup>97</sup>

A efetividade do processo de *spending review* depende da sua integração ao procedimento de preparo do orçamento anual, de modo a permitir que as recomendações produzidos pelo corpo técnico, com a gestão orçamentária e a previsão de receita governamental, sendo observado que a maioria dos países da OCDE vinculam a realização do *spending review* com a formulação do orçamento e os mecanismos institucionais de médio e longo prazo de gestão fiscal<sup>98</sup>.

Recomenda-se que o planejamento do *spending review* ocorra de tal modo que suas conclusões sejam disponibilizadas amplamente antes do término da elaboração da lei orçamentária, possibilitando que referidas descobertas sejam utilizadas para a alteração do orçamento proposto.<sup>99</sup>

A literatura sobre o tema concluiu que uma estrutura que tenha um horizonte mais longo que o orçamento anual, com o estabelecimento de uma horizonte temporal de 3 a 5 anos, pode melhorar e efetividade do *spending review*, uma vez que um período mais estendido amplia as opções governamentais quando contrastado com apenas um ano.

Isto porque, usualmente as descobertas ocorridas durante o *spending review* somente são implementáveis a médio prazo, entre as quais a necessidade de reelaboração da forma de prestação de determinado serviço

<sup>96</sup> TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>>. Acesso em: 20 fev. 2023 p. 4

<sup>97</sup> Ibid. p. 5

<sup>98</sup> Ibid. p. 5

<sup>99</sup> Ibid. p. 7

público ou até mesmo casos que demandem alteração legislativa para amplificação do alcance ou resultados de certa política pública.

Como resultado, o *spending review* deve ser incluso no planejamento orçamentário de médio prazo (no caso da União, o PPA), de forma a assegurar a implementação das recomendações feitas, bem como garantir previsibilidade quanto ao nível de financiamento que os programas governamentais terão ao longo do tempo, o que minora as chances de interrupção das políticas públicas.<sup>100</sup>

Ainda, o *spending review* deve estar sincronizado com o calendário orçamentário, de modo a trazer eficiência e efetividade para a prestação de serviços públicos e hierarquizar as prioridades estatais para privilegiar as prioridades orçamentárias, sendo preparados em um curto período de tempo, o que pode ser desafiador, e dependente da qualidade da informação disponível e sua disponibilidade, sendo fundamental para a compreensão da repercussão de seus efeitos sobre grupos vulneráveis que as estatísticas sejam desagregadas considerando gênero, raça, idade, pertencimento a minorias sexuais e dados regionalizados.

Assim, o *spending review* será capaz de providenciar recomendações que permitam a sua implementação, idealmente por meio da cooperação entre o Ministério da Fazenda e demais ministérios por meio de um procedimento que preveja a sua responsabilização em caso de não implementação das conclusões do *spending review*.<sup>101</sup>

Por fim, é extremamente pertinente que seja dada ampla publicidade às conclusões do *spending review*, assegurando a participação pública, bem como a sua integridade, responsabilização em caso de descumprimento e permissão de supervisão tanto das suas conclusões quanto das razões para a sua implementação incompleta ou ineficaz.<sup>102</sup>

Importante reconhecer-se que a vinculação entre a realização de despesas orçamentárias e efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais depende de um acabouço regulatório/estatístico que permita desafiar a

---

<sup>100</sup> TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>>. Acesso em: 20 fev. 2023 p. 7

<sup>101</sup> Ibid. p. 8

<sup>102</sup> Ibid. p. 10

afirmação do governo de que cumpriu com as suas obrigações referentes aos direitos supramencionados.<sup>103</sup>

Deste modo, será possível responsabilizar e desafiar as escolhas orçamentárias realizadas com base nos padrões utilizados para a efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais, sendo uma ferramenta que permite acompanhar a performance estatal tanto no âmbito judicial quanto não judicial.<sup>104</sup>

A utilização do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se configura como uma possibilidade de o Judiciário superar as limitações atinentes à separação dos poderes para analisar as despesas orçamentárias, demandando efetivamente a concretização dos direitos socioeconômicos e culturais.<sup>105</sup>

Ao se analisar o comportamento da arrecadação pública e tributação nos países da OCDE, num quadro que se repete também no Brasil, conclui-se que há pouca margem de manobra para a ampliação da carga tributária ou do endividamento estatal para a promoção dos direitos socioeconômicos e culturais.

Assim, a tendência atual é de implementação de reformas que reduzam o crescimento inercial do gasto público, com uma demanda crescente por maior eficiência do gasto público.<sup>106</sup>

Para tanto, essencial que o processo orçamentário seja mais conectado com as regras de limitação de despesas orçamentárias, inclusive limites de déficit fiscal, arrecadação tributária e limites de endividamento, sendo tal modo de proceder verificado em vários países da OCDE, para facilitar a consolidação fiscal.<sup>107</sup>

Por si só, isto não conduz a uma mais eficiente alocação de recursos se não houver previsibilidade sobre os futuros custos das decisões tomadas no presente.<sup>108</sup>

Dáí, surge a necessidade de fortalecer a previsibilidade a médio e longo prazo do orçamento, o que ajuda a mitigar os problemas apontados, bem como

<sup>103</sup> BUI, Hien. Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Law Review*, v. 2, n. 1, p. 109-132, 2015. pp. 109-110

<sup>104</sup> Ibid. p. 129

<sup>105</sup> Ibid. p. 131

<sup>106</sup> JOUMARD, Isabelle et al. *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*. 2004. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending\\_355505224723](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending_355505224723)>. Acesso em: 10 fev. 2023 p. 5

<sup>107</sup> Ibid. p. 13

<sup>108</sup> Ibid. p. 13

identificar adequadamente os custos presentes e futuros da implementação das políticas públicas.

Demanda-se ainda que o orçamento seja produzido de forma a alocar os recursos disponíveis em linha com as prioridades estatais, processo este prejudicado pela falta de transparência e conhecimento quanto aos custos e benefícios dos programas públicos, ocorrendo internacionalmente reformas para assegurar o foco nas políticas públicas e redução da fragmentação do orçamento.<sup>109</sup>

No caso brasileiro, o foco na lei orçamentária anual, com a existência de orçamentos próprios para o Judiciário e Legislativo, bem como o uso de emendas parlamentares faz com que parte relevante do orçamento público seja utilizado sem uma rigorosa análise de custo benefício e acompanhamento dos resultados advindos desses gastos, atualmente não sujeitos a um procedimento de *spending review*.

A alocação eficiente de recursos públicos num contexto de conflito distributivo é prejudicada pela existência de novos mecanismos de gastos públicos, mas de natureza opaca e pouco controle público, tais como despesas não orçamentárias, concessão de isenções fiscais e empréstimos com garantias do governo e/ou taxas subsidiadas para grupos específicos.<sup>110</sup>

Tais gastos, num cenário em que há interesses contrastantes, sobretudo referentes ao nível de suporte e benefícios fiscais necessitam ter a sua utilidade aferida regularmente para a compreensão de quais benefícios concedidos se justificam numa análise de custo-benefício.

Um dos pontos mais desafiadores para a melhoria dos resultados das políticas públicas é a necessidade de reavaliação das práticas de gestão estatal. De fato, vários países tem mudado o foco do montante de recursos destinados a determinado público para a mensuração dos serviços efetivamente prestados e resultados obtidos.

Tal modo de proceder tem a vantagem de evidenciar aos funcionários públicos quais os resultados desejáveis ou metas, destacando a prioridade na percepção dos usuários/cidadãos, enquanto, simultaneamente, concede uma

---

<sup>109</sup> OUMARD, Isabelle et al. *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*. 2004. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending\\_355505224723](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending_355505224723)>. Acesso em: 10 fev. 2023. p. 13

<sup>110</sup> Ibid. p. 20

discrecionalidade maior aos gestores públicos para o atingimento das metas estabelecidas.

Com isso, cria-se a necessidade de se estabelecer métricas adequadas para avaliar a performance dos funcionários públicos e criar os incentivos adequados para a entrega dos resultados almejados, sendo verificado no âmbito internacional que há relevantes dificuldades na sua adequada implementação.

Necessário indicar-se que, embora a mudança de prioridade para os resultados obtidos na implementação de determinada política pública, em detrimento do controle dos gastos, se por um lado traz potencialmente mais eficiência, traz o risco de aumento do dispêndio público.

Considerando-se que parte relevante do gasto público é com o funcionalismo, a realização de um giro na atuação estatal que privilegie os resultados obtidos requer uma reforma na gestão do serviço público para trazer funcionários com as habilidades necessárias para atuar efetivamente nesta nova forma de gestão.<sup>111</sup>

Há um trade-off entre a atribuição de maior responsabilidade aos gestores públicos ao receberem maior autonomia e liberdade para a gestão cotidiana enquanto as pressões para o dispêndio dos recursos orçamentários durante o ano-calendário são de certo modo minoradas com a introdução de mecanismos de médio-longo prazo de alocação orçamentária.<sup>112</sup>

Observa-se ainda que a implantação de uma gestão pública orientada para o resultado das políticas públicas depende fundamentalmente da adequada determinação das metas para o seu atingimento de modo mensurável.

No entanto, a experiência comparada permite afirmar que esta é uma tarefa complexa, com diversos países atuando num processo evolutivo, ou seja, no qual a melhoria é incremental e ocorre a partir dos erros anteriormente verificados.<sup>113</sup>

Aponta-se ainda que a criação de um adequado sistema de incentivos que encoraje os gestores públicos a atingirem as suas metas de performance, tem se mostrado problemática, dado a falta de recompensas e a existência de punições em caso de não alcance das metas em questão.

---

<sup>111</sup> OUMARD, Isabelle et al. *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*. 2004. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending\\_355505224723](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending_355505224723)>. Acesso em: 10 fev. 2023. p. 24

<sup>112</sup> Ibid. p. 26

<sup>113</sup> Ibid. p. 26



A depender do tipo de serviço público prestado, há uma tendência a vincular o aumento de financiamento à avaliação de performance, o que funciona como um sistema de punição e recompensa.

Logo, os prestadores de serviços públicos são remunerados de acordo com o seu desempenho, tipicamente vinculado à alguma medição de volume de atividades. Por exemplo, no setor de saúde, verifica-se em alguns países o pagamento por serviços prestados, enquanto na área educacional verifica-se que a receita é condicionada ao número de estudantes atendidos ou ao percentual de conclusão do curso.<sup>114</sup>

Cabe a reflexão sobre o tratamento adequado dos casos em que a performance se mostra inferior aos indicadores estabelecidos, visto que, a se tratar de bens essenciais, é duvidoso que seja possível sancionar os provedores do serviço público sem prejudicar os usuários.

Ademais, ressalta-se que o contexto contemporâneo, no qual os estados nacionais tiveram gastos maciços para debelar os efeitos da pandemia de Covid-19, bem como de suas consequências econômicas, provocou a deterioração das finanças públicas, em muitos casos já fragilizadas.

Assim, diante de uma crise de proporções inauditas, os desafios orçamentários experimentados são magnificados, sobretudo em razão da necessidade de ampliação dos gastos públicos como resposta à crise sanitária.

Assim, é de esperar que a necessidade de equilíbrio fiscal torne ainda mais premente a tendência de priorização do gasto público para as áreas mais essenciais.

Deste modo, os governos nacionais precisarão de um ferramental que otimize o gasto público num cenário fiscal com severas restrições orçamentárias para o aumento do gasto público.

Percebe-se neste contexto que o *spending review* é um elemento crucial para permitir a hierarquização e priorização do gasto público, dado que provê meios de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas por meio de uma análise sistemática do nível atual de gasto público.

---

<sup>114</sup> OUMARD, Isabelle et al. *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*. 2004. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending\\_355505224723](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending_355505224723)>. Acesso em: 10 fev. 2023. pp. 30-31

Sua utilização tem crescido sistematicamente desde a crise financeira de 2008, quando os países buscaram meios de manter os gastos em níveis sustentáveis.

Atualmente, a quase totalidade dos países-membro da OCDE utilizam o *spending review*, alguns de modo cotidiano durante o processo orçamentário.

### **2.2.2 O Gendered Budgeting**

Num contexto fiscal mais desafiador, há o risco de que os objetivos governamentais concernentes a equidade de gênero se tornem uma baixa prioridade. Porém, importante notar-se que a diminuição de certas desigualdades de gênero podem contribuir para uma melhoria do quadro fiscal dos países.

Aqui, indica-se que o aumento da participação feminina no mercado de trabalho tem o potencial de mitigar os efeitos do envelhecimento da população e aumentar o Produto Interno Bruto.

Com efeito, a adoção de perspectiva de gênero no orçamento (*gendered budgeting*) auxilia na redução das desigualdades de gênero.

A premissa básica é que há a necessidade de remoção do viés de gênero numa série de medidas governamentais fundamentais para o bem-estar da população.

Assim, *gender budgeting* ressalta os aspectos distributivos e macroeconômicos das políticas governamentais, permitindo que sejam adotadas as medidas mais eficazes para a redução da desigualdade de gênero conciliando tal demanda com benefícios refletidos no crescimento econômico nacional.

A análise das medidas adotadas no âmbito da OCDE permite delinear algumas das formas que a perspectiva de gênero pode ser integrada aos objetivos de equidade de gênero.

Como resultado, a economia de recursos com programas ineficientes é direcionada para programas de equidade de gênero, observando-se, obviamente, o impacto da repriorização orçamentária.

Tal medida permite que se tenha uma visão global sobre o impacto das mudanças orçamentárias sobre a perspectiva de gênero e descobrir se algumas das alterações propostas são contrapostas às metas governamentais de redução de desigualdade entre os sexos.

Assim, abre-se a possibilidade de se discutir abertamente as alternativas de hierarquização das despesas orçamentárias de modo a promover os objetivos de promoção de equidade de gênero.<sup>115</sup>

Quando bem utilizado, o mecanismo de *spending review* pode auxiliar na promoção da responsabilidade fiscal enquanto assegura a utilização dos escassos recursos públicos nas áreas mais relevantes.

No entanto, num cenário de restrição fiscal, o *spending review* pode focar em seu papel originário, qual seja, a manutenção do equilíbrio orçamentário por meio da identificação de despesas ineficientes e desperdício de recursos públicos.<sup>116</sup>

Percebe-se que o ferramental utilizado para a realização do *gendered budgeting*, sobretudo num cenário fiscal desafiador, permite que os países tenham informações assertivas sobre os cortes orçamentários ou realocações de recursos dispendidos em políticas públicas existentes.

No entanto, mesmo em países da OCDE verifica-se a subutilização de mecanismos referentes ao *gendered budgeting* para a feitura de rearranjos e cortes orçamentários.<sup>117</sup>

Verifica-se que os países da OCDE se valem de diferentes meios para integrar a perspectiva de gênero no processo orçamentário, utilizando-se de *spending reviews* temáticos para ampliar a efetividade de programas que o avanço da equidade de gênero; incorporação da perspectiva de gênero no processo regular de *spending review* para que a equidade de gênero com o intento de auxiliar na formulação de recomendações para a hierarquização de prioridades dentro do *spending review*.<sup>118</sup>

No caso irlandês, o *spending review* é utilizado como uma oportunidade de se examinar o atual orçamento, cotejar as novas propostas de gastos e a

<sup>115</sup> NICOL, Scherie. Gender perspectives in spending review. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 3, 2022. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review\\_4b676369-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review_4b676369-en)>. Acesso em: 01 fev. 2023 p. 2

<sup>116</sup> Ibid. p. 5

<sup>117</sup> Ibid. p. 6

<sup>118</sup> Ibid. p. 9

pertinência de sua inclusão no orçamento, bem como examinar quão eficiente tem sido o uso de recursos públicos para a promoção dos objetivos estatais, inclusive na promoção da equidade.<sup>119</sup>

Já no caso britânico, o *spending review* é usado de modo extensivo, tendo nas análises de 2020 e 2021 realizado uma avaliação das propostas orçamentárias feitas pelos ministérios e órgãos administrativos, sendo então as propostas avaliadas pelos ministérios a que os departamentos estão vinculados por meio de evidências providenciadas pelo Ministério da Fazenda sobre os efeitos sobre as categorias protegidas, sendo só aí para só então serem tais propostas inseridas no orçamento governamental.<sup>120</sup>

O atingimento das metas de equidade é dependente da integração da perspectiva de gênero ao *spending review*, bem como o reconhecimento dos programas governamentais que se contrapõem a tal objetivo, sendo possível que o governo se valha destes dados para reestruturar o orçamento para direcionar os recursos públicos para programas que fomentem a equidade de gênero em detrimento daqueles que a prejudicam.<sup>121</sup>

Frisa-se que a qualidade de qualquer processo de *spending review* depende da qualidade das informações existentes, com as avaliações e informações quanto à performance dos programas públicos devendo estar disponíveis para a sua realização.

Importante perceber-se que tal procedimento só pode ocorrer adequadamente por meio da disponibilidade adequada de dados desagregados considerando a dimensão de gênero.

No caso brasileiro, a adaptação do *framework* do *gendered budgeting* para englobar os grupos vulneráveis implica a ampla produção de dados segregados em relação a gênero, raça, dimensão geográfica e identidade de gênero e/ou orientação sexual.

Reconhecendo-se que o procedimento de *spending-review* é intensivo no uso de pessoal qualificado para a sua realização, vários países criaram unidades específicas para a sua elaboração no correspondente local ao Ministério da Fazenda no Brasil.

---

<sup>119</sup> NICOL, Scherie. Gender perspectives in spending review. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 3, 2022. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review\\_4b676369-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review_4b676369-en)>. Acesso em: 01 fev. 2023. p. 10

<sup>120</sup> Ibid. p. 12

<sup>121</sup> Ibid.

Adicionalmente, a integração da perspectiva de gênero ao processo de *spending review* demanda um conjunto adicional de habilidades e capacidades do time responsável pela sua produção, sendo notável que a composição do time responsável usualmente não será equilibrado da perspectiva de gênero e muitas vezes as habilidades de seus membros se mostrarão inadequadas em relação às necessárias para uma análise que considere a equidade de gênero.

Por isso, considera-se que as autoridades orçamentárias podem se beneficiar de um maior equilíbrio de gênero na composição de suas equipes técnicas, com a preocupação de ter uma multiplicidade de habilidades que permita a inserção da perspectiva de gênero no *spending review*.<sup>122</sup>

Conclusivamente, a exitosa inclusão da perspectiva de gênero no *spending review* depende de um elaborado arcabouço para a sua elaboração, assim como o estabelecimento de um guia extensivo indicando a forma de execução do *spending review*.

Há uma convergência entre as ferramentas de *gendered budgeting* e de *spending review*, que permitem a produção de uma robusta avaliação de impacto de gênero .

Por fim, um amplo conjunto de dados desagregados em razão do gênero é útil para tal tarefa, com as autoridades orçamentárias se beneficiando também de times técnicos balanceados do ponto de vista de gênero e de empregados com um amplo conjunto de habilidades para permitir a inserção da perspectiva de gênero no *spending review*, podendo inclusive ser necessário trazer *experts* externos para complementar as habilidades do corpo técnico responsável pelo orçamento.<sup>123</sup>

Interessantemente, no que pode se configurar como um modelo para a priorização dos grupos vulneráveis no orçamento brasileiro, a Irlanda é o único país de OCDE a realizar um orçamento igualitário, ou seja, no qual são avaliados outras dimensões de desigualdade que não apenas o gênero.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> NICOL, Scherie. Gender perspectives in spending review. *OECD Journal on Budgeting*, v. 22, n. 3, 2022. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review\\_4b676369-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review_4b676369-en)>. Acesso em: 01 fev. 2023. p. 13

<sup>123</sup> Ibid. p. 14

<sup>124</sup> NICOL, Scherie; GUVEN, Pinar. OECD scan of equality budgeting in Ireland: Equality mainstreaming and inclusive policy making in action. *OECD Journal on Budgeting*, v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting->

No entanto, importante ressaltar-se que o governo irlandês ainda apresenta dificuldades para a sua implementação, sendo apontados os seguintes pontos de vulnerabilidade: necessidade de desenvolvimento de um conjunto de indicadores e metas em relação à equidade em sentido amplo e com caráter nacional; expansão do orçamento igualitário com o uso de ferramentas para a análise interseccional de indicadores de pobreza com seus efeitos sobre os grupos vulneráveis; estruturação de uma política que objetive melhorar as estatísticas oficiais e dados administrativos para o adequado mapeamento das desigualdades que afligem os grupos vulneráveis.<sup>125</sup>

A OCDE fornece um guia particularmente útil para a implementação de considerações sobre gênero no orçamento baseadas no uso de ferramentas operacionais para inserção da perspectiva de gênero em todo o processo orçamentário, com a realização de análises prévia, contemporâneas e posteriores para a mensuração adequada dos efeitos das políticas públicas sobre esta dimensão da equidade.<sup>126</sup>

Ademais, os países que implementaram o *gendered budgeting* podem fortalecer o seu funcionamento por meio de um ambiente favorável, o que inclui a elaboração de guias para a sua implementação, envolvimento da sociedade civil para compreensão tanto das necessidades quanto das vantagens sociais de redução da desigualdade.<sup>127</sup>

Após a análise da experiência comparada, percebe-se que há um amplo rol de ferramentas metodológicas que podem ser aplicadas ao caso particular brasileiro para a mensuração da nossa desigualdade e a criação de estratégias de mitigação.

Partindo-se do pressuposto de que os grupos vulneráveis são a melhor métrica para a compreensão e mensuração da desigualdade nacional, verifica-se que as estratégias de efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais são fortemente vinculadas à destinação prioritária de recursos públicos para o atendimento das demandas dos referidos grupos.

---

[in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action\\_80b7b9a5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting-in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action_80b7b9a5-en)>. Acesso em: 01 jan. 2023 p. 138

<sup>125</sup> NICOL, Scherie; GUVEN, Pinar. OECD scan of equality budgeting in Ireland: Equality mainstreaming and inclusive policy making in action. *OECD Journal on Budgeting*, v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting-in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action\\_80b7b9a5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting-in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action_80b7b9a5-en)>. Acesso em: 01 jan. 2023. p. 138

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid. p. 140

Para tanto, sobretudo diante de um cenário de crônica restrição orçamentária e no qual é pouco crível que haja uma reforma tributária com o objetivo de reduzir a carga tributária sobre a população mais pobre, necessário que haja uma reorganização dos gastos orçamentários para a priorização de programas públicos eficientes.

Por eficientes, entendem-se as políticas públicas capazes de alterar tangivelmente a realidade social, melhorando os indicadores referentes à escolaridade média, empregabilidade, renda, expectativa de vida, saúde, enfim, a fruição isonômica de direitos sociais e econômicos esperados para um país com o grau de desenvolvimento do Brasil.

Isto porque, a análise quanto ao cumprimento das obrigações do estado nacional em relação ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deve ocorrer em termos relativos, ou seja, observando o grau de desenvolvimento socioeconômico local.

Assim, deve-se levar em conta o PB *per capita*, a arrecadação tributária, capacidade de gestão estatal para fazer o uso adequado dos recursos disponíveis para a compreensão de quão menos desigual poderia ser a sociedade brasileira.

Como visto ao longo da presente seção, há um amplo arcabouço teórico que permite a hierarquização e repriorização dos gastos públicos para o fomento do gozo isonômico dos direitos socioeconômicos e culturais pelos mais distintos grupos sociais.

Tendo em vista que o maior avanço metodológico para a obtenção de maior equidade no orçamento público é proveniente do *gendered budgeting*, sendo uma medida pertinente que a construção de um processo de *spending review* no Brasil tenha como pressuposto a utilização do conhecimento existente sobre a inserção da perspectiva de gênero no processo orçamentário para estender tal análise para as categorias protegidas ou grupos vulneráveis.

Como resultado, a criação de um quadro teórico com a utilização de uma versão revista e ampliada do *gendered budgeting* com a inclusão das informações relevantes para que a análise do *spending review* englobe os grupos vulneráveis, propiciará que haja uma repriorização dos gastos públicos para as políticas públicas mais capazes de reduzir a desigualdade.

Por fim, necessário ressaltar-se que a combinação do *spending review* com mecanismos institucionais que tragam previsibilidade ao processo

orçamentário no médio longo prazo são capazes de evitar a descontinuidade de políticas públicas e a revisão periódica de sua efetividade, dando aos gestores públicos a liberdade para o atingimento de metas de redução da desigualdade por meio da implementação de políticas públicas eficazes.

Conclusivamente, o orçamento público é elemento central para a efetivação das políticas públicas, sendo o meio institucional de definição das prioridades coletivas.

Considerando-se que não há diferença essencial entre os direitos civis e políticos quando comparados aos socioeconômicos e culturais, configura-se um conflito distributivo por recursos escassos necessários para a sua efetivação.

Neste cenário, ferramentas metodológicas que combatam o desperdício de recursos e os reorientem para objetivos socialmente mais valiosos ganham importância.

Entre tais ferramentas, as que se mostram mais exitosas no âmbito internacional são o *spending review* e o *gendered budgeting* que, como demonstrado, podem ser conciliadas e utilizadas para a avaliação da qualidade do gasto público.

No caso brasileiro, no qual a pobreza e privação de direitos são firmemente relacionadas ao gênero feminino e à população negra, a adaptação deste arsenal metodológico para refletir os grupos vulneráveis no país se mostra como uma possibilidade poderosa de direcionar recursos públicos aos grupos mais desprivilegiados socialmente, produzindo uma melhoria na sua qualidade de vida.

No próximo capítulo, será esclarecido como as políticas públicas para a redução da desigualdade são informadas pela existência de dados desagregados concernentes aos grupos vulneráveis, bem como quais os desafios da quantificação adequada da fruição dos direitos socioeconômicos culturais.

Tal explicação se faz necessária diante da necessidade da criação de indicadores que reflitam a estagnação ou melhoria da qualidade de vida dos grupos vulneráveis e da população em geral, de modo a se avaliar o resultado das políticas públicas atualmente em curso, ou, dito de outro modo, se as mesmas são eficientes para o fim proposto ou precisam ser substituídas por outros programas públicos mais eficazes do ponto de vista do resultado ou de sua economicidade.



### 3.

## ESTRATÉGIAS DE MENSURAÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Nos dois primeiros capítulos da presente tese, o leitor foi apresentado à problemática dinâmica de arrecadação e dispêndio público, bem como de seus efeitos sobre a desigualdade social.

Esses efeitos são múltiplos, dado que importa não só o montante arrecado por meio de tributos, mas principalmente quem arcou com este custo, se o sistema tributário é regressivo ou progressivo, assim como se a estrutura tributária fomenta ou não a atividade econômica.

Do mesmo modo, ao se analisar o dispêndio de recursos orçamentários, a compreensão da desigualdade que avilta os grupos vulneráveis só pode ser explicada pela destinação dada aos recursos obtidos por meio da arrecadação tributária, bem como aferindo-se se tais gastos ocorreram de modo eficiente ou não.

Por eficientes, consideram-se os gastos que permitiram a criação de políticas públicas que favoreceram a equidade em alguma das suas dimensões, sendo preferencialmente direcionadas para os grupos vulneráveis, sujeitos a condições de vida muito inferiores à media nacional.

Neste sentido, imprescindível que seja levada em conta a concentração da população brasileira nas regiões metropolitanas, com quase 20% da população morando nas 10 cidades mais populosas do país.<sup>128</sup>

Exemplificativamente, ao se analisarem os dados mais recentes referentes à disparidade racial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ("IBGE") aponta que o rendimento médio-hora de um trabalhador branco é de R\$ 19,00 enquanto o de um negro é de R\$ 11,00. Do mesmo modo, a ocupação de cargos gerenciais é desproporcional com brancos estando em 69% das vagas enquanto os negros respondem por apenas 29,5%.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> ESTADÃO. *Quais são as cidades mais populosas do Brasil?* Veja lista divulgada pelo IBGE. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/brasil/quais-sao-cidades-mais-populosas-brasil-veja-lista-divulgada-ibge-nprm/>>. Acesso em: 10 fev. 2023

<sup>129</sup> IBGE. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10091/93473>>. Acesso em: 28 fev. 2023

Confirmando o caráter agônico da desigualdade brasileira, entre os 10% mais ricos, 70,5% das pessoas são brancas enquanto 27,7% são negras. Já quando analisados os 10% mais pobres, há uma inversão dos indicadores, com os negros perfazendo 74,1% do total e os brancos somente 25,0%.<sup>130</sup>

Quando se comparam os dados de desigualdade de renda, a iniquidade também se mostra flagrante. Ao se comparar-se a renda dos 10% mais ricos com àquela dos 40% mais pobres, observa-se que a renda dos mais ricos é 17 vezes superior a dos mais pobres, sendo observado ainda que, quando se compara a renda dos 20% mais ricos contra a dos 20% mais pobres, a diferença de renda é de 21 vezes.<sup>131</sup>

Quando analisada a desigualdade de modo interseccional, considerando a interrelação entre gênero e raça, os dados mostram uma sociedade fraturada. As mulheres negras trabalham maior número de horas em afazeres domésticos e enfrentam as maiores taxas de desocupação em relação a homens e mulheres brancas.<sup>132</sup>

Tais dados ajudam a configurar a desigualdade do ponto de vista racial quase como um *apartheid*<sup>133</sup>, tendo as classes ricas e pobres típicos traços fenotípicos.<sup>134</sup>

Com isso, não se quer dizer que raça seja o fator explicativo para a desigualdade brasileira, mas meramente demonstrar que tanto a riqueza quanto à pobreza são racialmente caracterizadas.

Neste sentido, a elaboração de políticas públicas com o foco de redução da desigualdade de renda e no acesso à saúde para serem efetivas no seu intento de tornar o Brasil uma sociedade mais igualitária, precisam considerar o aspecto racial quando de sua implementação.

<sup>130</sup> IBGE. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10091/93473>>. Acesso em: 28 fev. 2023

<sup>131</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/45/95341>>. Acesso em: 28 fev. 2023

<sup>132</sup> IBGE. *Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10073/91256?ano=2019>>. Acesso em: 28 fev. 2023

<sup>133</sup> PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: Por uma crítica africana ao colonialismo jurídico. In: *Lasa Forum*. 2019. p. 69-74. p. 71

<sup>134</sup> PIRES, Thula. Racializando o debate sobre direitos humanos. *SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, pp. 65-75, 2018. p. 74

Do mesmo modo, há uma grande disparidade regional decorrente da concentração populacional em pouquíssimas cidades litorâneas, com a atividade econômica também sendo extremamente concentrada.

De fato, ao se analisar o PIB brasileiro, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul produzem a 53,0% da riqueza nacional<sup>135</sup>.

Ou seja, além das disparidades de gênero e raça, há um fortíssimo componente espacial, no qual tanto à maioria da população quanto da atividade econômica são concentradas geograficamente.

Assim, constrói-se um cenário complexo para a mensuração e o desenvolvimento de estratégias de efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais.

Isto porque, diante da disparidade do nível de atividade econômica entre os estados, natural que a União atue como uma força equalizadora das iniquidades nacionais, por meio de transferências constitucionalmente obrigatórias e voluntárias para os estados mais pobres.

No entanto, os recursos obtidos pela União para a redistribuição de receitas orçamentárias é proveniente do produto arrecadado nos estados mais ricos, os quais, tipicamente, verificam que a União arrecadam mais recursos localmente do que dispendendo.

Tal cenário, no qual há ampla disparidade entre as receitas tributárias próprias dos estados, com aqueles mais pobres sendo mais dependentes das transferências da União, demanda um olhar atento para a elaboração tanto das políticas públicas objetivando a redução das desigualdades regionais quanto também uma análise percuciente sobre a construção dos indicadores socioeconômicos que reflitam adequadamente a situação dos grupos vulneráveis quando comparados ao restante da população.

Para tanto, imprescindível que seja analisado inicialmente se a forma de apresentação dos dados pelo IBGE são suficientes para a apreensão das dimensões de desigualdade relevantes no país, sendo apontados como importantes os seguintes fatores: raça, gênero, orientação sexual, idade, localização geográfica.

---

<sup>135</sup> IBGE. *Produto Interno Bruto – PIB*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 28 fev. 2023

Adicionalmente ao trabalho de compreensão dos dados disponibilizados atualmente, há a necessidade de se verificar se é possível a obtenção direta ou inferência quanto ao aspecto interseccional da desigualdade, isto é, como os indicadores conseguem conjugar mais de uma dimensão de desigualdade na estrutura social brasileira.

Ressalta-se que o presente trabalho não busca definir qual o conjunto adequado de indicadores sociais que subsidiariam de modo satisfatório à implementação de políticas públicas no país, permitindo-se aferir a sua efetividade ao longo do tempo e comparada com políticas alternativas.

O que se busca é o reconhecimento de que a sua definição não é somente técnica, dado que há uma série de alternativas igualmente aptas a informarem adequadamente a realidade social.

De fato, esta definição é também política, sendo essencial que a sociedade civil, parlamentares e forças políticas tenham um consenso mínimo sobre a relevância dos indicadores escolhidos. Apenas a existência de um entendimento comum sobre a importância dos indicadores em questão é capaz de assegurar o seu uso contínuo por longo período, necessariamente lidando com alternâncias dos partidos que ocuparão a chefia do Poder Executivo em âmbito nacional e local.

Diante de tal quadro, passa-se na seção seguinte a se demonstrar as principais dificuldades na utilização e construção de indicadores socioeconômicos, que são parte do desafio de quantificação de uma realidade social complexa.

### **3.1**

#### **O DESAFIO DA QUANTIFICAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL**

A compreensão dos desafios envolvidos na quantificação da realidade social estão vinculados à compreensão e utilização dos métodos quantitativos aplicados aos direitos socioeconômicos e culturais. Trata-se de entender como aqueles dados permitem entender, “produzir” e legitimar, no caso brasileiro, discriminações baseadas em sexo, raça e/ou condição social.

Cabe, desta maneira, indagar o que os dados existentes são capazes de informar, bem como quais as limitações inerentes à sua utilização evitando-se

que o seu uso inadequado informe aos agentes relevantes uma representação incorreta da realidade.

Percebe-se assim, que a utilização de métodos quantitativos propicia uma utilização estratégica e política desses dados, visto que as demandas sociais dos grupos vulneráveis passa a fazer uso de um léxico objetivo, no qual são feitas considerações sobre o custo-benefício advinda da implantação de determinada política, reconhecendo-se que se está diante de um quadro crônico de restrição orçamentária.

Partindo-se da premissa de que a transformação da realidade social nacional é dependente da disseminação de que o grau de desigualdade pátrio não se trata de um dado da natureza, bem como que países com níveis de desenvolvimento semelhantes foram capazes de construir sociedades mais justas e menos desiguais.

Como não é dado à população e gestores públicos que a desigualdade atualmente verificada é intensificada pela atuação estatal, podendo por ela ser reduzida, considera-se que a utilização de pesquisa quantitativa para a compreensão das violações aos direitos socioeconômicos e culturais é o meio mais promissor para externar que o atual estado de coisas não é atribuível à conduta de um único indivíduo ou ação governamental, sendo, em geral, o resultado de uma complexa cadeia de eventos e decisões governamentais (intencionais e não intencionais)<sup>136</sup>.

Antoine Nouvet e Frédéric Mégret<sup>137</sup> apontam a existência de crescente interesse do movimento de direitos humanos pelo uso de ferramentas quantitativas, dado que estes métodos permitem identificar padrões, de outro modo invisíveis, de violações aos direitos socioeconômicos e culturais.

Assim, considerando-se a existência em âmbito doméstico e internacional de critérios interditados de discriminação, tais como sexo, raça ou pertencimento a grupo étnico, orientação sexual, etc, a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de análise que permitam a visualização de tendências e padrões para a demonstração de uma potencial violação do dever de não-discriminação se mostra imprescindível.

<sup>136</sup> CORKERY, Allison. Investigating Economic, Social, and Cultural Rights Violations in ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) The Transformation of Human Rights Facts-Finding. Oxford University Press, 2016. p. 414.

<sup>137</sup> NOUVET, Antoine; MEGRET, Frederic Megret. "Quantitative Methods for Human Rights: From Statistics to 'Big Data'." (2016). Disponível em: <<https://www.secdev-foundation.org/wp-content/uploads/2016/07/SSRN-id2801064.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018

Dado o objetivo de produzir um resultado socialmente mais justo para os grupos vulneráveis, ou seja, obtendo-se uma melhor distribuição de bens públicos pelo seu direcionamento prioritário para os grupos vulneráveis e o estabelecimento de políticas públicas mais efetivas, necessário que haja um critério de eleição que possa ser submetido ao crivo democrático para definir qual a melhor utilização dos recursos públicos.<sup>138</sup>

Antes de se adentrar nas aporias inerentes à adequada construção dos indicadores socioeconômicos que permitam observar o eventual descumprimento das obrigações inscritas no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, necessário apontar-se que a inexistência ou existência de um conjunto inadequado de indicadores sociais e econômicos é extremamente nocivo à pertinente formulação de políticas públicas.

Exemplificativamente, no Estado do Rio de Janeiro, não se encontram informações públicas relativas ao desenvolvimento de políticas de saúde que reflitam as necessidades específicas da população negra.<sup>139</sup>

E do ponto de vista da efficientização das políticas públicas a compreensão de que certas patologias atingem desproporcionalmente certos segmentos da população permite a elaboração de programas públicos para acompanhamento preventivo da população-alvo.

Ademais, para se assegurar o financiamento da política pública em questão, o conhecimento dos custos futuros previsíveis para os indivíduos e sociedade em geral, tais como o eventual pagamento de benefício assistencial, aposentadoria por invalidez, saída antecipada do mercado de trabalho, etc, se mostra essencial para o convencimento de sua importância e benefícios que extrapolam o grupo diretamente beneficiado por ela.

Quando comparados o custo presente de uma campanha para tratamento preventivo com os custos tanto para a saúde pública quanto para a previdência social, ajuda-se a dimensionar-se corretamente o papel de políticas preventivas em detrimento de uma atuação apenas quando um quadro grave se desenvolveu.

---

<sup>138</sup> CORKERY, Allison. Investigating Economic, Social, and Cultural Rights Violations in ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) The Transformation of Human Rights Facts-Finding. *Oxford University Press*, 2016. p. 416

<sup>139</sup> Para mais informações: Disponível em: <<https://www.saude.rj.gov.br/participacao-social-e-equidade/saude-da-populacao-negra/sobre-o-comite-estadual>>. Acesso em: 10 jun. 2018

A utilização estratégica dos dados possibilita que demandas antes formuladas em termos de obrigação moral ou cumprimento de direitos humanos seja transmutada numa política cujos efeitos se espalham para além do grupo diretamente beneficiado, com a sociedade se beneficiando por meio de mais pessoas trabalhando, menores gastos com saúde e previdência, etc.

Deste modo, utilizando dados que possuem uma pretensão de objetividade e de neutralidade, uma demanda social relevante passou a ser dotada destes atributos de objetividade e neutralidade, não obstante seja de conhecimento geral de que os indicadores socioeconômicos não são neutros, tampouco objetivos, mas sim representam um recorte da realidade reputada relevante.

Verifica-se assim que esses dados podem ser usados pelo pensamento crítico e progressista para defender uma agenda pró direitos humanos, até mesmo porque sendo tecnicamente utilizados, constituem um discurso socialmente aceito.

No mais, ainda servem como um poderoso mecanismo de convencimento de agentes públicos, políticos e a sociedade, tendo em vista que, meios menos artodoxos – como os apelos tradicionais aos direitos humanos – podem não ser, necessariamente, bem recebidos.<sup>140</sup>

Diante da complexa questão concernente à determinação se o Estado envidou todos os esforços para a efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais, salienta Eitan Felner que é necessário o desenvolvimento de ferramentas que permitam verificar nos casos em que pessoas são sujeitas a uma situação de privação desnecessariamente, se tal privação decorre de políticas governamentais ou se a situação de privação se apresenta como consequência atribuível às próprias pessoas<sup>141</sup>.

Para realizar tal desígnio parece inevitável o uso de ferramentas quantitativas e habilidades analíticas que, entretanto, normalmente, as organizações de direitos humanos não possuem tampouco os órgãos de assessoramento do processo orçamentário em nível nacional e local.

Neste sentido, esclarece-se que indicadores são úteis para os mais díspares propósitos, desde a sintetização de uma situação social, até a

---

<sup>140</sup> CORKERY, Allison. Investigating Economic, Social, and Cultural Rights Violations in ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) The Transformation of Human Rights Facts-Finding. *Oxford University Press*, 2016. p. 418

<sup>141</sup> Ibid. p. 197

possibilidade de produção de conhecimento e acompanhamento de tendências históricas.<sup>142</sup>

Também é possível o seu uso para avaliar o cumprimento de obrigações referentes ao gozo dos direitos socioeconômicos e culturais, vinculando a discussão teórica sobre esses direitos à sua concretização, com a conexão entre a obrigação legal internacionalmente assumida pelo estado e a produção de dados empíricos que comprovem o grau de implementação desses direitos num determinado local.<sup>143</sup>

Não obstante, chama-se atenção ao fato de que, frequentemente, privações generalizadas são geradas ou maximizadas pela ausência de vontade política de vários atores relevantes, sejam os governos nacionais, instituições financeiras internacionais ou países desenvolvidos<sup>144</sup>.

Sob esse aspecto, a exemplo do dever de não-discriminação, é possível apontar a existência de cortes arbitrários na área social e seus efeitos discriminatórios, possibilitando o questionamento dessas decisões governamentais.

Diante do caráter persuasivo que pode ser atribuído às evidências empíricas de descumprimento do dever de não-discriminação, cabe indagar sobre os limites e potencialidades advindas da utilização de métodos quantitativos, econométricos, estatísticos e indicadores para a constatação de violações aos direitos humanos.

Sobremodo, quando há a exigência de novas habilidades (que se espraiam pelo ramo do Direito, Política, Ciências Sociais e até mesmo a Economia),<sup>145</sup> e cada vez mais assente na compilação de vários indicadores para aferir o cumprimento dos Estados quanto às suas obrigações previstas no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

Ademais, considera-se que um dos pressupostos para que seja possível a verificação quanto ao cumprimento do dever de não-discriminação, qual seja, a segregação de toda informação relevante atinente aos direitos socioeconômicos e culturais, representa, por si, um risco à promoção dos direitos em questão.

<sup>142</sup> MCINERNEY-LANKFORD, Siobhan; SANO, Hans-Otto. Human rights indicators in development: an introduction. *World Bank Publications*, 2010. p. 14

<sup>143</sup> Ibid. p. 15

<sup>144</sup> Ibid. p. 197.

<sup>145</sup> WALKER, Simon. Challenges of human rights measurement in SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) *Handbooks of Research Methods in Law. William Pratt House*, 2017. pp. 306-307



A ausência ou a segregação de informação atinente a determinados direitos socioeconômicos e culturais representa *per se* um risco à promoção desses direitos e também constitui um fato mesmo daquela violação.

Isto porque, em caso de inadequada interpretação quanto ao que os dados<sup>146</sup>, de fato, representam, pode-se concluir levianamente que a disparidade entre os diferentes grupos decorre de condutas individuais dos grupos socialmente vulneráveis ao invés de levar ao reconhecimento de que condutas individuais, supostamente “nocivas” ao bem-estar individual, podem ser total ou parcialmente constrangidas por condições socioeconômicas não atribuíveis às vítimas<sup>147</sup>.

Neste sentido, irretocável o alerta feito por Patrick Ball, quando aponta que estatísticas feitas de modo não-criterioso mais confundem que esclarecem, estatísticas fracas podem ser piores que nenhuma estatística, recomendando que pesquisas quantitativas estejam alinhadas com métodos qualitativos e que a justificativa pelo uso de um método quantitativo deve ocorrer apenas quando os objetivos, dados e métodos convergirem, e os perigos sejam reduzidos a um nível aceitável é que deveria ser feita a escolha por métodos quantitativos<sup>148</sup>.

A utilização crescente de pesquisa quantitativa, dados econométricos e indicadores complexos (compilação de indicadores que resultam em um indicador único)<sup>149</sup>, representa uma possibilidade ímpar de promoção dos direitos humanos, tanto em termos retóricos quanto tecnicamente<sup>150</sup>.

<sup>146</sup> Neste sentido, as lições de Francisco López-Bermúdez são inestimáveis. Isto porque citado autor além de definir indicador como a “*medida específica de um conceito*”, aponta como inevitável a questão da conceituação e sua operacionalidade em relação à construção de indicadores. Ademais, reconhece o autor que a conceituação dos direitos humanos é carregada de conteúdo político, sendo necessário que tais definições sejam submetidas a escrutínio público de modo a se saber o que, como, quando e com que propósito esses indicadores foram criados. LÓPEZ-BERMÚDEZ, Francisco. Creating and Applying Human Rights Indicators *In* SHELTON, Dinah (Org.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013. p. 667 DOI: 10.1093/law/9780199640133.003.0037

<sup>147</sup> Angus Deaton aponta que, ao menos nos países ricos, as pessoas mais pobres são mais propensas a se engajarem numa série de condutas nocivas à própria saúde, tais como maiores índices de fumo, obesidade, menos provável que se exercitem regularmente, mais provável que trabalhem em empregos perigosos e mais provável que consumam álcool imoderadamente. DEATON, Angus. What Does the Empirical Evidence Tell Us About the Injustice of Health Inequalities? *In* EYAL, Nir *et al* (Org.) *Inequalities in Health CONCEPTS, MEASURES, AND ETHICS*. Oxford University Press: New York, 2013. pp. 272-273

<sup>148</sup> SATTERTHWAIT, Margaret; KACINSKI, Daniel. Quantitative methods in advocacy-oriented human rights research *in* SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) *Handbooks of Research Methods in Law*. William Pratt House, 2017. p. 305

<sup>149</sup> DAVIS, Kevin *et al*. (Ed.). *Governance by indicators: Global power through classification and rankings*. Oxford University Press, 2012.

<sup>150</sup> LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. *Measuring human rights*. Routledge, 2009. pp. 64-65

Isto porque, a utilização desta plêiade de informações permite a demonstração das violações aos direitos socioeconômicos e culturais de modo muito mais efetivo<sup>151</sup>.

Como exemplo, possibilita a apresentação de relações causais e correlações entre dispêndio público em determinado grupo populacional e resultados atinentes à saúde, renda ou escolaridade deste mesmo grupo. A partir daí, pode-se evidenciar quais grupos populacionais se apropriam da maior parcela do orçamento federal, estadual e municipal, como também, pode-se verificar qual a distribuição da carga tributária por díspares grupos sociais, de gênero e/ou renda.

Todos esses dados permitem que impropriedades quanto à forma de financiamento do Estado e seu dispêndio sejam reveladas. Mas não somente. Permite-se, assim, que grupos que arquem desproporcionalmente com o sustento do Estado e/ou cujos direitos socioeconômicos e culturais sejam negligenciados quando da formulação do orçamento, possam contar com uma argumentação estrategicamente sólida do ponto de vista técnico.

Como apontando anteriormente e de acordo com Alisson Corkery, dados são vistos como neutros e verificáveis externamente, o que atribuiria credibilidade para os pleitos relativos aos direitos humanos, bem como permitiria que ativistas dos direitos humanos criticassem mais percucientemente ações governamentais<sup>152</sup>.

No mesmo sentido, Patrick Ball indica que a evidência quantitativa tende a ser considerada mais crível que aquelas assentes de análises históricas ou qualitativas, sendo notavelmente apontado pelo referido autor, que presenciou inúmeras vezes análises qualitativas feitas com grande apuro técnico serem preteridas em benefício de análises quantitativas simplistas ou baseadas em dados incorretos<sup>153</sup>.

Realça ainda Patrick Ball, que, frequentemente, estatísticas descritivas são tratadas como se capazes fossem de permitir inferências a partir de seus dados e que estatísticas feitas com pouco rigor tendem a ser privilegiadas em detrimento de argumentos assentes em pesquisa qualitativa.

---

<sup>151</sup> Council of Europe; Gender Mainstreaming. Policy Briefs and Council of Europe Activities 3<sup>rd</sup> Update, June 2016. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680630394>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

<sup>152</sup> Ibid. p. 422

<sup>153</sup> Ibid. pp. 483-484

Causticamente, conclui o autor, após mais de 20 (vinte) anos trabalhando com a criação de estatísticas para a análise de direitos humanos, que muitas vezes a utilização incorreta das estatísticas é pior que a sua não-utilização.

Patrick Ball ainda questiona a finalidade de se utilizar uma estatística que pode não significar nada, apontando adicionalmente, que há problemas com as interpretações incorretas dos dados obtidos: por exemplo, os leitores se esquecem das limitações dos dados e interpretam estudos descritivos como se fossem inferenciais<sup>154</sup>.

Neste sentido, ao salientar um novo conjunto de ferramentas que permitem quantificar tanto o número de pessoas e/ou grupos sociais flagelados pela extrema-pobreza, criminalidade, falta de saneamento básico e moradia digna (entre outros infortúnios), quanto estabelecer, quando possível, relações de causalidade ou correlações entre a atuação estatal e a qualidade de vida dessas pessoas, dota-se aqueles interessados e ao mundo acadêmico, uma nova perspectiva sobre problemas já existentes, mas invisibilizados.

Como bem pontuado por Margaret Satterthwaite e Daniel Kacinski, a análise dessas bases de dados permite avaliar onde se verificam as desigualdades com a segregação dos dados sobre acesso específico a um bem da vida, por exemplo, água potável, entre os distintos grupos sociais.

Adicionalmente, ainda é possível acompanhar a evolução da fruição de um direito ao longo do tempo, identificando-se períodos de estagnação ou retrocesso no gozo do direito em questão. A partir de ambas perspectivas, pode-se indicar um possível descumprimento do dever de efetividade mínima dos direitos socioeconômicos e culturais<sup>155</sup>.

Tendo em conta suas limitações (por exemplo, governança de tipo neoliberal), a mensuração de direitos humanos oferece também muitos benefícios: desde a clarificação quanto à violações de direitos humanos, vítimas

<sup>154</sup> Todd Landman e Edzia Carvalho alertam que o uso indiscriminado e muitas vezes descuidado desses instrumentos de medição tem resultado em um dos mais controvertidos debates relativos à mensuração de direitos humanos, por exemplo, questionando-se a validade de utilização de estatísticas oficiais como medida ou substitutos para a aferição de direitos humanos. Questiona-se assim se os indicadores derivados de estatísticas governamentais refletem efetivamente a fruição dos direitos humanos ao invés de indicar meramente o fornecimento de bens públicos pelo Estado. LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. *Measuring human rights*. New York: Routledge, 2009. p. 109

<sup>155</sup> SATTERTHWAITE, Margaret; KACINSKI, Daniel. Quantitative methods in advocacy-oriented human rights research in SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) *Handbooks of Research Methods in Law*. William Pratt House, 2017. p. 298

e violadores até mesmo facilitando o entendimento das percepções públicas e opiniões sobre os direitos humanos.

Permite-se ainda o teste de teorias quanto à efetividade de leis e políticas atinentes aos direitos humanos<sup>156</sup>.

Pode se tornar *um dos instrumentos* para a melhoria das políticas públicas, ao remediar, por exemplo, injustiças passadas e tornando evidente as interrelações entre a proteção dos direitos humanos e outras áreas da política, tais como desenvolvimento e segurança<sup>157</sup>.

Para tanto, é imprescindível que se reconheçam as incertezas e limitações quanto ao que pode ser medido, às informações disponíveis e o que, efetivamente, precisa ser medido. Essas questões apresentam-se como fundamentais para produção de mensurações válidas, confiáveis e significativas<sup>158</sup>.

Por fim, com base em Francisco López-Bermúdez, entende-se que a utilização de indicadores para a promoção e monitoramento de direitos humanos ajuda tanto a desmistificar a noção de direitos humanos quanto facilita a disseminação dos padrões e princípios desses direitos na formulação e implementação de políticas públicas<sup>159</sup>.

### 3.2

## O USO ESTRATÉGICO DOS DADOS PARA CONFORMAR A REALIDADE SOCIAL

Richard P. Claude e Thomas B. Jabine apontam que, não obstante quaisquer violações à liberdade humana mereça condenação universal, a atuação na área dos direitos humanos muitas vezes demandada indicar o como, até que ponto e por que as liberdades em questão foram violadas, sendo o uso de recursos estatísticos relevante porque a violação de direitos num caso

<sup>156</sup> WALKER, Simon. Challenges of human rights measurement *in* SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) *Handbooks of Research Methods in Law*. William Pratt House, 2017. p. 315

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Ibid. pp. 315-318

<sup>159</sup> LÓPEZ-BERMÚDEZ, Francisco. Creating and Applying Human Rights Indicators *In* SHELTON, Dinah (Org.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, 2013. p. 672 DOI: 10.1093/law/9780199640133.003.0037

individual, por mais grave que seja não evidencia um padrão ou política concertada.<sup>160</sup>

O uso de ferramentas estatísticas permite demonstrar e apregoar a extensão e o tipo de violações dos direitos humanos, discernir os grupos mais atingidos e definir as responsabilidades pelo descumprimento, facilitando ainda que a sociedade civil e organizações não-governamentais tenham estatísticas comparáveis entre os países para avaliar os abusos aos direitos humanos.<sup>161</sup>

Um uso fundamental de estatísticas no caso brasileiro é a capacidade de demonstrar os padrões atuais e ao longo do tempo da diferença na fruição dos bens da vida entre os grupos vulneráveis e o restante da população, podendo comparar a realidade nacional com a de outros países e os padrões internacionalmente definidos e que estejam sendo desrespeitados.<sup>162</sup>

Ao se indicar a necessidade de que haja um consenso social mínimo na sociedade brasileira para a definição dos indicadores sociais relevantes para a medição da desigualdade de fruição dos direitos socioeconômicos e culturais, quer-se ressaltar a complexidade na definição de certos conceitos, entre os quais o de alfabetizado e pobreza.<sup>163</sup>

Robert Justin Goldstein indica que, após a definição conceitual de termos ambíguos, há dificuldades para a obtenção de dados confiáveis e abrangentes sobre a violação aos direitos humanos, tendo problemas decorrentes desde a sua não coleta, restrições de acesso ou de caráter fragmentado, controverso e de confiabilidade duvidosa.<sup>164</sup>

De fato, observa-se que o desenvolvimento dos indicadores é essencialmente uma obrigação estatal, no entanto, a coleta de informações e a capacidade de gestão e ampla disponibilização dos dados é uma questão complexa, com vários países tendo dificuldades para a construção de indicadores críveis, sendo crescente a atuação internacional para dotar os

<sup>160</sup> CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B. Exame dos Problemas dos Direitos Humanos por Meio da Estatística. In: CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B. (Orgs.) *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p. 25

<sup>161</sup> Ibid. pp. 26-27

<sup>162</sup> Ibid. p. 30

<sup>163</sup> GOLDSTEIN, Robert Justin. As limitações do Uso de Dados Quantitativos no Estudo das Violações dos Direitos Humanos. In: CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B. (Orgs.) *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. pp.65-66

<sup>164</sup> Ibid. p. 66

estados de capacidade para a produção de estatísticas concernentes aos direitos socioeconômicos e culturais.<sup>165</sup>

Conclui o autor que o uso de dados quantitativos é útil, desde que não surja uma dependência exclusiva da estatística no monitoramento de violações aos direitos humanos, sobretudo quando a informação relevante estiver indisponível ou carecer de contexto político e histórico para a sua adequada compreensão.<sup>166</sup>

Neste sentido, a qualidade e efetividade do debate público depende do uso adequado das estatísticas disponíveis, da atuação para ampliar a coleta de informações caso as atuais sejam insuficientes e, principalmente, compreender as limitações das estatísticas utilizadas, ou seja, entender o que os dados são capazes de informar ou não.<sup>167</sup>

Margareth Satterthwaite rememora que desde os anos 80 do século passado houve uma cobrança crescente pelo uso de indicadores por suas características de abstração e quantificação, mas que tal interesse não foi acompanhado por um interesse real sobre as limitações envolvidas na utilização de dados quantitativos para se aferir a violação de direitos humanos.<sup>168</sup>

Segundo referida autora, isto ocorreria porque números e estatísticas, enfim, a linguagem da quantificação, é vista como uma forma eficaz de remover a subjetividade da análise, sendo uma verdadeira “tecnologia de distanciamento”.<sup>169</sup>

Por fim, é ressaltado que o uso de indicadores para a promoção de direitos humanos muitas vezes tem como efeito a preocupação estatal com a demonstração de realização progressiva dos direitos, incentivando-se a transmutação do indicador num objetivo.

Com isso, ao longo do tempo, os dados obtidos se tornariam menos fidedignos, dado que os estados têm a tendência de ajustar suas práticas para a

<sup>165</sup> LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. *Measuring human rights*. Routledge, 2009. p. 125

<sup>166</sup> GOLDSTEIN, Robert Justin. As limitações do Uso de Dados Quantitativos no Estudo das Violações dos Direitos Humanos. In: CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B. (Orgs.) *Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p. 81

<sup>167</sup> AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. *Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais*. 4ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012. pp. 20-21

<sup>168</sup> ROSGA, AnnJanette; SATTERTHWAIT, Margareth L. Measuring Human Rights: UN Indicators in a Critical Perspective In DAVIS, Kevin et al. (Ed.). *Governance by indicators: Global power through classification and rankings*. Oxford University Press, 2012. p. 298

<sup>169</sup> Ibid. p. 303

obtenção de melhores resultados, sem que isso represente uma efetiva melhoria na fruição dos direitos pela população.<sup>170</sup>

Conclusivamente, apontou-se que os direitos socioeconômicos e culturais possuem como traço distintivo o fato de o seu descumprimento pelo Estado ser usualmente fruto da complexa interação entre i) decisões quanto à gestão econômica do Estado; ii) decisões quanto à estrutura tributária; iii) decisões relativas ao dispêndio público; e, iv) aspectos culturais e geográficos de um país.

Como resultado, o seu eventual descumprimento é um fenômeno multifatorial, não havendo uma conduta única cuja revogação seja capaz de sanar o descumprimento das obrigações assumidas em âmbito internacional, nacional e regional.

Dada a complexidade inerente ao estabelecimento do vínculo causal entre uma ou mais condutas estatais e a observação de um descumprimento dos direitos socioeconômicos e culturais, torna-se desafiador determinar quando ocorreu efetivamente uma violação, bem como se mostra um problema multifacetário o oferecimento de uma solução para eliminar o descumprimento observado.

Ademais, diante das apontadas e notórias restrições orçamentárias experimentadas na realidade brasileira, o uso de ferramentas estatísticas para acompanhar o desempenho de políticas públicas possui o papel de estabelecer as prioridades estatais e hierarquizar quais as políticas públicas são mais prementes.

Assim, estabelece-se um conjunto de elementos analíticos para lidar com o conflito distributivo, ou seja, a criação de um critério aceitável tanto técnica quanto politicamente para indicar as prioridades públicas, levando em conta a necessidade de atendimento das demandas dos grupos vulneráveis, assim como da criação e manutenção de políticas públicas que fomentem o crescimento econômico, mesmo que tenham efeitos prejudiciais à equidade no curto prazo.

Tais questões, conjuntamente com os critérios para a própria verificação de violações aos direitos socioeconômicos e culturais são cruciais para potencialmente construir-se uma sociedade mais justa e fraterna, permitindo-se

---

<sup>170</sup> ROSGA, AnnJanette; SATTERTHWAIT, Margareth L. Measuring Human Rights: UN Indicators in a Critical Perspective *In* DAVIS, Kevin et al. (Ed.). Governance by indicators: Global power through classification and rankings. *Oxford University Press*, 2012. p. 305

que as distinções entre as diferentes pessoas e grupos sociais não sejam devidas à interferência de interditados critérios de discriminação.

Ao mesmo tempo, a pesquisa enfrenta um problema maior, eis que a sociedade atual é precisamente construída por meio da destruição dos direitos humanos. Ou seja, os direitos humanos já não são percebidos como sendo inerentes a todas as pessoas, mas são reciclados em bens e serviços privatizados, disponíveis unicamente para as categorias sociais mais privilegiadas.

Diante da crescente utilização de indicadores e estatísticas para a “descoberta” de violações aos direitos socioeconômicos e culturais, assume-se também o *compromisso metodológico* de apreender exatamente o que os dados obtidos permitem dizer, ou seja, o que se está medindo, qual o significado desses dados obtidos e se é possível fazer inferências a partir desses dados<sup>171</sup>.

Usando uma perspectiva foucaultiana, que tipo de verdade uma sociedade deve descobrir sobre si mesma e “confessar” para seus cidadãos<sup>172</sup>.

Utilizar dados para apontar-se violações aos direitos socioeconômicos e culturais significa, em última análise, ser capaz de compreender as limitações, alcance e potencialidade das informações fornecidas pelos indicadores e estatísticas.

O pleno conhecimento do supracitado conjunto de informações quanto aos indicadores permite que estes passem a informar o estabelecimento de políticas públicas criadas com o intento de sanar determinadas violações.

Em outra senda, a parca compreensão quanto à informação que os dados obtidos são capazes de fornecer representa um perigo à utilização desses dados para informar as políticas públicas.

Os efeitos desta má-compreensão são inúmeros: por exemplo, a incorreta identificação da causa de uma violação aos direitos socioeconômicos e culturais pode acarretar a inadequada formulação da política reparadora da iniquidade observada.

<sup>171</sup> Neste sentido, muito importante a crítica de Sally Engle Merry, a qual percutientemente aponta que os indicadores e o conhecimento originados deles reforçam a teoria subjacente à criação do indicador. MERRY, Sally Engle. *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking* (Chicago Series in Law and Society) (p. 208). *University of Chicago Press*. Edição do Kindle.

<sup>172</sup> FOUCAULT, Michel. *Wrong-Doing, Truth-Telling. The Function Of Avowal in Justice*. Edited by Fabienne Brion and Bernard E. Harcourt. *The University of Chicago Press*, 2014.



Mensurar inadequadamente a importância de uma suposta violação, pode concentrar recursos finitos (quer financeiros ou técnicos) para uma violação menos disseminada ou menos grave que outras violações aos direitos socioeconômicos e culturais .

Assim, enquanto a utilização de dados complexos (estatísticas e indicadores) tem o potencial de informar o estabelecimento de políticas públicas mais eficazes (sobretudo em relação ao dever de não-discriminação), também traz o risco de desvirtuar o debate público: dados incorretamente mensurados ou interpretados podem influir na formulação de políticas públicas como se as conclusões baseadas nos referidos dados fossem representativas da verdade científica<sup>173</sup>.

Desta sorte, vistas as aporias inerentes ao processo de produção de conhecimento por meio de estatísticas e indicadores, a existência de limitações no que tais dados informam, reconhece-se a importância da deliberação democrática para a consecução dos objetivos constitucionalmente assumidos entre o estado e o povo brasileiro.

Não tendo por propósito uma análise exauriente dos critérios de construção e limitações técnicas do processo de produção de estatísticas e indicadores, uma vez que se entende mais pertinente a adoção de um critério uniforme ao longo do tempo, mensurável e de utilização duradoura do que aquele que se mostre mais adequado do ponto de vista técnico, mas não sendo utilizado de modo disseminado por gestores públicos e no debate político, quer parlamentar ou envolvendo a sociedade civil.

Desta maneira, o uso de indicadores, mesmo com todas as limitações existentes, fornece uma “linguagem comum” para a compreensão de problemas sociais complexos, nos quais, mesmo que haja razoável consenso sobre a hierarquização das prioridades, haverá profundo dissenso sobre quais os mecanismos mais propícios para a superação da iníqua situação que assola os grupos vulneráveis brasileiros.

Por fim, o giro das discussões sobre a utilização de recursos orçamentários para um cenário informado por dados, potencialmente, é capaz de demonstrar que a redução da desigualdade social espraia resultados além dos

<sup>173</sup> Neste sentido, veja-se as críticas de Brian Root à qualidade dos dados sobre violência sexual na Síria e o possível superdimensionamento de sua prática por parte das tropas governamentais. ROOT, Brian. Numbers are only human. Lessons from Humans Rights Practioners from the Quantitative Literacy Movement in ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) The Transformation of Human Rights Fact-Finding. *Oxford University Press*, 2016.

grupos privilegiados pelas medidas redistributivas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho foram apresentadas questões fundamentais para a conformação do debate brasileiro sobre desigualdade social e seus impactos nos grupos vulneráveis.

Descolando-se de uma visão que busca a concretização dos direitos fundamentais por meio da sua judicialização e concessão dos bens da vida pelo Judiciário, passa-se a uma perspectiva que considera a dinâmica tributação-dispêndio público como o *locus* privilegiado para a concretização dos direitos socioeconômicos e culturais.

A necessidade da adoção de uma nova lente teórica para a compreensão da realidade decorre das limitações políticas e técnicas do Judiciário para ser um agente relevante para a efetivação dos direitos em tela, sobretudo quando a análise efetuada pelo Judiciário é voltada para casos individuais e incapaz de mensurar o conflito distributivo inerente às restrições orçamentárias.

Ademais, a impossibilidade de redesenho de políticas públicas pelo Poder Judiciário, em razão da falta de *expertise* e legitimidade democrática, reduzem de modo decisivo a sua atuação justamente quando as violações aos direitos humanos são mais disseminadas.

Deste modo, o uso dos direitos socioeconômicos e culturais, com suas características de demandar a máxima utilização de recursos disponíveis, concretização progressiva e vedação à discriminação se oferecem como uma alternativa promissora para influenciar definitivamente o debate público e jurídico brasileiro.

Isto porque, partindo da perspectiva de que direitos, independentemente se civis e políticos ou socioeconômicos e culturais, possuem custos inerentes à sua implementação e efetividade, o acesso aos bens da vida ocorre num ambiente de conflito distributivo.

Metodologicamente, observou-se que reconhecer a escassez de recursos para a efetivação dos direitos socioeconômicos e culturais ao invés de pensar em tais direitos os dissociando dos custos inerentes à sua concretização (tal

como na perspectiva dos direitos fundamentais) permite dar relevo à necessidade de repriorização dos gastos públicos.

Tal ponto se mostrou crucial para a compreensão da desigualdade brasileira, dado que se apontou que o grau de desigualdade na fruição dos bens da vida entre os grupos vulneráveis e a média da população pode ser reduzido sem que se dependa de uma ruptura com o modelo socioeconômico e legal atual.

Dito de outro modo, as balizas neoliberais que restringem a capacidade de gasto e endividamento público, demandando um equilíbrio fiscal tanto em âmbito federal quanto subnacional, independentemente de configurar-se como um modelo adequado ou não de gestão econômica, não precisa ser rejeitado para que haja uma sensível melhoria na qualidade de vida dos grupos vulneráveis e do restante da população.

Para tanto, deve-se reconhecer que a tributação possui uma vinculação relevante às discussões sobre direitos humanos, visto que não somente o montante de recursos arrecadados, como o modo e quem arca com o ônus de sustentar o estado, são indissociáveis das discussões sobre equidade.

Ou seja, o sistema tributário pode ser utilizado para reduzir as desigualdades de renda antes da atuação estatal ou pode ser um intensificador das desigualdades previamente existentes. E o estado brasileiro, se tornou conhecido por ter uma carga tributária desproporcional, no qual as camadas mais pobres comprometem maior parcela da sua renda com o pagamento de impostos que os estamentos mais privilegiados.

Logo, o modelo tributário brasileiro se caracteriza pela regressividade da sua carga, uma iniquidade fundamental que aumenta a desigualdade social ao invés de reduzi-la, sendo observado que a carga tributária brasileira está em linha com a média dos países da OCDE, mas sendo desequilibrada, tributando mais intensamente o consumo do que renda e patrimônio, o que limita o acesso dos pobres aos bens da vida.

Aqui, importa salientar-se que a complexidade do debate cresce, dado que um sistema tributário deve ter preocupação com a progressividade tributária e praticar justiça tributária, mas também está sujeito a comandos de otimização referentes à eficiência econômica e previsibilidade da arrecadação.

E no cenário atual, a simplicidade e previsibilidade da arrecadação de impostos indiretos é uma vantagem relevante que não pode ser ignorada em

qualquer tentativa de mudança do *status quo*, sobretudo quando os estados têm o ICMS como principal fonte de receitas tributárias.

Evidenciou-se assim que existem dificuldades efetivas para a realização de uma reforma tributária que desonere os grupos vulneráveis, atribuindo à parcela mais rica da população o ônus pela manutenção do estado. Entre tais dificuldades, há desde questões referentes à desigualdade regional com a atividade econômica sendo concentrada em poucos estados, oposição dos grupos privilegiados a um aumento da carga tributária a que estão sujeitos e falta de apoio público para a realização de uma ampla reforma tributária.

Diante dos desafios para a realização de uma reforma tributária, ainda mais uma que tenha foco na redistribuição da carga tributária para desonerar os grupos vulneráveis, passou-se à análise do dispêndio público.

Referida escolha se deu em razão das possibilidades de repriorização do gasto público para a redução das desigualdades observadas na sociedade brasileira, sendo apontados os mecanismos internacionais que propiciam não somente melhor análise do orçamento com foco em dotá-lo de eficiência (ponto crucial num cenário de crônica escassez de recursos e perspectivas limitadas de crescimento econômico) como também como integrar a perspectiva de gênero para a avaliação da equidade das políticas públicas.

Considerando-se a maturidade dos instrumentos metodológicos referentes à interrelação entre orçamento e gênero, entendeu-se que este constituía um marco inicial para a construção de um modelo de avaliação de políticas públicas que levasse em conta os efeitos dos referidos programas públicos na dimensão de equidade.

Para tanto, demonstrou-se a importância de construção e ampla disponibilização de bases de dados desagregados que permitam a aferição da realidade social das categorias reputadas como pertencentes aos grupos vulneráveis.

Além disso, foram apontadas as limitações ao uso de dados, tanto no que são capazes quanto naquilo que não podem informar, sendo imprescindível a sua utilização adequada, sob pena de produzir resultados indesejados.

Por fim, indicou-se que o uso de dados e estatísticas para subsidiar pretensões dos grupos vulneráveis constitui-se enquanto uma nova gramática que dota uma pretensão à parcela do orçamento público de um discurso técnico,

objetivo e que possibilita a demonstração (ainda que imperfeita) da injustiça do seu não atendimento, bem como os efeitos benéficos à sociedade.

Tal argumento se torna convincente à medida que foi demonstrado ao longo da presente tese que um menor grau de desigualdade social está diretamente vinculado a maiores indicadores de crescimento econômico, segurança pública e melhor desempenho na educação.

Com isso, o arcabouço metodológico apresentado, que trilhou uma senda ainda incipiente no debate jurídico brasileiro, abre perspectivas para uma atuação mais assertiva da sociedade civil na formulação de políticas públicas que hierarquizem as prioridades orçamentárias de acordo com compromissos assumidos constitucionalmente e no âmbito internacional com a sua população mais vulnerável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**: orçamento público impositivo da elaboração à execução. São Paulo: Almedina.

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. 4ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Renovar, 2001.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BANERJEE, Abhijit V; DUFLO, Esther. **Boa Economia para Tempos Difíceis**. São Paulo: Zahar, 2020

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 3ª Edição: Revista e Atualizada. Rio de Janeiro, Renovar, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)  
Acesso em: 10 mar. 2023

BRASIL. Ministério da Economia. **Carga tributária bruta do Governo Geral chega a 33,90% do PIB em 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-chega-a-33-90-do-pib-em-2021>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Arrecadação federal alcança R\$ 2,218 trilhões em 2022, melhor resultado desde 1995**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt->

[br/assuntos/noticias/2023/janeiro/arrecadacao-federal-alcanca-mais-de-r-2-21-trilhoes-no-acumulado-de-janeiro-a-dezembro-de-2022#:~:text=A%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20das%20receitas%20federais,18%25%20em%20compara%C3%A7%C3%A3o%20a%202021](https://br/assuntos/noticias/2023/janeiro/arrecadacao-federal-alcanca-mais-de-r-2-21-trilhoes-no-acumulado-de-janeiro-a-dezembro-de-2022#:~:text=A%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20das%20receitas%20federais,18%25%20em%20compara%C3%A7%C3%A3o%20a%202021)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 226, de 1991**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em: 31 mar. 2023.

BUI, Hien. Human Rights Budgeting: Making Governments Accountable for Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Law Review**, v. 2, n. 1, p. 109-132, 2015.

CALABRESI, Guido & BOBBIT, Philip. **Tragic Choices**. New York: Norton, 1978.



CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007;

CEPAL. **Tax Revenues in Latin America and the Caribbean Take a Historic Hit before Showing Early Signs of Recovery**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/en/pressreleases/tax-revenues-latin-america-and-caribbean-take-historic-hit-showing-early-signs>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CHILTON, Adam; VERSTEEG, Mila. Rights without resources: the impact of constitutional social rights on social spending. **The Journal of Law and Economics**, v. 60, n. 4, p. 713-748, 2017.

CHRISTIANS, Alisson. The Search for Human Rights in Tax. *In*: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). **Tax, Inequality, and Human Rights**. New York: Oxford University Press, 2019 p. 119

CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B. Exame dos Problemas dos Direitos Humanos por Meio da Estatística. *In*: CLAUDE, Richard P.; JABINE, Thomas B (Orgs.) **Direitos Humanos e Estatística: o arquivo posto a nu**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p. 25

CORVAL, Paulo. De Volta à Teoria da Tributação. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela e Universidade Federal de Rural do Rio de Janeiro do Brasil, a. 1, v. 1, n. 2, p. 4, julho/dezembro 2017.

CORKERY, Allison. Investigating Economic, Social, and Cultural Rights Violations *in* ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) The Transformation of Human Rights Facts-Finding. **Oxford University Press**, 2016

Council of Europe; Gender Mainstreaming. **Policy Briefs and Council of Europe Activities**, 3<sup>rd</sup> Update, June 2016. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680630394>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

COUTINHO. Diogo R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DAVIS, Kevin et al. (Ed.). Governance by indicators: Global power through classification and rankings. **Oxford University Press**, 2012.

DEATON, Angus. What Does the Empirical Evidence Tell Us About the Injustice of Health Inequalities? *In* EYAL, Nir *et al* (Org.) Inequalities in Health CONCEPTS, MEASURES, AND ETHICS. **Oxford University Press**: New York, 2013. pp. 272-273

De Schutter, Olivier. Cahpeter 2. TAXING FOR THE REALIZATION OF ECONOMIC, SOCIAL, AND CULTURAL RIGHTS *in* ALSTON, PHILIP, REISCH, Nikki (ed.). Tax, Inequality and Human Rights. New York: **Oxford University Press**, 2019. p. 59

DE AYALA, José Luis Péres. Estudio preliminar a la Introducciónal Derecho Presupuestario. *In*: Eusebio González. **Indroducción ao Derecho Presupuestario**: concepto, evolución histórica y naturaliza jurídica. Madrid: Editorial de Derecho Financeiro, 1973.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 273, p. 237-267, 2016.

ESTADÃO. **Quais são as cidades mais populosas do Brasil?** Veja lista divulgada pelo IBGE. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/brasil/quais-sao-cidades-mais-populosas-brasil-veja-lista-divulgada-ibge-nprm/>>. Acesso em: 10 fev. 2023

FOUCAULT, Michel. Wrong-Doing, Truth-Telling. The Function Of Avowal in Justice. Edited by Fabienne Brion and Bernard E. Harcourt. **The University of Chicago Press**, 2014.

GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P.J.S.; PAULINO, S. Taxation over Consumption: over taxing the low-income tax payers. **Seqüência; Estudos Jurídicos e Políticos**, Santa Catarina, v. 34, n. 66, p. 213-n/a, 07 2013.

GOLDSTEIN, Robert Justin. As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos. JABINE, TB; CLAUDE, RP **Direitos humanos e estatística: o arquivo posto a nu**. São Paulo: EDUSP, 2007.

HOFFMANN, Florian; BENTES, Fernando R. N. M. Accountability for social and economic rights in Brazil. In: Gauri, Varun and Brinks, Daniel M., (eds.) *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. **Cambridge University Press**, New York, USA, 2008. pp. 100-145. ISBN 9780521873765

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2022/xls/3\\_Condicoes\\_de\\_saude\\_xls\\_20221215.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2022/xls/3_Condicoes_de_saude_xls_20221215.zip)>. Acesso em: 03 abr. 2023

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2022/xls/2\\_Padrao\\_de\\_vida\\_e\\_distribuicao\\_de\\_rendimentos\\_xls.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2022/xls/2_Padrao_de_vida_e_distribuicao_de_rendimentos_xls.zip)>. Acesso em : 03 abr. 2023

IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10091/93473>>. Acesso em: 28 fev. 2023

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/45/95341>>. Acesso em: 28 fev. 2023

IBGE. Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10073/91256?ano=2019>> Acesso: 28 fev. 2023

IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

JOUMARD, Isabelle et al. **Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries**. 2004. Disponível em: <<https://www.oecd->

[ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending\\_355505224723](https://ilibrary.org/economics/enhancing-the-effectiveness-of-public-spending_355505224723)>. Acesso em: 10 fev. 2023.

LAHEY, Kathleen A. "Taxing for Growth" vs. "Taxing for Equality". In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). **Tax, Inequality, and Human Rights**. New York: Oxford University Press, 2019

LANDMAN, Todd; CARVALHO, Edzia. **Measuring human rights**. Routledge, 2009.

LEANDRO, Andreu Wilson Pereira; PELE, Ilié Antonio. **Uma análise dos Efeitos Socioeconômicos do Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2018. 134p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

LÓPEZ-BERMÚDEZ, Francisco. Creating and Applying Human Rights Indicators *In* SHELTON, Dinah (Org.). **The Oxford Handbook of International Human Rights Law**, 2013. p. 672 DOI: 10.1093/law/9780199640133.003.0037

MANCUR, Olson. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. 1. Ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 14

MARINHO, Marina Soares. **As Funções da Tributação**. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

MARTINS, Marcelo Guerra. **Tributação, Propriedade e Igualdade Fiscal: sob elementos de Direito & Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.

MCINERNEY-LANKFORD, Siobhan; SANO, Hans-Otto. **Human rights indicators in development: an introduction**. World Bank Publications, 2010.

MÉGRET, Frédéric; HOFFMANN, Florian. **Dignity: A special focus on vulnerable groups**. Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the UDHR Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights, 2009. p.97 Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3691920>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MENDONÇA, Pedro José Alcantara; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. NECESSIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS EM FACE DA CRISE VIVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 4, n. 2, p. 65-83, 2018.

MERRY, Sally Engle. The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking (Chicago Series in Law and Society) (p. 208). **University of Chicago Press**. Edição do Kindle.

MORAIS, Cristiano. **Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil**: análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020. 2021. Dissertação de Mestrado.

MORAN, Beverly. Labor, Capital and Human Rights. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). **Tax, Inequality, and Human Rights**. New York: Oxford University Press, 2019

MUDGE, Stephanie Lee. What is neo-liberalism? **Socio-economic review**, v. 6, n. 4. 2008. p. 715 Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/ser/mwn016>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

NICOL, Scherie. Gender perspectives in spending review. **OECD Journal on Budgeting**, v. 22, n. 3, 2022. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review\\_4b676369-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/gender-perspectives-in-spending-review_4b676369-en)>. Acesso em: 01 fev. 2023 p. 2

NICOL, Scherie; GUVEN, Pinar. OECD scan of equality budgeting in Ireland: Equality mainstreaming and inclusive policy making in action. **OECD Journal on Budgeting**, v. 21, n. 1, 2021. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting-in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action\\_80b7b9a5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-scan-of-equality-budgeting-in-ireland-equality-mainstreaming-and-inclusive-policy-making-in-action_80b7b9a5-en)>. Acesso em: 01 jan. 2023 p. 138

NOUVET, Antoine; MEGRET, Frederic Megret. **Quantitative Methods for Human Rights: From Statistics to 'Big Data'**. (2016). Disponível em: <<https://www.secdev-foundation.org/wp-content/uploads/2016/07/SSRN-id2801064.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

NUNES, Cleucio Santos. **Justiça tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OCDE. Disponível em: <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

OCDE. **Compare your country**: Global Revenue Statistics Database. Disponível em: <https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global>

PALONI, Nelson Alexandre et al. **O estudo de viabilidade municipal e seu impacto no desenvolvimento nacional**. São Paulo, 2008. Pp. 88 e seguintes  
Disponível em:  
<<https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/8362/1/Nelson%20Alexandre%20Paloni.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014

PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: Por uma crítica americana ao colonialismo jurídico. In: **Lasa Forum**. 2019. p. 69-74. p. 71

PIRES, Thula. Racializando o debate sobre direitos humanos. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 15, n. 28, pp. 65-75, 2018. p. 74

POSNER, Eric A. *The Twilight of the Human Rights Law*. New York: **Oxford University Press**, 2014.

REISCH, Nikki. Taxation and Human Rights: Mapping the Landscape. In: ALSTON, Philip G.; REISCH, Nikki (Org.). *Tax, Inequality, and Human Rights*. New York: **Oxford University Press**, 2019 p. 38

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 150, p. 57-78, 2022. Disponível em: <<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. “PEC 241: austeridade seletiva ou rent-seeking?” **Revista Colunistas – Direito do Estado**. ANO 2016 NUM 277. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/pec-241-austeridade-seletiva-ou-rent-seeking>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Piketty e a Reforma Tributária Igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento – RFPTD**. v. 3, n. 3 (2015). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/issue/view/962>>. Acesso em: 07 fev. 2023

ROOT, Brian. Numbers are only human. Lessons from Humans Rights Practioners from the Quantitative Literacy Movement *in* ALSTON, Philip; KNUCKEY, Sarah (Org.) **The Transformation of Human Rights Fact-Finding**. Oxford University Oxford University Press, 2016.

ROSGA, AnnJanette; SATTERTHWAITE, Margareth L. Measuring Human Rights: UN Indicators in a Critical Perspective *In* DAVIS, Kevin et al. (Ed.). Governance by indicators: Global power through classification and rankings. **Oxford University Press**, 2012.

SALES D'ARAÚJO, P. J. Quando a desigualdade social encontra a ilusão fiscal: a regressividade cognitiva da matriz tributária brasileira. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 22, n. 01, p. 60, 24 maio 2022.

SANTOS, Lenir. MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? **Conjur**, 9 set. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SATTERTHWAITE, Margaret; KACINSKI, Daniel. Quantitative methods in advocacy-oriented human rights research *in* SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) **Handbooks of Research Methods in Law**. William Pratt House, 2017.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights**. New York: Norton & Company Ltd., 1999.

TOLLINI, Helio. Brazil: Moving the budget focus from the short to the medium term. **OECD Journal on Budgeting**, v. 21, n. 2, 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Renovar, 2009.

TRYGGVADOTTIR, Álfrún. OECD Best Practices for Spending Reviews. **OECD Journal on Budgeting**, v. 22, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

VITA, Álvaro. Liberalismo, Justiça Social e responsabilidade Individual. Dados – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol 54, nº 4, 2011.

WALKER, Simon. Challenges of human rights measurement *in* SMITS, Jan; GAROUPA, Nuno (Org.) *Handbooks of Research Methods in Law*. **William Pratt House**, 2017

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better?* Updated ed. **Bloomsbury Publishing PLC**, 2011