

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

TIAGO CONDE TEIXEIRA

**O DIREITO FINANCEIRO COMO INSTRUMENTO NORMATIVO PARA REDUÇÃO
DE DESIGUALDADES SOCIAIS E ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O AUXÍLIO
BRASIL COMO VETOR DE EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL**

BRASÍLIA

2023

TIAGO CONDE TEIXEIRA

**O DIREITO FINANCEIRO COMO INSTRUMENTO NORMATIVO PARA REDUÇÃO
DE DESIGUALDADES SOCIAIS E ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O AUXÍLIO
BRASIL COMO VETOR DE EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Celso Barros Correia Neto e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

BRASÍLIA

2023

Código de catalogação na publicação – CIP

T266 Teixeira, Tiago Conde

O direito financeiro como instrumento normativo para redução de desigualdades sociais e erradicação da pobreza: o Auxílio Brasil como vetor de evolução constitucional/
Tiago Conde Teixeira. Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

247 f.

Dissertação - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional, 2023.

Orientador(a): Prof. Dr. Celso Barros Correia Neto

1. Direito Financeiro 2. Auxílio-Brasil. 3.Desigualdade. I.Título

CDD 341.39

TIAGO CONDE TEIXEIRA

**O DIREITO FINANCEIRO COMO INSTRUMENTO NORMATIVO PARA REDUÇÃO
DE DESIGUALDADES SOCIAIS E ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O AUXÍLIO
BRASIL COMO VETOR DE EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL**

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Celso Barros Correia Neto e apresentada ao PPGD/IDP como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional.

Prof. Dr. Celso Barros Correia Neto

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Orientador

Prof. Dr. Ademar Borges

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Membro Interno

Prof. Dr. Valter de Souza Lobato

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
Membro Externo

Prof. Dr. Robson Maia Lins

Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP
Membro Externo

Dedico essa tese ao meu querido pai, João (*in memoriam*), o grande responsável por minha escolha pelo Direito e fiel incentivador de meus estudos e sonhos.

AGRADECIMENTOS

A trajetória acadêmica até o doutorado é longa, repleta de desafios e, sobretudo, horas e horas de estudo. Defender uma tese é desafiador não só pelo rigor intrínseco ao processo, mas também pela cobrança que o próprio aluno coloca sobre si próprio. Comigo não foi diferente. Como atenuantes, para além do propósito, contei com o apoio de familiares, amigos e professores.

Meu primeiro agradecimento é dirigido ao meu orientador, Professor Celso, por todo apoio, sugestões e críticas construtivas dadas ao longo desses últimos anos, contribuindo para que eu pudesse reavaliar ideias, trabalhar conceitos até então desconhecidos e avançar em momentos em que seguir em frente não era tarefa fácil.

Agradeço aos meus colegas de turma por terem encarado esse desafio de cursar o doutorado em tempos de pandemia e, mesmo com a ausência de aulas presenciais, termos conseguido travar uma grande parceria e um rico espaço para discussões e interações.

Agradeço ao meu querido amigo e eterno presidente, que diariamente conversa para dar serenidade ao tema da presente tese. À querida Lu, da ABRADT, que sempre foi fundamental para estabilizar o controle de tudo.

Por fim, agradeço à minha família, nas pessoas da minha amada filha Ana Clara, da Claudia, meus irmãos e amigos, por todo o suporte e compreensão durante esse árduo período de dedicação e renúncias em prol do estudo.

RESUMO

O trabalho busca demonstrar e resgatar o papel do Direito Financeiro na efetivação das prioridades constitucionais. De saída, conceitua que a desigualdade e a pobreza são fenômenos multidimensionais e históricos. No caso brasileiro, a sua redução (no caso da primeira) e erradicação (no caso da segunda) não são opções do gestor, mas imposições constitucionais. O Estado Brasileiro tem desenho funcional, erigido pela Constituição de 1988, conciliador tanto da responsabilidade social quanto da responsabilidade fiscal. Sob esta premissa, demonstra-se como o Direito Financeiro, instrumento normativo regulador da atividade financeira estatal, deve ser pensado e orientado de modo a conciliar os “custos dos direitos” com a sua máxima efetivação. Para tanto, e em análise original e inédita, a tese centra-se em observar como o contexto normativo-judicial que formatou o Auxílio-Brasil o erigiu como vetor de evolução constitucional no desenho das regras constitucionais-fiscais. No caso concreto, a inclusão da renda básica no catálogo de direitos (art. 6º, parágrafo único, da CRFB/88) somada à intervenção do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Injunção nº 7300/D), impôs reforma constitucional em torno da regra do teto de gastos, para viabilizar exata e precisamente, a construção de regra fiscal sustentável que busque permitir a maior conciliação social.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Auxílio-Brasil. Desigualdade. Responsabilidade fiscal. Responsabilidade social.

ABSTRACT

The academic work aims to demonstrate and reclaim the role of Public Financial Law in the realization of constitutional priorities. Firstly, it conceptualizes that inequality and poverty are multidimensional and historical phenomena. In the Brazilian case, their reduction (in the case of the former) and eradication (in the case of the latter) are not options for the manager, but constitutional mandates. The Brazilian State has a functional design, established by the 1988 Constitution, that reconciles both social responsibility and fiscal responsibility. Under this premise, it is demonstrated how Public Financial Law, as a normative instrument regulating state financial activity, must be thought and guided in a way that reconciles the "costs of rights" with their maximum effectiveness. Therefore, in an original and unpublished analysis, the thesis focuses on observing how the normative-judicial context that shaped the Auxílio-Brasil (Brazil Aid) established it as a vector of constitutional evolution in the design of constitutional-fiscal rules. In the specific case, the inclusion of basic income in the catalog of rights, combined with the intervention of the Supreme Federal Court, imposed a constitutional reform around the spending ceiling rule, to precisely and accurately enable the construction of a sustainable fiscal rule that seeks to allow for greater social reconciliation.

Keywords: Public Financial Law. Auxílio-Brasil. Inequality. Fiscal Responsibility. Social Responsibility.

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1. O RETRATO DA DESIGUALDADE	11
1.1 O RECORTE METODOLÓGICO DA CONSTITUIÇÃO: DISTINÇÃO ENTRE DESIGUALDADE E POBREZA	12
1.2 ELEMENTOS DA DESIGUALDADE	17
1.2.1 Breve História da Desigualdade	17
1.2.2 Análise Multidimensional da Desigualdade	28
1.3. A DESIGUALDADE NO BRASIL	44
1.4. ALGUNS ASPECTOS DA DESIGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL ...	54
1.5. NÚMEROS DA DESIGUALDADE E IMPACTOS DA PANDEMIA DO COVID-19	60
2. A POBREZA, A DESIGUALDADE SOCIAL E AS FUNÇÕES DO ESTADO 67	
2.1. O CONTEÚDO CONSTITUCIONAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES	68
2.2. O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES COMO OBJETIVO PARA ALCANÇAR MELHORES RESULTADOS SOCIAIS E ECONÔMICOS	72
2.3. AS FUNÇÕES DO ESTADO	86
2.3.1. A atuação do Estado	86
2.3.1.1. Teoria econômica clássica	87
2.3.1.2. Teoria econômica neoclássica	90
2.3.1.3. Teoria econômica keynesiana.....	91
2.3.2. Funções econômicas do Estado	93
2.3.2.1. Função alocativa	94
2.3.2.2. Função distributiva	94
2.3.2.3. Função estabilizadora	96
2.3.3. Do Estado Provedor ao Estado Regulador	97
2.4 A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS FISCAIS NO BRASIL	99
2.4.1. Evolução da desigualdade no passado recente	99
2.4.2. As políticas fiscais brasileiras e o paradigma da justiça social.....	108
2.5. AS FUNÇÕES DO ESTADO DEMOCRÁTICO-CONSTITUCIONAL DE 1988: O ESTADO NECESSÁRIO	111

3. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	113
3.1. O ESTUDO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: DIREITO FINANCEIRO	115
3.1.1. Breve contextualização histórica.....	115
3.1.2. Direito Financeiro e Direito Tributário	123
3.1.3. O Direito Financeiro: regulação da atividade financeira visando atingir os objetivos constitucionais.	129
3.2. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	134
3.2.1. Evolução do Estado, das finanças públicas e da atividade financeira.....	134
3.2.2. O que é, afinal, atividade financeira do Estado?	138
3.2.3. O papel da tributação do Estado na promoção da redução das desigualdades	141
3.3. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E A CONCILIAÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE FISCAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL	151
4. O EXAME JURÍDICO DO AUXÍLIO BRASIL ENQUANTO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL	155
4.1. O Direito Financeiro Comparado e os programas sociais.....	156
4.2. O AUXÍLIO BRASIL: SURGIMENTO, DESENHO ECONÔMICO E RELEVÂNCIA	160
4.2.1. A desigualdade no passado recente e impactos da pandemia de Covid-19	160
4.2.2. As medidas emergenciais	168
4.2.3. Criação do Auxílio Brasil	177
4.2.4. O desenho econômico do Auxílio Brasil	178
4.3. UTILIDADE E TRANSPARÊNCIA DO AUXÍLIO BRASIL NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS	179
4.3.2. Compensação pela queda na renda do trabalho das famílias brasileiras	183
4.3.3. Aumento no poder de compra das famílias beneficiadas	188
4.3.4. A redução na insegurança alimentar	189
4.3.5. Expectativa do impacto no indicador de extrema pobreza	199
4.3.6. Utilidade do Auxílio Brasil enquanto instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais.	202
4.4. O AUXÍLIO BRASIL E O TETO DE GASTOS	206
4.4. A TENSÃO ENTRE O TETO DE GASTOS E A RENDA MÍNIMA: DO MI nº 7300/DF AO NOVO ARCABOUÇO FISCAL.	209
4.4.1. A renda mínima: da Lei Suplicy (Lei Federal nº 10.835/2004).....	209
4.4.2. Da intervenção do Supremo Tribunal Federal no MI nº 7300/DF....	212

4.4.3. Das Emenda Constitucionais nº 113/2021 e 114/2021: a renda básica como direito constitucional e o auxílio fundado em créditos extraordinários.	
217	
4.4.4. Da tensão entre o teto de gastos e a renda básica: a cautelar do Min. Gilmar Mendes no MI nº 7300/DF.	219
4.4.5. A Emenda Constitucional nº 126/2026 e o novo regime fiscal.	227
5. CONCLUSÃO	231
REFERÊNCIAS	234

INTRODUÇÃO

Com o abandono do direito fundado na vontade divina, o qual organizava sociedades em que a condição individual de cada cidadão era baseada em estamentos tidos como seu “destino natural”, criou-se uma forte esperança coletiva na construção de uma sociedade justa e igualitária.

Sendo assim, essa esperança, em certa medida, orientou os processos revolucionários. Esses consideravam o homem como protagonista de uma nova ordem social mais justa e igualitária, os quais já buscavam um padrão de melhor distribuição da renda.¹

O problema, apesar de antigo, é persistente. Em que pese a conquista, nas democracias contemporâneas, da igualdade formal (em sentido jurídico), vive-se uma crise global de desigualdade.

No arranjo global atual, pouco mais de duas dezenas de pessoas concentram a riqueza que equivale a de quase 4 bilhões de indivíduos. Desse modo, a riqueza acumulada pelo 1% mais rico supera aquela nas mãos dos 99% mais pobres, além disso, quase toda nova riqueza gerada vai para o 1% mais rico.²

Indo além, a situação nacional não difere. O Brasil, conforme se demonstrará neste trabalho, tem altíssimo grau de pobreza e de desigualdade, sendo uma das características mais marcantes a concentração de renda em uma pequena parcela da população, situação que é atestada em pesquisas domiciliares.³ Esse cenário causa diversos prejuízos ao regular o funcionamento do Estado e da sociedade, representando um verdadeiro e legítimo objeto de preocupação e estudo acadêmico.

No início de 2010, dados gerados por meio da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) identificaram um declínio na desigualdade do país. Entretanto, as recentes crises políticas, econômicas e sanitárias (COVID-19) acarretaram em um aumento significativo dos graus de desigualdade em nosso país, o que gerou ainda mais concentração de renda.⁴ Levando em consideração esse absurdo acúmulo de dividendos no topo da sociedade, a questão distributiva de renda

¹ POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideia & Letras, 2015. p. 24

² MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 132.

³ SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 228.

⁴ SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 369.

se torna cada vez mais comprometida, contribuindo para que o abismo social entre ricos e pobres aumente em progressão geométrica.⁵

Tendo em vista esse cenário, que não é novo no país, a Constituição Federal de 1988 elencou, em seu art. 3, III, a redução das desigualdades sociais e regionais como um objetivo fundamental a ser perseguido pela República Federativa do Brasil⁶. Esse também é um dos princípios que informam a Ordem Econômica Constitucional⁷. Isso evidencia o caráter dirigente do texto constitucional, que estabelece metas e objetivos a serem alcançados pelo Estado nos domínios social, cultural e econômico⁸.

No entanto, para alcançar esses objetivos e garantir a efetividade dos direitos fundamentais, o Estado necessita arrecadar recursos financeiros. É nesse contexto que se insere a atividade financeira do Estado, que consiste em obter, gerir e despender recursos financeiros, a fim de atender às necessidades públicas⁹. Trata-se, portanto, de uma atividade instrumental, a qual possibilita que o Estado realize as atividades que lhe foram outorgadas pela Constituição¹⁰.

Vale destacar que o comportamento financeiro do Estado pode indicar suas intenções e revelar seus verdadeiros propósitos. Na presente pesquisa, iremos observar os debates jurídicos pela lente do objetivo constitucional de redução de desigualdades, encontrando novas formas de pensar o direito fiscal. Este é o espaço que se busca ocupar no plano jurídico.

Entretanto, ao falar em atividade financeira do Estado, temos que levar em conta que a Carta Magna estabelece que o Estado brasileiro é uma Federação, ou seja, o poder político é dividido entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios¹¹. Esse processo de descentralização importa em uma atuação

⁵ SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 380.

⁶ BRASIL. [Constituição Federal, 1988]: Art. 3. "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

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

⁷ BRASIL. [Constituição Federal, 1988]: Art. 170. "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais;"

⁸ STF. *ADI no 1.950, Relator: Ministro Eros Grau, Plenário*, julgado em 03/11/2005, DJE de 02/06/2006.

⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 3.

¹⁰ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro*. 5a ed., Rio de Janeiro, 2018. p. 22.

¹¹ ELALI, André de Souza Dantas. *Tributação e desenvolvimento econômico regional: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 25.

governamental mais eficiente¹², uma vez que as políticas públicas são executadas de uma maneira mais próxima à vida do indivíduo¹³. O principal fundamento desse movimento é a harmonização nacional¹⁴. O federalismo brasileiro, portanto, se pretende cooperativo, ou seja, busca promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes políticos¹⁵.

No pacto federativo, a União possui o atributo da soberania, enquanto os Estados- membros são autônomos e independentes entre si, tendo as suas competências definidas pela Constituição Federal¹⁶. Assim, a autonomia financeira assume um papel fundamental, tendo em vista que os entes subnacionais necessitam de recursos para financiar as atividades que lhe foram atribuídas¹⁷. Nesse ponto, insere-se o Federalismo Fiscal, que versa sobre a divisão de rendas tributárias entre os entes políticos¹⁸. Sua finalidade, portanto, é adequar a distribuição das finanças públicas com a partilha das competências administrativas¹⁹.

É importante mencionar que a Constituição buscou fortalecer o federalismo fiscal, promovendo a descentralização tanto na competência arrecadatória como na distribuição das receitas auferidas, de modo a conferir maior autonomia aos entes federados²⁰. Assim, um dos instrumentos para alcançar esse objetivo é a atribuição de responsabilidade por gerar receita. É dizer: a Constituição outorga competência

¹²BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986. p.321.

¹³BEVILACQUA, Lucas; FREITAS, Leonardo Buissa. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, n. 9, 2016. p. 56.

¹⁴ELALI, André de Souza Dantas; ZARANZA, Evandro. Indução Econômica por meio da Tributação. Incentivos Fiscais nas Microrregiões. Aspectos Pontuais da Lei 11.195/2005. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 71, 2006. p. 64.

¹⁵SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. *Boletim de Ciências Econômicas*. Vol. 47. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2005. p. 21.

¹⁶SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Princípios, elementos e conceito de Estado Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 69.

¹⁷DA SILVEIRA, Alexandre Coutinho. *Governança Pública de Royalties: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações*. Dissertação (Mestrado), São Paulo, USP, 2014. p. 209.

¹⁸ELALI, André de Souza Dantas. *Tributação e desenvolvimento econômico regional: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 99.

¹⁹DA SILVEIRA, Alexandre Coutinho. *Governança Pública de Royalties: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações*. Dissertação (Mestrado), São Paulo, USP, 2014. p. 210.

²⁰BEVILACQUA, Lucas; FREITAS, Leonardo Buissa. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, n. 9, 2016. p. 56.

para o ente político instituir e cobrar tributos de acordo com as suas atribuições administrativas²¹.

A Constituição Federal, ao disciplinar a Ordem Econômica, optou pelo sistema capitalista, privilegiando os princípios da livre iniciativa, da propriedade privada e da livre concorrência²². Destarte, cabe aos particulares, prioritariamente, desenvolver as atividades econômicas. No entanto, conforme leciona Eros Grau, o Estado pode intervir na economia das seguintes formas: (i) por absorção ou participação; (ii) por direção ou (iii) por indução.

No primeiro caso, a intervenção se dá de forma direta, ou seja, devido a motivos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, o Estado explora as atividades econômicas em regime de monopólio ou de competição com os particulares. Noutro plano, nos demais casos, a intervenção do Estado é indireta, cabendo ao Estado regular o exercício das atividades econômicas. No caso da direção, esse estabelece normas obrigatórias que devem ser observadas pelos agentes econômicos, sob pena da aplicação de sanções. Já por meio das normas indutoras, o Estado pode incentivar ou inibir comportamentos dos particulares, a fim de alcançar valores e objetivos constitucionalmente contemplados, através da concessão de benefícios ou agravamentos²³.

A premissa central desta tese é que a atividade financeira do Estado e, especificamente, o Direito Financeiro devem servir como instrumento de consagração constitucional de erradicação da pobreza e de redução de desigualdades.

A partir do caso concreto do Auxílio-Emergencial (Auxílio Brasil), ora e outrora Bolsa Família, o trabalho analisa como a Constituição Financeira e o escopo normativo das regras fiscais devem estar instrumentalmente alinhados aos objetivos e garantias fundamentais.

²¹DA SILVEIRA, Alexandre Coutinho. *Governança Pública de Royalties: Federalismo Fiscal e Futuras Gerações*. Dissertação (Mestrado), São Paulo, USP, 2014. p. 211.

²²BRASIL. *Constituição Federal, 1988*: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; **II - propriedade privada**; III - função social da propriedade; **IV - livre concorrência**; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 42, de 19.12.2003)VII - redução das desigualdades regionais e sociais;VIII - busca do pleno emprego;IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional no 6, de 1995)

²³GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 17 ed., São Paulo: Malheiros, 2015. p. 143-144.

Tomando como base o contexto fático e normativo que viabilizou a conversão do referido programa assistencial em programa permanente de renda básica, apresentar-se-á a tese de que a conciliação da responsabilidade fiscal e da responsabilidade social é imperativo constitucional.

Para mais, restará demonstrado que as regras fiscais têm caráter eminentemente instrumental e, portanto, não podem servir como obstáculo para a prestação constitucional. Antes, devem ser ferramentas de sua realização plena.

1. O RETRATO DA DESIGUALDADE

O presente capítulo apresenta uma análise multidimensional da desigualdade, no mundo e no Brasil, alicerçada em alguns aspectos históricos, filosóficos, econômicos, políticos, psicológicos e sociológicos.

Nesse sentido, busca-se elucidar a influência dos sistemas de governo e a organização dos estados frente às crises econômicas, guerras e crises sanitárias que corroboram para o aumento da desigualdade social.

De saída, pretende-se elucidar o recorte metodológico feito pelo Constituinte no tratamento distintivo entre desigualdade e pobreza. Em que pese serem fenômenos profundamente relacionados, o comando constitucional os distingue na medida da tolerância e na persecução dos objetivos do Estado Brasileiro. A Constituição tolera alguma desigualdade (a mínima possível), mas não admite a pobreza.

Em seguida, procede-se com a breve apresentação da história da desigualdade seguida por uma análise multidimensional do tema, demonstrando que a desigualdade social advém de vários fatores e traz consigo a causa de vários problemas estruturais numa sociedade. Nesse sentido, busca-se demonstrar a importância do Estado e do Direito Financeiro para a promoção de políticas e instrumentos que visem a redução da discrepância de renda existente nas sociedades atuais.

No terceiro ponto, busca-se analisar o histórico e os reflexos da desigualdade no Brasil, ressaltando elementos culturais que a cristalizam desde o período colonial até os dias de hoje. Além disso, ressalta-se que, apesar de o coeficiente de Gini ter decrescido nas últimas décadas, ainda há muito com o que se preocupar no que diz respeito ao assunto no país.

Ante esse cenário, no último ponto, põe-se em destaque os relevantes impactos decorrentes da pandemia do novo coronavírus no Brasil, considerando as políticas sociais, sanitárias e econômicas adotadas durante o período.

A importância de se perquirir, logo de saída, e em perspectiva histórica, social e econômica, as causas da desigualdade reside na necessidade de compreendê-la como fenômeno persistente, complexo e fundacional no Brasil.

Como se demonstrará, o arcabouço jurídico, especialmente os instrumentos normativos de Direito Financeiro, não são um fim, em si mesmo, para enfrentamento do problema multidimensional da desigualdade e da pobreza. São, antes, meios de efetivação de políticas públicas que a Constituição exige que sejam formatadas e executadas independentemente da vontade política do gestor de turno.

É necessária a compreensão das causas para que se avalie os sintomas e também as estratégias de erradicação da pobreza e da máxima redução da desigualdade, com a consciência do papel do mercado na emancipação e cidadania advindas da geração de emprego, mas também da importância do Estado como garante de igualdade de oportunidades.

1.1 O RECORTE METODOLÓGICO DA CONSTITUIÇÃO: DISTINÇÃO ENTRE DESIGUALDADE E POBREZA

Este trabalho busca demonstrar que os fenômenos da pobreza e da desigualdade são profundamente interrelacionados, sobretudo no contexto brasileiro. Mas, de saída, cumpre diferenciá-los semântica e metodologicamente, tomando por vetor o imperativo constitucional.

Conforme é consabido, um dos objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 é a **erradicação** da pobreza e a **redução** de desigualdades sociais e regionais, conforme enunciado do art. 3º, inciso III: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - **erradicar** a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

A par dos comandos constitucionais, pode-se observar que o Estado brasileiro pode admitir alguma desigualdade, mas não pode admitir nenhuma pobreza. A distinção não é cosmética.

Em regimes capitalistas, como o adotado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, haverá sempre algum nível de desigualdade inerente aos sistemas de mercado, sem a planificação econômica de regimes socialistas, que almejava nivelção material dos cidadãos, consubstanciada na comunhão estatal da propriedade privada, problemática por vários motivos.

À primeira vista, poder-se-ia imaginar que o regime constitucional vigente prestigia o *laissez-faire* absoluto, consagrando o libertarianismo, que admite a desigualdade como fenômeno natural e intrinsecamente humano. Não é o caso.

Afirmar que o ordenamento admite alguma desigualdade é diferente de afirmar que ele atribui ao Estado a posição de inerte espectador. Deve, antes, nos termos da Constituição, atuar para a redução e mitigação dos seus efeitos, consciente de que não será possível atingir, de modo aritmético, a igualdade material entre todos os cidadãos brasileiros – preservado que está o direito fundamental à propriedade privada.

De outro lado, em relação à pobreza, é função do Estado mesmo erradicá-la em absoluto. Enquanto houver pobreza e miséria no território brasileiro, não terá o Estado atingido plenamente os seus objetivos constitucionais. A diferença, portanto, não é nada sutil. Daí a necessidade de diferenciação. Enquanto a pobreza tem caráter mais absoluto, a desigualdade se observa do ponto de vista relacional.

Vale ressaltar que pobreza se mede a partir do grau de privação a que determinados indivíduos estão submetidos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, avalia o grau de falta de acesso a determinados serviços básicos, que acabam por limitar o exercício pleno da cidadania e dos direitos²⁴.

Em sua edição mais recente (2021), o relatório de pobreza multidimensional da ONU²⁵ buscou indexar marcadores como saúde (nutrição e mortalidade infantil), educação (anos de escolaridade e frequência escolar) e parâmetros de vida (acesso a gás, saneamento básico, água potável, eletricidade, moradia e demais essencialidades).

²⁴ GLOBAL, M. P. I. Unmasking disparities by ethnicity, caste and gender. *UNDP-OPHI report, 2021*.

²⁵ GLOBAL, M. P. I. Unmasking disparities by ethnicity, caste and gender. *UNDP-OPHI report, 2021*.

Os dados deste último relatório são absolutamente alarmantes. Segundo a coleta, 1,3 bilhão de pessoas são multidimensionalmente pobres, considerando as dimensões dos marcadores delineados *supra*, profundamente interconectados com a privação de renda e patrimônio.

A metodologia de medição de pobreza no Brasil, pelo IBGE, também avalia o grau de privação dos cidadãos. Além do mais, segundo a coleta mais recente (2021), o Brasil tem 62,5 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, com algum nível de falta de acesso básica²⁶. O relatório traz importante diferenciação entre o que consigna como pobreza multidimensional e a pobreza monetária:

A pobreza monetária refere-se unicamente à insuficiência de rendimentos das famílias para provisão de seu bem-estar. Em sociedades capitalistas e altamente urbanizadas, o nível de recursos monetários que uma família dispõe torna-se um importante meio de obtenção de bens e serviços capazes de conferir qualidade de vida. Nesse contexto, é considerado pobre aquele que não possui rendimentos suficientes para manutenção de sua subsistência de acordo com algum critério monetário estabelecido. As pessoas são, então, classificadas em relação às chamadas linhas de pobreza, podendo estar abaixo (pobres) ou acima delas (não pobres).

A pobreza multidimensional, por sua vez, é definida a partir da restrição de acesso a dimensões consideradas fundamentais para que um indivíduo não seja considerado pobre em uma determinada sociedade. Para sua mensuração podem ser adotadas uma combinação de indicadores monetários (como acesso ao rendimento do trabalho, aposentadoria e pensão, programas sociais, etc.) e não monetários, podendo ser considerados, como exemplo, o acesso à educação, saúde, saneamento, moradia, tecnologia, etc. A definição dos indicadores, assim como do peso de cada dimensão no resultado obtido, depende da metodologia utilizada e podem envolver – ou não – a adoção de indicadores monetários.

O tratamento metodológico exposto (que é o mesmo, resguardadas as devidas cores, que se incorpora à Constituição de 88), guarda profunda relação com as teorizações de Amartya Sen, profundo estudioso da pobreza enquanto privação de capacidades²⁷.

Sen²⁸ busca frisar que pobreza é um fenômeno limitador de direitos e de capacidades que não se relaciona exclusivamente com a medida da disponibilidade de renda contingente em determinado momento. Melhor dizendo: o acesso à renda não pode e não deve ser o único marcador para analisar a pobreza de modo absoluto

²⁶IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

²⁷SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p. 110.

²⁸SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p. 110.

enquanto fenômeno multidimensional. Dessa forma, é possível que o indivíduo tenha acesso à determinada fonte de renda em determinado momento e continue na linha de pobreza, considerando o caráter contingente desta e, mais substancialmente, o arcabouço de privações a que está submetido, com remissão àqueles marcadores já tratados no âmbito da ONU e do IBGE. Arremata o autor que a pobreza é, essencialmente, limitadora das capacidades humanas.

O conceito vigente de pobreza multidimensional se conecta profundamente com a dignidade da pessoa humana, também constitucionalmente consagrado no art. 1º, III (BRASIL, 1988). Buscou o constituinte erigir, com a determinação para que a pobreza seja erradicada, uma camada de proteção social que permita aos cidadãos o pleno exercício de seus direitos.

A inteligência do ordenamento constitucional compreende que o gozo do catálogo de direitos fundamentais e sociais prescritos tem um pressuposto: a liberdade de fato para o seu exercício. Reconhece a Constituição o óbvio: não basta o acesso meramente formal ao Estado, o tratamento legal isonômico, se há fatores materiais que privem o cidadão de seus direitos. Não há cidadania que possa conviver com a miséria e com a fome.

De outro lado, a desigualdade social e econômica, como se demonstrará em seguida, insere-se em perspectiva eminentemente relacional — e não necessariamente de privação de capacidades e/ou direitos.

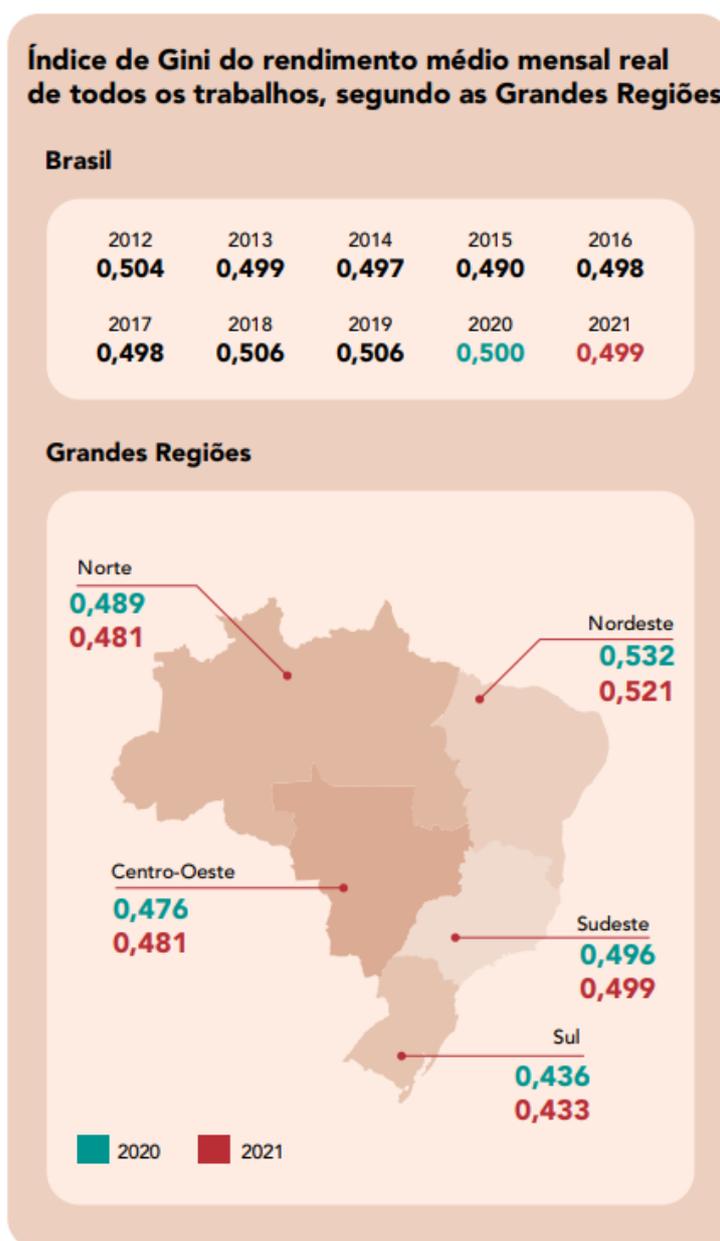
Tome-se um exemplo concreto. De acordo com o IBGE (2021)²⁹:

A análise da concentração de renda por meio da distribuição das pessoas por classes de rendimento domiciliar per capita mostrou, em 2021, que as pessoas que estavam no último percentil de rendimento, ou seja, aquelas que faziam parte do 1% da população com rendimentos mais elevados (cujo rendimento médio mensal real era R\$ 15 940) recebiam, em média, 38,4 vezes o rendimento da metade da população com os menores rendimentos (cujo rendimento médio mensal real era R\$ 415).

O mesmo relatório³⁰ apresenta a evolução do índice de Gini (que, conforme se demonstrará, é o principal medidor de desigualdade global):

²⁹ IBGE. *Rendimento de todas as fontes: 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

³⁰ IBGE. *Rendimento de todas as fontes: 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.



Por relevante, é de se destacar que os parâmetros aqui são relacionais: trata-se de uma análise comparativa entre os que têm menos e os que têm mais. Quanto mais alargado esse intervalo (que, no caso brasileiro, é abismal) mais agravada é a desigualdade que a Constituição busca reduzir.

O fenômeno da desigualdade, convém insistir, não necessariamente se traduz em privação e limitação de capacidades como a pobreza multidimensional, o que não significa que seja, por isso, secundário. É o que se discutirá a partir de agora.

1.2 ELEMENTOS DA DESIGUALDADE

1.2.1 Breve História da Desigualdade

A desigualdade social consiste em uma disposição resultante de intrincados processos relacionais de poder³¹. Caracterizada por sua multidimensionalidade, a desigualdade é relativa e, em sentido amplo, decorre do modo pelo qual indivíduos ou grupos que compõem o tecido social são tratados pela sociedade/estado, que os condiciona, limita ou prejudica quanto ao seu *status* ou classe social.³²

A noção de desigualdade é multifacetada — uma vez que engloba aspectos diversos, como desigualdade de renda, de riqueza, educacional, de poder, de acesso a bens e serviços, no mercado de trabalho, além da desigualdade entre grupos, regiões, territórios, desigualdades raciais, de gênero, etc.³³

Nesse sentido, a desigualdade tem se mostrado um acontecimento de características multidimensionais que resulta, em geral, de complexas interações derivadas das relações de poder, em que seu arranjo promove a disposição assimétrica de vantagens e desvantagens na sociedade. Assim, mesmo ao longo do tempo, a desigualdade não se apresenta estável, uma vez que as relações de poder não necessariamente se constituem de estruturas duradouras.³⁴

Ainda que a desigualdade incida de maneira persistente na sociedade como um todo, ela apresenta variações ao longo do tempo de acordo com os contextos histórico, econômico e cultural em que se dão e, portanto, com as relações de poder que a estabelecem.

Antes de realizar um panorama histórico da desigualdade nas sociedades, cumpre destacar que há posições que sustentam que a riqueza das sociedades é determinada pelos incentivos e oportunidades para investimento, afirmando que os

³¹POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17.

³²MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007. p. 1-2.

³³DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?. *Argumentum*, v. 11, n. 3, p. 171-185, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio. 2022.

³⁴POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17.

países que tenham fortes instituições privadas (em oposição à fortes instituições públicas) teriam melhores condições de progredir no quesito desigualdade.³⁵

Esta não é, contudo, a concepção adotada no presente trabalho. Contra o discurso de privatização absoluta das instituições públicas, será demonstrada a importância do Estado (e, portanto, do Direito Financeiro como instrumento normativo) para reduzir as desigualdades sociais através de uma atuação redistributiva, efetivada por meio de políticas públicas e da implementação orçamentária dos direitos fundamentais.

Conforme afirma Alexandre Coutinho da Silveira, o objetivo de redução de desigualdades deve ser perseguido por todos os meios à disposição do Estado, inclusive e especialmente por todos os elementos da sua atividade financeira³⁶, cenário em que a privatização das instituições estatais prejudicaria tal disposição. Estabelecidas essas balizas, é importante observar o panorama histórico.

Nas comunidades primitivas não havia significativas diferenças sociais internas (por não haver, propriamente, classes sociais), propriedades privadas, e tampouco dominação política e econômica, como se conhece hodiernamente.³⁷ Nessas sociedades, atribuía-se à desigualdade um caráter natural indissociável da própria concepção de sociedade³⁸.

Entendia-se que se tratava de uma determinação de ordem divina, o que ensejava uma conformação por parte dos indivíduos e grupos aos papéis sociais e às condições de desigualdade que lhes eram conferidos.³⁹ Não se perseguia a redução da desigualdade, porque se assumia natural a conformação estamentária vigente. No entanto, ainda durante o período anterior às sociedades capitalistas, mas já nas sociedades feudais, a concepção da predestinação de natureza divina dos destinos e

³⁵ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 117, n. 04, p. 1231-1294, nov. 2002.

³⁶SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 68.

³⁷BIZERRA, Fernando de Araújo. Estado e capital: uma coexistência necessária. 1. ed. Maceió: *Coletivo Veredas*, 2016. p. 36.

³⁸CARVALHO, LFM De. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *Revista em Pauta*, v. 16, n. 41, p. 139-153, 2018.

³⁹POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 17-20.

papéis sociais passou a ser questionada pela classe dos camponeses. Esses, eram responsáveis por produzir mercadorias que sustentavam o restante da sociedade feudal, passaram a exceder a produção, a fim de realizar trocas entre si, o que impulsionou o desenvolvimento do comércio⁴⁰.

Com a origem de uma nova forma de riqueza estimulada pela classe social mais baixa, a partir do século XVI, a sociedade feudal entrou em colapso. Esse fenômeno decorreu dos significativos avanços científicos e filosóficos durante o período do Renascimento. Desse modo, relacionado ao arranjo econômico por forte renascimento comercial (*commercial revolution*)⁴¹, que contribuíram para a emergência de superação das visões medievais a respeito da compreensão transcendental do mundo, em que não havia protagonismo possível para o homem transformar a realidade.

Esse fenômeno, ora sintetizado, inaugura uma nova visão de desigualdade que deixa de estar associada a elementos naturais e de ordem divina, e passa ser compreendida como resultado da atuação humana.⁴²

Trata-se de um ponto fundamental na história da desigualdade, visto que, ao passo que reconhece o indivíduo como autor de seu próprio destino, responsabiliza a sociedade e o próprio homem pela atribuição de papéis e *status* sociais, afastando a naturalização da desigualdade e indicando certa possibilidade de mobilidade social.⁴³

De mais a mais, com o advento da Revolução Industrial, a sociedade perdeu o caráter eminentemente agrário e avançou para se tornar urbana industrial. A (re)configuração demográfica e econômica trouxe consigo a mudança no paradigma

⁴⁰CARVALHO, LFM De. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *Revista em Pauta*, v. 16, n. 41, p. 139-153, 2018.

⁴¹DUPLESSIS, Robert S. From Demesne to World-System: A Critical Review of the Literature on the Transition from Feudalism to Capitalism. *Radical History Review*, v. 1977, n. 13, p. 3, 1977.

⁴²POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 20.

⁴³Acerca da percepção de desigualdade nesse período, aponta Pochmann que: “a intervenção de Jean-Jacques Rousseau por intermédio da obra: *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (1755), teve grande originalidade ao apontar dois tipos distintos de desigualdades entre os indivíduos. De um lado, a desigualdade natural ou física, que se originava das dessemelhanças existentes entre indivíduos da espécie humana, tais como sexo, raça, idade e saúde. De outro, a desigualdade moral ou política que se relacionava à estrutura de organização da sociedade, capaz de permitir a existência de privilégios para alguns em prejuízo de outros, como o de ser rico ou pobre, de ser poderoso ou fraco.” POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 20.

da desigualdade, a qual deixou de consistir única e exclusivamente na concentração da posse privada da terra e recursos naturais.

O novo regime de mercado inseriu no fenômeno da desigualdade novos marcadores relacionados à organização capitalista dos meios de produção e à conformação dos monopólios sociais.⁴⁴

Desse modo, já na segunda metade do século XVIII, o progresso econômico da sociedade terminou se pronunciando com ganhos cada vez mais concentrados em pequenas parcelas sociais, contribuindo para que famílias não miseráveis tornassem relativamente pobres frente ao padrão de vida dos segmentos mais ricos da população.⁴⁵

Por conseguinte, a sociedade, em seus mais diversos âmbitos, também foi permeada por relevantes mudanças estruturais que modificaram as relações sociais, econômicas, políticas e culturais entre seus membros, tanto individual quanto coletivamente. Dentre tais mudanças, destaca-se um exponencial e inédito aumento da produtividade⁴⁶ — também verificado com a Segunda Revolução Industrial — que concorre para o reordenamento social, por meio da possibilitação de novos e diversos padrões de vida em sociedades de consumo, elevando, igualmente, as desigualdades.

É relevante repisar que o acesso à cidadania formal, por parte da maior parte da população, e ao gozo (ao menos parcial) dos benefícios do mencionado aumento exponencial da produtividade, proporcionado pela Primeira Revolução Industrial, adveio da positivação do Direito e, portanto, da ruptura com a anterior observância ao Direito Natural, praticada nas sociedades agrícolas pré-capitalistas.

⁴⁴MARX, K. *O Capital*. São Paulo: abril, 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

⁴⁵POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 21.

⁴⁶Sobre o tema, no artigo intitulado “*Categorically Unequal: The American Stratification System*”, Massey observa que: “Beginning around 1800, however, the industrial revolution breached the technological cap that had limited inequality for millennia. Mechanization enabled a dramatic increase in agricultural productivity so that for the first time fewer than 5 per cent of humans could produce enough food for everyone else (Berry 1973). Industrial societies urbanized, and the vast majority of people came to inhabit cities and work in a non-agricultural occupation. As the share of workers employed in manufacturing and services grew, the number and range of occupations expanded rapidly to produce new social forms of differentiation.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

Nesse sentido, destaca-se que:

A construção dos direitos de cidadania se apresentou como avanço fundamental, por meio da afirmação jurídica da igualdade formal entre os indivíduos. A lógica homogeneizadora por meio de leis concedeu ao Estado de direito as condições de atuar em torno da coesão social no âmbito territorial, ainda que praticamente deixasse de enfrentar as desigualdades materiais resultantes das contradições estruturais de uma sociedade de classes sociais díspares.⁴⁷

Sendo assim, ocorre que a desigual distribuição de riqueza e de renda se mostrava inerente ao próprio sistema capitalista, cuja natureza pode ser identificada como uma estrutura de classes, na qual a classe dos trabalhadores é subordinada, em termos de regime de trabalho e sobrevivência, à dos detentores dos meios de produção.⁴⁸ Trata-se, então, de um sistema que perpetua as desigualdades, visto ser delas dependente, por definição.

Em contrapartida ao pensamento aqui delineado, Milton Friedman ⁴⁹, destaca que a melhor forma de promover a liberdade política é através da liberdade econômica, instrumento oferecido pelo sistema capitalista, que, segundo o autor, consubstancia-se num sistema de trocas baseado na propriedade privada e na livre participação dos indivíduos nas transações.

Na visão liberal, caberia, de modo quase exclusivo ao tradicional *laissez-faire*, a redistribuição orgânica e natureza dos recursos financeiros. Para teóricos de matriz radicalmente libertária, como Nozick⁵⁰, a desigualdade residual (aquela que remanesce após ter operado o voluntarismo do livre mercado) é mesmo natural. Ao Estado caberia a função de vigia-noturno (Night Watchmen State) — mínimo e essencialmente garantidor da propriedade privada.

Não é essa, como se demonstrará, a corrente ideológica que orienta este trabalho (porque também não é a adotada pela Constituição). Não pode bastar apenas a liberdade econômica para que se diminua a desigualdade social. Essa concepção da propriedade privada como direito absoluto existente pré-Estado e do

⁴⁷TURNER, Bryan S. Citizenship and social theory. 1993. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015, p. 22.

⁴⁸MARX, K. *O Capital*. São Paulo. 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 19.

⁴⁹FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Editora Intrínseca, 2023. p. 17-28.

⁵⁰NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 57.

laissez-faire como regra natural não encontra ressonância em nosso ordenamento jurídico.

A concepção contrária ofende, por exemplo, a realidade. de que, no contexto atual do capitalismo, cada indivíduo possui um ponto de partida particular e, conseqüentemente, alimenta um discurso meritocrático e de igualdade de oportunidades inaplicável a toda a sociedade.

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir⁵¹, além da ausência de um Estado e códigos formais⁵² que pudessem ser demandados.

Já na ordem burguesa, a desigualdade passou a guardar relação com a escassez resultante da contradição entre as forças produtivas (crescentemente socializadas) e as relações sociais de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação).⁵³

Retomando o breve apanhado histórico que ora se realiza, mais recentemente, Piketty observou que os parâmetros da desigualdade sofreram uma importante mutação, bem como um relevante aumento, com a implementação do capitalismo no novo modelo de sociedade vigente à época da Primeira Revolução Industrial.

Esse aumento da desigualdade teve continuidade até quando, em decorrência das ações praticadas com vistas a sanar os impactos da Depressão de 1929, manteve-se relativamente estável. Entretanto, tal estabilidade relativa foi rompida e a desigualdade voltou a apresentar aumento significativo com o surgimento do modelo de globalização neoliberal no início do século XXI.⁵⁴

⁵¹NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 1, 2013.

⁵²BIZERRA, Fernando de Araújo. Estado e capital: uma coexistência necessária. *Maceió: Coletivo Veredas*, 2016. p. 36.

⁵³NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, [S. l.], v. 50, n. 1, 2022.

⁵⁴PIKETTY, T. O capital no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 18.

Assim, observa-se que a concentração de renda e riqueza voltou a apresentar aumento relevante desde o final da década de 1970, e, indissociável a esse aumento, verificou-se também a ampliação da desigualdade econômica.⁵⁵ Esse aumento exponencial ficou conhecido como “a virada da desigualdade”.⁵⁶

Utilizando, para tanto, o Coeficiente de Gini⁵⁷, veja-se o aumento da desigualdade social até o ano de 1989:

Desigualdade Social Mundial (1960-1989)				
Ano	20% mais pobres	20% mais ricos	Proporção ricos/pobres	Coeficiente de Gini
1960	2,3	70,2	30 para 1	0.69
1970	2,3	73,9	32 para 1	0.71
1980	1,7	76,3	45 para 1	0.79
1989	1,4	82,7	59 para 1	0.87

Fonte: PNUD. *Human Development Report 1992*. New York, Oxford University Press, 1992.⁵⁸

Essa realidade se faz presente desde então, e alguns dos fatores que contribuíram para tanto – e que continuam a ocorrer – foram o menor dinamismo das forças produtivas, a diminuição do alcance do setor público e a ruptura da ordem internacional, que, por exemplo, foram a causa da Grande Depressão de 1929. É o

⁵⁵“During the 1970s, however, a new post-industrial economy arose, one based on the creation of knowledge and manipulation of information rather than the production of goods and services or the cultivation of food (Devine and Waters, 2004; Svallfors, 2005). Once again occupational differentiation increased and the distance between the top and the bottom of the social hierarchy grew. Whereas the largest private fortune in the United States stood as \$3.6 billion in 1968, by 1999 it had reached \$85 billion, raising the distance between the top and the bottom of the social structure by a factor of 24 in just thirty years (Phillips, 2002). Likewise, from 1975 to 2000 wealth inequality increased by 11 percent while income inequality rose by 23 percent (Keister, 2000; Massey, 2005). At century’s end, the richest 1 percent of Americans controlled 40 percent of the nation’s total wealth.” MASSEY, Douglas. *during*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

⁵⁶ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*. LeYa, 2016. p. 41.

⁵⁷Criado em 1914, pelo economista e estatístico italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini busca comparar os rendimentos de cada pessoa com os rendimentos de todas as outras pessoas, de forma individual, e a soma de todas as diferenças bilatérias de rendimentos é dividida à vez pelo número de indivíduos incluídos nesse cálculo e pelo rendimento médio do grupo. Nesse cenário, o coeficiente oscila entre zero e um, de modo que o Gini zero significa a inexistência de desigualdade no país, ao passo que o Gini um significa um cenário em que toda a riqueza nacional se destina a uma pessoa só.

⁵⁸PNUD. *Human Development Report, 1992*. New York, Oxford University Press, 1992. In: ESTENSSORO, L. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. 286 f. Tese (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102003-072125/publico/TeseLuisEstenssoro.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

que observa Atkinson ao afirmar que o coeficiente de Gini dos EUA teve seu pico em 1929 e, após estabilizado, voltou a crescer de forma exponencial ao fim da década de 1970, acompanhando o crescimento mundial, como se verifica na tabela acima.

Destarte, entre 1977 e 1992, o índice de Gini aumentou em 4,5 pontos percentuais nos EUA e em 9 pontos no Reino Unido. Ademais, a participação na renda bruta total dos EUA teve sua primeira queda durante a Primeira Guerra Mundial e apesar de ter sido recuperada após a década de 1920 e, novamente, após a Quebra da Bolsa de 1929 e durante a Segunda Guerra Mundial⁵⁹, a tendência que se observa é a de crescimento, cada vez maior.

Outrossim, Piketty afirma que entre 1929 e 1935, o nível de produção dos grandes países desenvolvidos caiu 25%, o desemprego aumentou na mesma proporção e o mundo inteiro só saiu dessa “Grande Depressão” ao entrar na Segunda Guerra Mundial.⁶⁰

Nesse sentido, o autor também afirma que, durante a crise de 1929, os governos e os bancos centrais deixaram o sistema financeiro ruir, não evitando as cascatas de falências bancárias que acabaram por conduzir o mundo à beira do abismo. Contudo, uma participação do Estado na renda nacional dos países ricos, que já vinha crescendo a partir dos anos de 1920 a 1930, através do financiamento de serviços de educação e saúde⁶¹, por exemplo, possibilitou uma estagnação na desigualdade num contexto pós crise.

Observa-se, então, que foi paradigmático para o expressivo aumento da desigualdade — tal como ocorre atualmente — o rompimento da estrutura de ações públicas, utilizadas após a Grande Depressão de 1929, com vistas a mitigar os efeitos da crise dela decorrentes (mormente orientadas pela política do New Deal, de Roosevelt)⁶². Destaque-se:

⁵⁹ATKINSON, Anthony B. *Desigualdade: o que pode ser feito?*. LeYa, 2016. p. 41.

⁶⁰PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Trad: *Monica Baumgarten de Bolle*. Rio de Janeiro: *Intrínseca*, 2014. p. 590.

⁶¹PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Trad: *Monica Baumgarten de Bolle*. Rio de Janeiro: *Intrínseca*, 2014. pp. 590-597.

⁶²DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Por que é importante discutir desigualdade. *Revista de Economia*, v. 42, n. 78, p. 242-275, 2021. p. 249-250.

Experiências anteriores, como o New Deal americano, serviam de referência para as medidas que seriam tomadas nos mais variados países, cada um com suas peculiaridades. Ainda nos EUA, o experimento da “Guerra à Pobreza” de Lyndon Johnson, nos anos 1960, representou um desdobramento de algumas medidas que já vinham sendo tomadas desde os anos 1930.

Esse período de prosperidade teria, sobre a literatura econômica, um efeito de provocar uma decrescente preocupação com o tema da desigualdade, seja porque, supostamente, a mesma fosse identificada como um fenômeno estável ao longo do tempo, ou, quando não, a concentração da renda (ampliação da desigualdade) seria interpretada como algo positivo, por estimular investimentos produtivos (e, portanto, supostamente posterior prosperidade econômica e social para o conjunto do sistema) por parte dos inicialmente beneficiários da própria expansão da desigualdade.

Convém insistir que está demonstrada histórica e empiricamente a importância do Estado na promoção de medidas, por meio de seu orçamento, que evitem e/ou busquem diminuir a desigualdade social dentro de um país.

Sem embargo, apesar de tais ações públicas terem alcançado um resultado de relativa estabilização da desigualdade no contexto pós-crise de 29, a atuação de regulação por parte do setor público foi posteriormente cerceada pelo movimento da globalização neoliberal.

Ocorre que o programa de liberalização das economias imposto pelo modelo neoliberal sufoca as finanças do Estado, que seguem comprometidas com o jogo do endividamento público e da financeirização de riqueza.⁶³ Nesse sentido, ao compararmos o avanço do modelo neoliberal no século XXI, é possível olhar retrospectivamente para as últimas décadas e verificar que, nesse mesmo período, o aumento da desigualdade figura como fenômeno mundial.⁶⁴

Outro fator relevante, apontado por Piketty, que justifica a elevação espetacular da desigualdade atual, é o reflexo, em grande medida, da explosão sem precedentes de rendas muito altas derivadas do trabalho altamente especializado (o que é exceção), um verdadeiro abismo entre os rendimentos dos executivos de grandes empresas e o restante da população.

Soma-se a esse fator o fato de que os executivos conseguem estabelecer a sua própria remuneração, às vezes sem limite algum ou mesmo sem relação clara

⁶³POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 46.

⁶⁴RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 35.

com sua produtividade individual, que, de todo modo, é muito difícil de mensurar sobretudo nas grandes corporações.⁶⁵

O panorama atual da desigualdade, convém destacar, incorpora marcadores mais complexos do que a mera detenção dos meios de produção, considerando os novos arranjos corporativos cada vez mais complexos e a evolução do mercado rumo à financeirização.

Fortalece-se, então, o poder privado em detrimento do público e seu domínio privilegia uma elite mundial de riqueza crescente que tem o aval de intervir política e economicamente nos governos para o seu próprio benefício, aumentando cada vez mais os níveis de desigualdades na sociedade.⁶⁶

É o que observa o sociólogo português Boaventura de Souza Santos, ao estabelecer que, em um mundo globalizado, as empresas multinacionais e uma elite capitalista local associada a uma burguesia estatal agravam a situação de desigualdade social.⁶⁷ Ainda complementa com o entendimento de Becker e Sklar:

Becker e Sklar, que propõem a teoria do pós-imperialismo, falam de uma emergente burguesia de executivos, uma nova classe social saída das relações entre o setor administrativo do Estado e as grandes empresas privadas ou privatizadas. Esta nova classe é composta por um ramo local e por um ramo internacional. O ramo local, a burguesia nacional, é uma categoria socialmente ampla que envolve a elite empresarial, os diretores de empresas, os altos funcionários do Estado, líderes políticos e profissionais influentes. Apesar de toda a heterogeneidade, estes diferentes grupos constituem, de acordo com os autores, uma classe, “porque os seus membros, apesar da diversidade dos seus interesses setoriais, partilham uma situação comum de privilégio socioeconômico e um interesse comum de classe nas relações do poder político e do controlo social que são intrínsecas ao modo de produção capitalista”. O ramo internacional, a burguesia internacional, é composta pelos gestores das empresas multinacionais e pelos dirigentes das instituições financeiras internacionais.⁶⁸

No tocante a esse ponto, pode-se observar o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD relativo ao ano de 1999, o qual demonstrou que 20% da população

⁶⁵PIKETTY, T. O capital no século XXI. Trad: *Monica Baumgarten de Bolle*. Rio de Janeiro: *Intrínseca*, 2014. p. 32-33.

⁶⁶POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 57-58.

⁶⁷SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 6.

⁶⁸SANTOS, B. de S. *Os processos da globalização*. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p. 6.

mundial que vive nos países mais ricos, detinham, em 1997, 86% do produto bruto mundial, ao passo que os 20% mais pobres detinham apenas 1%.⁶⁹

Ainda, segundo a edição de 2001 do mesmo relatório, a diferença de rendimento entre o quinto mais rico e o quinto mais pobre era, em 1990, de 60 para 1 e, em 1997, de 74 para 1. Dessa forma, as 200 pessoas mais ricas do mundo aumentaram para mais do dobro a sua riqueza entre 1994 e 1998, além disso a riqueza dos três mais ricos bilionários do mundo excedia a soma do produto interno bruto de 48 países menos desenvolvidos do mundo à época.⁷⁰

Ou seja, ao passo que o fortalecimento do poder privado incrementa a riqueza e o domínio de uma elite mundial já privilegiada, verifica-se o surgimento de uma superclasse social, a nível mundial, que apresenta maior riqueza e poderes muito mais amplos do que a elite tradicional.

Concomitantemente, a ampliação da utilização de plataformas de terceirização da mão de obra por parte das grandes corporações transnacionais e a ausência de políticas públicas para a mitigação da desigualdade leva a uma maior precarização do trabalho, promovendo mais exclusão. Por conseguinte:

A elite e sua superclasse capitalista se torna cada vez mais hiper-rica, excluindo parcelas significativas da população da prosperidade. Ou seja, a desigualdade econômica que contamina a política ameaça o progresso da humanidade, posto que os governos tendem a servir amplamente aos multimilionários, e não o contrário.

Então, um pequeno grupo articulado, formado pelo capital financeiro, oligopólios midiáticos e suas articulações, passaria a influenciar direta e indiretamente as decisões na esfera pública, com cada vez maior legitimidade nos processos eleitorais.⁷¹

Assim, a conformação desse novo aspecto do capitalismo confere ao setor privado — portanto, à mencionada superclasse que o representa — um poder sem precedentes que sobrepuja o poder de Estados nacionais e cerceia o alcance da própria democracia e da justiça.

⁶⁹RDH (1999): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: definição e medição do desenvolvimento humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1999ennostatspdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

⁷⁰RDH (2001): *Relatório do Desenvolvimento Humano/2001*: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2001enpdf.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

⁷¹POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015. p. 64-67.

Verifica-se, por conseguinte, uma permissividade extrema e uma imensa concessão de privilégios a uma classe que tem se fortalecido sobre um enorme custo social, político e econômico, o que, conseqüentemente, limita a atividade do Estado, inclusive no tocante à utilização de recursos, a fim de reduzir a desigualdade social.

1.2.2 Análise Multidimensional da Desigualdade

A desigualdade é um problema global, sendo um tema inamovível no debate internacional e objeto de estudo de pesquisadores e pensadores de diversas áreas do conhecimento.

No que diz respeito à desigualdade no mundo, o filósofo Zygmunt Bauman, em sua análise, afirma que: “Em quase toda parte do mundo a desigualdade cresce rapidamente, e isso significa que os ricos, em particular os muito ricos, ficam mais ricos, enquanto os pobres, em particular os muito pobres, ficam mais pobres.”⁷² E continua:

As pessoas não podem mudar essas realidades sozinhas, desejar que desapareçam, livrar-se delas com argumentos nem as ignorar. Por isso, elas ficam com poucas alternativas além de seguir os padrões de comportamento. [...] É por isso que, com lamentável frequência, nós confundimos essas realidades [...] com a natureza das coisas, natureza que nenhuma faculdade humana pode questionar ou reformar.⁷³

Os trechos supracitados da análise de Bauman, acerca da desigualdade, trazem à luz um aspecto crucial para a discussão dessa temática: a desigualdade é um problema estrutural construído, desenvolvido e perpetuado social, econômica e politicamente. Não se trata de uma condição natural, mas de uma realidade criada, estabelecida e disseminada por arranjos pré-sociais.

⁷² BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* São Paulo: Zahar, 2016. p. 19.

⁷³ BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?* São Paulo: Zahar, 2016. p. 37-38.

A tentativa de naturalização da desigualdade, além de atuar como estagnadora da mobilidade social ao enrijecer a estrutura de classes, desenvolve nos membros da sociedade a crença de que as suas realidades são imutáveis.

Como bem observa Bauman, a complexidade do problema não admite que a mudança, no sentido de arrefecer essa realidade, parta daqueles que são atingidos por esse problema, da iniciativa privada, do *laissez-faire*. É necessário, portanto, que a iniciativa, o desenvolvimento e a execução de políticas para aumentar e garantir a igualdade seja feita pelo Estado e por setores da sociedade que alberguem essa atribuição.

Reforça-se, neste ponto, a problemática abordada na segunda seção deste capítulo: a necessidade da intervenção estatal para diminuir a desigualdade social dentro de um país que, atualmente, enfrenta uma barreira criada pela elite que detém poderes de influência social, econômica e principalmente, política, que ao defender seus interesses, esbarram a maioria das atividades estatais com esse intuito.

Ao se fazer uma análise da desigualdade, observa-se a existência de fatores que permeiam essa questão, tais como a estratificação social e a atribuição de *status* a indivíduos e grupos.

Sobre o tema, Massey afirma que o processo de estratificação social tem como paradigma a disposição inerente ao pensamento humano de operar mediante a atribuição, o uso e a relação entre categorias. As categorias podem ser definidas como elementos cognitivos que permitem o conhecimento mediante a classificação conceitual. Massey verifica que a estratificação é iniciada psicologicamente com a criação de categorias cognitivas, que distinguem socialmente as pessoas a partir da verificação de *status* que são adquiridos no decorrer da vida (por exemplo, pertencer a um determinado grupo de renda) ou que lhes são atribuídos desde o nascimento (como a atribuição de gênero).⁷⁴

⁷⁴“All humans societies have a social structure that divides people into categories based on a combination of achieved and ascribed traits. Achieved characteristics are those acquires in the course of living, whereas ascribed characteristics are set at birth. The categories defined within a social structure may be nominal or graduated – that is, they may assign labels to people on the basis of shared qualitative attributes, or they may rank people along some quantitative continuum (see Blau 1977). Ascribed social categories include nominal groupings such as gender, in which people

O autor observa, assim, a existência do processo de cognição social, que consiste na utilização de esquemas de categorias para a classificação e julgamento geral de indivíduos, grupos, eventos e papéis sociais. É importante ressaltar que os processos cognitivos não se dão de maneira estanque, portanto, são vinculados a aspectos emocionais que podem suscitar, consciente ou inconscientemente, julgamentos preconceituosos.

Fundamentando-se, então, no uso paradigmático do esquema de categorias cognitivas, Massey aduz que a estratificação social é caracterizada pela distribuição desigual de pessoas, em categorias sociais distintas, no que diz respeito ao maior ou ao menor acesso a recursos escassos.⁷⁵ Tais recursos podem ser identificados como materiais (renda, riqueza), simbólicos (prestígio, posição social) ou emocionais (amor, afeto).

Por conseguinte, as pessoas são ordenadas socialmente de acordo com uma classificação vertical que as distribui estruturalmente em uma parte superior e inferior distintas.⁷⁶ Entre essas duas partes sobrepostas, há uma lacuna indicativa da

are labeled male or female on the basis of inherited physical traits (ultimately, the possession of one versus two X chromosomes), as well as graduated categories such as age, in which people are classified according to the amount of time elapsed since birth. Achieved statuses may also be nominal – being a member of a fraternal lodge such as the Moose or Elks – or graduated – being a member of an income class.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

⁷⁵“Despite the radical transformation of human societies over time – from foraging societies through agrarian urbanism into industrial urbanism and on to our current post-industrial world – the fundamental mechanisms producing stratification have not changed much. Although the number and range of categories in the social structure may have risen dramatically, and the stock of material resources may have accumulated to new heights, the basic means by which people are granted more or less access to scarce material, emotional, and symbolic resources have remained remarkably similar through the ages. Indeed, all stratification processes boil down to a combination of two simple but powerful mechanisms: the allocation of people to social categories, and the institutionalization of practices that allocate resources unequally across these categories. Together, these two social processes produce what Charles Tilly (1998) calls ‘categorical inequality’ – a pattern of social stratification that is remarkably ‘durable’ in the sense that it is reproduced across time and between generations.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

⁷⁶“Stratification systems order people vertically in a social structure characterized by a distinct top and bottom. The distance from the top to the bottom of any society is indicated by the size of the gap in access to resources between those in the uppermost and lowermost social categories. As the distance between the top and the bottom of a social structure increases, and as the distribution of people across social categories shifts toward the extremes, a society is said to become more stratified – literally having more socially defined layers with more people distributed among them at greater distances from one another. The degree of social stratification is often measured in terms of inequality, which assesses the degree of variability in the dispersion of people among ranked social categories.” MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

distância ou diferença do acesso aos recursos por parte das categorias sociais mais altas e mais baixas. A desigualdade, então, pode ser o parâmetro utilizado na medição do grau de estratificação social.

Em sua pesquisa, Massey percebe que, apesar das transformações ocorridas nas sociedades humanas, não houve mudança significativa na maneira pela qual se dá a estratificação social. De modo que o processo de obtenção de mais ou de menos acesso aos recursos escassos (materiais, simbólicos ou emocionais) pode ser caracterizado fundamentalmente pela distribuição de pessoas em categorias sociais e pela institucionalização de práticas que distribuem desigualmente os recursos entre essas categorias. Trata-se de um processo de exclusão socialmente definido, no qual a desigualdade é estabelecida e perpetuada pela prática da exploração e do acúmulo de oportunidades.

O autor destaca, também, que os indivíduos que se encontram no topo do sistema de estratificação, por deterem o controle de mais recursos, dispõem de mais vantagens no que se refere à categorização e à classificação social. Essa vantagem, entretanto, não aparta os grupos, que se encontram na base de uma sociedade estratificada, da participação na delimitação de conteúdos e de significados das categorias sociais, que se dá pela interação entre indivíduos e instituições.

Por conseguinte, Massey ressalta o papel dos indivíduos, enquanto atores sociais, na criação de estruturas sociais fundamentadas na propensão de categorias próprias do pensamento humano. Desse modo, com a implementação das estruturas sociais, a distribuição de recursos também é definida de acordo com as escolhas e interações entre os atores sociais — nesse aspecto, concentrando-se mais especificamente sob a influência do grupo que se encontra no topo da sociedade estratificada.

Dando continuidade à análise da desigualdade, traz-se agora alguns aspectos tratados por Wilkinson e Pickett.⁷⁷ Na paradigmática obra “*O Nível*”, os autores apontam os efeitos negativos decorrentes da desigualdade econômica e explicam

⁷⁷WILKINSON, R; PICKETT, K. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015.

como problemas sociais e de saúde se encontram relacionados às diferenças de *status* social entre os membros da comunidade.

Para tanto, utilizam-se de um rico conjunto de dados amplamente difundidos e utilizados, por exemplo, pela ONU e pelo Banco Mundial, os quais apresentam aspectos diversos decorrentes das diferenças de rendimentos nas chamadas democracias de mercado ricas e desenvolvidas.

Por exemplo, nos EUA que, em 2015, apresentava um coeficiente de Gini igual a 41,5⁷⁸, mais de uma em quatro pessoas sofriam de doença mental. Ao passo que em países como a Itália apresentou, no mesmo ano, um coeficiente igual a 35,4⁷⁹, a Alemanha apresentou um coeficiente igual a 31,6⁸⁰ e a Espanha apresentou um coeficiente de 36,2⁸¹, menos de uma em cada dez pessoas sofreu de doença mental.⁸²

Do mesmo modo, a expectativa de vida em países que tinham um maior índice de desigualdade social também era mais baixa do que aqueles países que se aproximavam da igualdade entre todos. É o exemplo dos EUA, que possui uma expectativa de vida entre os 76 e 78 anos, enquanto a Espanha se aproxima da expectativa de vida até os 80 anos.⁸³

Os autores enfatizam que:

As pessoas às vezes ficam perplexas diante do fato de que problemas tão diferentes entre si, como a violência, as doenças mentais e a obesidade, podem ser afetados apenas pela dimensão da desigualdade de renda entre ricos e pobres. A explicação é que são problemas que sabemos serem afetados pelo status social. Ainda que a violência, os problemas de saúde, a obesidade e as doenças mentais sejam problemas também encontrados no topo da sociedade, todos são muito mais comuns quanto mais baixa dor a classe social. O que as evidências mostram é, portanto, muito simples: os problemas que todos sabem estarem relacionados a um status social baixo pioram com o aumento da diferença nesse status. Isso não surpreende. [...] em vez de provocar efeitos restritos aos pobres, a desigualdade afeta a

⁷⁸WORLD BANK GROUP. *Gini index. United States*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=US>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁷⁹WORLD BANK GROUP. *Gini index. Italy*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=IT>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁸⁰WORLD BANK GROUP. *Gini index. Germany*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=DE>. Acesso em: 30 set. 2022

⁸¹WORLD BANK GROUP. *Gini index. Spain*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=ES>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁸²WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015*. p. 112.

⁸³WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015*. p. 127.

grande maioria da população. Isso acontece porque ela torna a hierarquia e o status social – além da insegurança em relação ao status social – forças maiores em toda a sociedade.⁸⁴

Assim, tomando como recorte a ser estudado a correlação entre países ricos e desenvolvidos e a correlação entre os 50 estados norte-americanos, os autores reúnem dados internacionalmente comparáveis sobre problemas com gradientes sociais, tais como: expectativa de vida, taxa de mortalidade infantil, de homicídio, proporção da população que se encontra encarcerada, índice de gravidez na adolescência, níveis de confiança, obesidade, doenças mentais e mobilidade social. A ponderação desses dados leva à conclusão de que os países com maior índice de desigualdade apresentam piores resultados relativamente a todos esses tipos de problemas sociais.

Os pesquisadores observaram que nas democracias ricas e desenvolvidas — que são objetos de sua pesquisa — a saúde e o bem-estar médio não dependem do rendimento nacional e do crescimento econômico. Sua dependência, nesse contexto, está atrelada às diferenças existentes entre os indivíduos que compõem a sociedade, portanto, às diferenças de *status* social. Assim, como visto no trecho supracitado, os dados analisados levam à constatação de que além dos problemas relacionados ao baixo *status* social serem agravados com o aumento da disparidade nesse status, os efeitos advindos dessa desigualdade afetam a sociedade como um todo.⁸⁵

Nesse sentido, são apresentadas como consequências não tão evidentes da desigualdade as reações psicológicas relativas aos gradientes de desigualdade social. Tais reações psicológicas nascem da deturpação causada pela desigualdade no que diz respeito à percepção social que o indivíduo tem de si e dos outros.

É importante perceber que, conforme premissa adotada nos primeiros tópicos deste trabalho, a desigualdade social é um fato plural. Decorrente dela, vários efeitos surgem, dentre eles, questões de saúde e de dignidade, que além de amparados pelo texto constitucional, prejudicam o desenvolvimento do estado e o bem-estar da população. Nesse sentido, cabe ao legislador ponderar a utilização dos meios que

⁸⁴WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 16.

⁸⁵WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 16-19.

tiver ao seu alcance, inclusive a intervenção econômica, para solucionar problemas sociais.

Os autores, então, afirmam que há uma visão ingênua da desigualdade, que aponta que ela só importará quando causa pobreza ou quando considerada muito injusta. Contudo, a verdade é que há reações psicológicas que estão arraigadas aos graus de desigualdade social como a sensação de domínio e subordinação ou superioridade e inferioridade.

Isso ocorre porque há uma tendência de relacionar a riqueza externa ao valor interior das pessoas, o que permite que a desigualdade altere a percepção social dos indivíduos e, conseqüentemente, afete o modo como vemos e tratamos uns aos outros.⁸⁶

Um desses aspectos consiste na disseminação da desconfiança entre os membros da sociedade e a conseqüente diminuição do senso de coletividade:

Segundo eles (Wilkinson e Pickett), a desigualdade provoca nos indivíduos de uma sociedade sensações de domínio e subordinação, superioridade e inferioridade que causam efeitos prejudiciais no convívio social. De acordo com os autores, “onde as diferenças de renda são maiores, as distâncias sociais são maiores e a estratificação social é mais importante”, da mesma forma a hierarquização e a importância do *status* social. Nesse sentido, em sociedades muito desiguais, a autopromoção, assim como a vaidade, a ostentação, e o orgulho são mais perceptíveis que a modéstia ou a empatia. O senso de coletividade é substituído por um modo de vida individualista. O enfraquecimento dos laços comunitários está diretamente relacionado a menores níveis de confiança entre as pessoas, que passam a ver os outros como competidores na escala social, ao mesmo tempo que querem ser por eles valorizadas.⁸⁷

Evidencia-se, então, que a desigualdade eleva a estratificação social, torna as pessoas mais individualistas⁸⁸, devido a um maior sentimento de desconfiança,

⁸⁶WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 17.

⁸⁷“Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia der Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades, criado em agosto de 2018, é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social, os mecanismos que as produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema.” Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD.pdf>. Acessado em: 15 maio. 2022.

⁸⁸Afirmam os autores: “As pessoas se isolam da vida comunitária e apresentam menor tendência a sentirem que podem confiar nos outros. Isso se deve, em parte, a um reflexo da maneira como a preocupação com o status nos faz dar uma importância maior ao valor que os outros atribuem anos.

resultando em uma sociedade cada vez mais competitiva e menos colaborativa, fato que prejudica seu próprio desenvolvimento.⁸⁹

Ilustrando tal situação, os autores destacam a situação de países que apresentam um índice menor de desigualdade. A exemplo da Suécia que, em 2015, possuía o coeficiente de Gini igual a 29,2⁹⁰, e da Dinamarca, que apresentou um coeficiente de 28,2⁹¹ no mesmo ano. Nesses, cerca de 66% das pessoas confiam uns nos outros, sendo os países que possuem o mais alto nível de confiança. Do outro lado, países como a Grécia que apresentou um índice de Gini igual a 36⁹² e Portugal⁹³, cerca de 10% da população acreditam que os outros são confiáveis.⁹⁴

Ademais, o processamento da classificação social, baseado na importância exagerada da diferença de *status*, culmina em uma proliferação de transtornos mentais e de personalidade como, por exemplo, mania, narcisismo, ansiedade, depressão e personalidade antissocial.

Nota-se, ainda, que a ocorrência desses transtornos independe do nível hierárquico social em que se encontra a pessoa. Com base no estudo realizado pela psicóloga Sheri Johnson, Wilkinson e Pickett destacam que:

Johnson sugere que problemas como a mania e o narcisismo estão relacionados à percepção exagerada do status e do domínio, ou à luta por eles. Por outro lado, a ansiedade e depressão parecem envolver reações à subordinação ou tentativas de evitá-la. Problemas como o transtorno de personalidade antissocial e a psicopatia, que envolvem o egocentrismo e a

Mas boas relações sociais são a chave para o bem-estar humano. Estudo após estudo mostra que elas protegem a nossa saúde e a nossa felicidade essencial.” WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 20.

⁸⁹“Diante dos sentimentos de superioridade e inferioridade invocados nos indivíduos pertencentes a sociedades com altos níveis de desigualdade, há uma tendência, com raízes culturais, a uma maior aproximação entre indivíduos da mesma classe social, da mesma cor e, até mesmo, do mesmo gênero. É difícil encontrar, em nações muito desiguais, grupos de amigos diversos, formados por ricos e pobres, negros e brancos, mulheres e homens.” Observatório das Desigualdades - Relatório Precisamos falar de desigualdades. Disponível em:

<http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2022.

⁹⁰ WORLD BANK GROUP. *Gini index. Sweden*. Disponível em:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=SE>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁹¹ WORLD BANK GROUP. *Gini index. Denmark*. Disponível em:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=DK>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁹² WORLD BANK GROUP. *Gini index. Greece*. Disponível em:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=GR>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁹³ WORLD BANK GROUP. *Gini index. Portugal*. Disponível em:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PT>. Acesso em: 30 set. 2022.

⁹⁴ WORLD BANK GROUP. *Gini index*. Disponível em:<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations>. Acesso em: 30 set. 2022.

falta de empatia, provavelmente também são trações de uma forte tendência ao domínio social. O transtorno bipolar pode envolver oscilações entre a luta pelo status e pelo domínio e sensações de derrota e inferioridade. Gradualmente, pesquisas demonstram que condições como essas são mais comuns em sociedades mais desiguais, em que questões de status e nível hierárquico são realçadas.”⁹⁵

Segundo evidências apresentadas em estudos dispostos em sua pesquisa, a preocupação com *status* se mostrou mais comum em todos os níveis da hierarquia social em países com maior desigualdade de renda. Por conseguinte, em tais países, a maior insegurança com relação ao *status* e a maior competitividade entre os membros dessas sociedades aparecem como fatores determinantes de um elevado nível de narcisismo entre eles.

De acordo com os autores, o aumento da desigualdade é também responsável pela diminuição da mobilidade social e pelo enfraquecimento da igualdade de oportunidades para crianças.⁹⁶ A partir da sequência das análises e correlações feitas pelos autores, verifica-se que os países mais desiguais apresentam pior desempenho em todos os índices avaliados. Portanto, constata-se a existência de uma relação de dependência entre a disfunção social e a desigualdade.

Diante da constatação da piora dos indicadores sociais e de saúde nos países com maior desigualdade de renda, a disfunção social torna-se evidente. Nesse sentido, pode-se afirmar que as relações com a desigualdade variam em consonância com o estágio de desenvolvimento econômico em que uma sociedade se encontra.

Ainda na mesma obra⁹⁷, os autores mostram que a disfuncionalidade das sociedades menos igualitárias eleva a insalubridade dessas mesmas sociedades. Evidenciam também a importância das relações sociais para a saúde, por meio da observação de consequências negativas da desigualdade com relação à saúde. De modo que, com a desigualdade, a qualidade das relações sociais tem implicações

⁹⁵WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 18.

⁹⁶WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 19.

⁹⁷WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015. p. 18.

importantes nos processos psicossociais concernentes à diferenciação social, portanto, às questões que envolvem as discriminações por *status*.

A ideia de que a aspiração de reputação, de honras e de distinções acompanha os indivíduos que se encontram reunidos em uma mesma sociedade já havia sido antes apresentada por Rousseau.⁹⁸ Em “*Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*”, o filósofo põe em destaque que essa aspiração humana torna os homens concorrentes. E que essas se caracterizam como uma sede de falar de si mesmo e como um desejo de distinção que projeta cada um para fora de si mesmo, o que resulta em discórdia generalizada. Percebe-se aqui um paralelo com a concepção apresentada por Wilkinson e Pickett de que a divisão e a corrosão social são disseminadas pela desigualdade e pelo exacerbado apego ao *status* social.⁹⁹

Nesse sentido, entende-se que o *status* social é fator determinante de efeitos negativos da desigualdade que perpassam toda a hierarquia social, desencadeando reações psicológicas que afetam a compreensão de si mesmo e dos outros.

O estudo realizado indica, assim, que a qualidade de vida das pessoas pode ser melhorada mediante a redução das diferenças econômicas entre os indivíduos que integram uma sociedade. Pois, o desenvolvimento do bem-estar psicossocial da sociedade é diretamente relacionado à implementação de uma sociedade mais igualitária.

É mister insistir, conforme já demonstrado, que a desigualdade é um problema de caráter estrutural. Nesse sentido, cabe mencionar as lições de Mijs e Savage,¹⁰⁰ em que os autores retomam o momento a partir do qual o termo “meritocracia” passou a ser relevante, a fim de elucidar as consequências das interpretações desse conceito na organização da sociedade.

No referido artigo, verificam que, apesar da proeminência do termo ser identificada quando veio a público a obra de ficção “*A ascensão da meritocracia*”, do autor britânico Michel Young (1958), sua popularização se deu de modo diverso à

⁹⁸ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad: Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁹⁹ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad: Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

¹⁰⁰MIJS; SAVAGE. *Meritocracy, elitism and inequality*. *The Political Quarterly*, 91. 2020. p. 397-404. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/103817>. Acesso em: 10 maio. 2022.

perspectiva adotada pelo autor. Em seu livro, Young tece críticas a um tipo de sociedade fundamentada em um sistema de mérito individual que distinguia a elite ao promover o surgimento de um novo paradigma de desigualdade que tinha por base o sistema educacional. O sistema de mérito individual, descrito pelo autor, substituiu o antigo sistema de classes ao abonar a elite com o fácil e amplo acesso à educação e ao apartar dessas condições os demais grupos da sociedade. A configuração social então apresentada por Young resultaria na falta de mobilidade social e no aumento da desigualdade.

Entretanto, Mijs e Savage chamam atenção para a discrepância entre o caráter crítico atribuído ao termo meritocracia, apresentado por Young, e a posterior interpretação positiva conferida a ele, a qual se tornou popular. Além disso, os autores observam que a interpretação de meritocracia, a qual foi popularizada, a concebe como um sistema social positivo, atuante na distribuição de riquezas de acordo com gradientes educacionais e culturais. Essa interpretação positiva da meritocracia pressupõe que os sucessos e os reveses de um indivíduo são determinados por seus próprios esforços, ou seja, por características relativas ao próprio indivíduo e não por circunstâncias externas, históricas e estruturais. O arraigamento dessa interpretação resulta na produção e na disseminação da crença na meritocracia como fator determinante do sucesso.

Diante disso, torna-se dificultosa a percepção, por parte dos cidadãos, de que a desigualdade de uma sociedade se deve, antes, a processos estruturais, e não à incapacidade ou falta de empenho dos indivíduos.

Os autores, então, destacam um aspecto fundamental da meritocracia: trata-se de um sistema legitimador da desigualdade. Pois, apesar de aqueles que têm mais oportunidades serem os que apresentam melhor desempenho, o sistema meritocrático atribui esse sucesso ao mérito individual, levando a acreditar que quem alcançou o sucesso, o fez unicamente devido à sua própria capacidade e esforço. Por outro lado, aquele que não obteve sucesso é levado a crer que seu revés é consequência exclusiva de sua incapacidade e falta de empenho.

Dessa forma, pesquisas avaliadas por Mijs e Savage¹⁰¹ indicam que, em sociedades mais desiguais, os cidadãos explicam a desigualdade segundo o aspecto meritocrático, ou seja, a desigualdade é entendida como meritocraticamente merecida.

Assim, partindo da premissa de que a desigualdade econômica é um fato disseminado nas diversas sociedades do mundo e que tem caráter praticamente inevitável, no *Relatório da desigualdade mundial 2018*¹⁰², o grupo de pesquisadores composto por Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez e Zucman defende o seu monitoramento e enfrentamento como prevenção de possíveis calamidades políticas, econômicas e sociais.

Ao desenvolverem um trabalho que prima pela transparência, pelo fácil acesso, pela atualidade e pela abrangência das séries de dados apresentadas, os autores visam promover um aporte robusto que oportunize uma discussão pública e democrática bem fundamentada sobre o tema da desigualdade. Objetivam, assim, municiar o debate público, as instituições e os processos políticos com informações confiáveis e relevantes para que melhor possam ser tomadas as decisões que levem ao arrefecimento da desigualdade ou às melhores formas de lidar com os problemas advindos dela.

O referido relatório documenta tendências relativas à desigualdade mundial verificadas recentemente em dados do *World Wealth and Income Database (WID.world)*. Esse, por sua vez, consiste em um processo de pesquisa iniciado no início dos anos 2000, o qual se encontra em constante atualização e que conta com a colaboração de mais de uma centena de pesquisadores.

Os estudos desenvolvidos abrangem dados relativos a mais de 70 países, dentre os quais há representantes de todos os continentes. A ampla abrangência das pesquisas possibilita o monitoramento global das variações de renda e a análise da desigualdade nos mais diversos contextos.

Nesse sentido, novas descobertas são possibilitadas pelo *Relatório* devido à recente disponibilidade e melhor acesso aos dados referentes não apenas aos

¹⁰¹ MIJS; SAVAGE. *Meritocracy, elitism and inequality*. The Political Quarterly, 91 (2). 2020. p. 397-404. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/103817>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

¹⁰² PIKETTY. *World Wealth and Income Database*. Disponível em: <https://wid.world>. Acesso em: 10 maio. 2022.

países desenvolvidos (Japão, países da Europa e da América do Norte), como também aos países emergentes (China, Índia, Brasil, África do Sul, Rússia e integrantes do Oriente Médio). Mediante a análise das relações entre esses dados, os pesquisadores apontam um aumento generalizado da desigualdade nas últimas décadas. Observam, ainda, que esse aumento se deu em cadências diferentes nas diversas regiões estudadas, o que consiste em um indicativo da diferença promovida por políticas públicas e pelas instituições no enfrentamento da desigualdade e de suas consequências.

A inovação do *Relatório* envolve ainda a disponibilidade de séries de dados que compreendem a evolução da distribuição de renda tanto nos grupos sociais mais mal remunerados quanto naqueles mais bem remunerados. A análise desses dados também indicou a relevância do papel das políticas públicas, dada a verificação da acentuada redução do grupo populacional dos 50% mais pobres nos Estados Unidos desde a década de 1980.

Dentre as novidades apresentadas no *Relatório*, apresentam-se novas compilações de dados que oportunizam a pesquisa acerca da distribuição de riqueza e da evolução da estrutura de patrimônio. A análise desse aspecto tornou possível a observação da concentração de riqueza pessoal e de mudanças de estrutura da riqueza pública relativamente à privada. Verificou-se, por exemplo, que, em diversos países desenvolvidos, a riqueza pública líquida se aproxima de zero, podendo mesmo chegar a ser negativa.

Ainda que os próprios autores do estudo afirmem que há algumas limitações quanto à sua capacidade de mensurar a evolução da desigualdade de renda e a distribuição de riquezas, é imprescindível reconhecer a grande contribuição de sua pesquisa ao debate democrático acerca da desigualdade.

Com o objetivo de alicerçar a elaboração de políticas públicas mais justas, as análises desenvolvidas pelos pesquisadores são abrangentes e compreendem o exame conjunto de diversas séries de dados sobre: contabilidade nacional de renda e de riqueza, renda domiciliar e levantamentos de riqueza, dados tributários provenientes de impostos sobre a renda, herança e riqueza, e *rankings* de riqueza.

O desenvolvimento de um extenso programa de pesquisa sobre a desigualdade que documenta e analisa dados de maneira transparente,

diversificada, atualizada, abrangente e acessível faz com que a importância desse estudo ultrapasse o domínio estrito de economistas, estatísticos, representantes dos governos ou líderes empresariais. Desse modo, o estudo apresentado é de importância capital tanto para a fundamentação quanto para a difusão de um debate público pacífico e, essencialmente, democrático sobre um tema cuja dimensão diz respeito a todos os setores da sociedade.

É mister levar em consideração também que a igualdade e, conseqüentemente, a desigualdade, não tematizam apenas ensaios ou tratados filosóficos nem são temas restritos às obras de economia e de sociologia.

Como ideal, estão presentes — quer mais restritamente, quer com notável amplitude — em diversos textos legais da Era Contemporânea. No rol desses códigos está a Constituição Federal de 1988, especial não somente pela contingência histórica de seu advento, como também pelas menções insistentes ao valor de igualdade ainda sob a sombra de um regime no qual a cidadania era seletiva.

Dessa forma, poucas referências à igualdade são tão memoráveis quanto a do seu artigo quinto, o da igualdade “perante a lei”. Entretanto, outras seções são dignas de nota, especialmente no que se refere à promoção de uma igualdade não meramente formal, tal como esta fundamental da condição cidadã, mas também da igualdade material, componente que não deve ser ignorado se porventura uma democracia sólida for o objetivo. Entre esses trechos, destaca-se o artigo 23, inciso X, segundo o qual a competência do combate às causas da pobreza e marginalização é compartilhada entre todos os entes federativos. Essa conjunção denota a seriedade conferida à justiça social de maneira ampla, inculcando, em teoria, essa urgência na progressiva solidificação institucional que se seguiu à elaboração do texto da Constituição.

Arregimentando as demais menções ao tema, percebe-se, em certos artigos, uma restrição ao sentido de igualdade e desigualdade, isto é: essas palavras deixam gradativamente de representar essas garantias em abstrato para se adequarem a qualquer que seja o eixo da seção em que aparecem. Esse estreitamento temático habilita disposições mais particulares sobre a igualdade aplicada naquilo sobre o que a Constituição deseja versar.

Além da Constituição Federal e de outros textos legais que versam sobre a igualdade, Khamis e Alves¹⁰³ destacam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), metas estabelecidas no ano de 2015 que devem ser atingidas até o ano de 2030.

Fixada a partir da Cúpula das Nações Unidas no ano em que surgiu e já pautada nos Objetivos do Milênio que a precederam, tal agenda é de amplitude global e, como o nome sugere, trata de muitas necessidades que transcendem as peculiaridades geracionais ou nacionais, indicando assim objetivos de caráter geral tanto nos vetores temporais — levando em consideração as primeiras décadas deste milênio — quanto nos espaciais.¹⁰⁴

Dentre os dezessete objetivos maiores, o décimo põe em relevo a necessidade de erradicação das desigualdades sob diferentes caracteres. Portanto, em contraste com disposições mais amplas sobre a desigualdade, as quais não raro beiram a vaniloquência, a terceira e quarta seção do ODS sobre as desigualdades se concentra na explicitação das disparidades material/econômica/financeira e na elaboração de políticas públicas e legislação específica a cada elemento do qual decorre o problema. Como versa o texto que o Brasil, assim como os demais estados-membros da Organização das Nações Unidas, comprometeu-se a cumprir a Meta 10.3 e 10.4 da ONU, que buscam garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive, por meio de eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e promover legislações, políticas e ações adequadas a esse respeito. Somando-se ao compromisso de adotar políticas, especialmente fiscais, salariais e políticas de proteção social, além de alcançar progressivamente uma maior igualdade.

Enquanto a Agenda 2030 espelha uma dimensão mais urgente, contingencial e, por isso mesmo, essencialmente mutável, algumas referências, no que tange a desigualdade econômica, destacam-se no âmbito internacional pelo caráter mais perpétuo e, quiçá, mais legítimo. Não havendo referência mais famosa quando se discorre de tratados e acordos internacionais, que tanto se projetem à

¹⁰³ KHAMIS, R. B. M.; ALVES, J. da S. (2018). *A redução das desigualdades no Brasil e o objetivo desenvolvimento sustentável. nº 10*. JURIS - Revista Da Faculdade De Direito, 28(2), 135–154. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i2.8357>. Acesso em: 9 maio. 2022.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>.

universalidade, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948,¹⁰⁵ à maneira dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, não está constrita à enunciação simples abstrata ou mesmo à temática da cidadania que seus primeiros artigos celebrenemente declaram à Humanidade.

Assim, no primeiro parágrafo de seu vigésimo quinto artigo, estende-se a noção de dignidade humana à medida que a restringe ao campo do bem-estar material:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.¹⁰⁶

A despeito de se tratar de um direito na ordem individual, esse artigo espelha a urgência de uma igualdade no sentido de padrões de vidas bastantes para o bem-estar, conceito que é pervertido nos extremos que a iniquidade social proporciona.

Em consonância com o entendimento de organismos globais como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), a Oxfam Internacional e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o estudo realizado destaca que a desigualdade social extrema consiste em uma das causas principais de limitação da eficiência e produtividade econômica.¹⁰⁷

Nesse sentido, a preservação do Estado Social — que consiste no principal instrumento de redução da desigualdade de renda no Brasil — fixado na Constituição Cidadã é imprescindível para o arrefecimento das desigualdades no Brasil e deve constar juntamente com a simplificação da tributação e com o equilíbrio federativo.

¹⁰⁵ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 15 mai. 2022.

¹⁰⁶ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 15 mai. 2022.

¹⁰⁷ Fagnani sobreleva que: “Christine Lagarde, Diretora-geral do FMI, afirmou que ‘reduzir a desigualdade excessiva (...) não é apenas correto do ponto de vista moral e político, mas é um bom princípio econômico’. Especialistas do FMI ressaltam que a desigualdade excessiva de renda desestimula o investimento, inibe a taxa de crescimento econômico e torna o crescimento menos sustentável com o tempo. Na mesma perspectiva, estudo recente da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) resalta que a igualdade atua ‘como força impulsionadora da eficiência econômica’. FAGNANI. *A reforma tributária necessária sem sacrificar o Estado Social*. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br>. Acesso em: 08 fev. 2022.

1.3. A DESIGUALDADE NO BRASIL

A condição de desigualdade existente no Brasil é extrema e perpetuada mediante uma série de mecanismos institucionais e culturais presentes em nossa sociedade desde seus primórdios, indissociável, por exemplo, da tradição escravocrata.

Apesar de ter vivenciado uma inédita e sistemática queda da desigualdade nos últimos anos, o Brasil continua a ocupar a posição de um dos países mais desiguais do mundo.¹⁰⁸

Durante o período colonial, no qual foi adotado o modelo escravocrata, o escravo, principal mão de obra, não obtinha participação de renda. Posteriormente, no modelo oligárquico, o trabalho assalariado não era regulamentado e ficava ao arbítrio do empregador, o que corroborava para a pobreza e desigualdade social naquele tempo.¹⁰⁹

Entre os anos de 1930 e 1964, o modelo político, aos poucos, passou do oligárquico ao populista. Nesse período, o Brasil viveu um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico capitalista, quando apareceram políticas públicas, que visavam minimizar a desigualdade social, como o salário-mínimo, a aposentadoria e a regulamentação de jornada de trabalho, todos sob a responsabilidade do Estado. Contudo, apesar do esforço da população em garantir mais direitos sociais e rendimentos salariais, houve no Brasil uma maior concentração de renda nas mãos da elite industrial.¹¹⁰

¹⁰⁸ CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, p. 54-66, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁰⁹ OLIVEIRA, F. M. Desigualdade social: uma trajetória de insistência. *Revista Informe Econômico, Piauí*, v. 33, n. 3, p. 12-22, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/issue/view/ie33/99>. Acesso em: 28 set. 2022.

¹¹⁰ OLIVEIRA, F. M. Desigualdade social: uma trajetória de insistência. *Revista Informe Econômico, Piauí*, v. 33, n. 3, p. 12-22, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/issue/view/ie33/99>. Acesso em: 28 set. 2022.

A seguir, a partir de 1964, o país viveu sob uma ditadura militar, o que ensejou outro cenário. Segundo Pedro Ferreira de Souza, o golpe militar de 1964 assinalou um ponto de inflexão na trajetória da desigualdade, destacando que:

A fração do 1% mais rico interrompeu a tendência de queda e pulou de 17–19% para mais de 25% entre 1964 e 1970. Ao contrário da escalada anterior da concentração de renda no topo, o recrudescimento não foi provocado pelos mais ricos entre os ricos, e sim pelos estratos logo atrás. Os anos finais do “milagre econômico” e da década de 1970 foram marcados por instabilidade, com alguma tendência de desconcentração. A crise macroeconômica iniciada com o segundo choque do petróleo representou novo aumento da concentração, mais uma vez provocado pelos mais ricos entre os ricos, que persistiu ao longo dos anos 1980. A aceleração da inflação no fim do período coincidiu com um pico na desigualdade, talvez em parte artificial, porque um ambiente altamente inflacionário sempre introduz ruídos e erros na mensuração da renda.¹¹¹

De outro lado, como aduz Armínio Fraga Neto,¹¹² do pós-guerra até 1980, a economia do país teve grande crescimento. Nesse período, ainda não haviam surgido as consequências decorrentes do modelo econômico escolhido quando houve a transição de uma economia agrícola para uma industrial atrelada à urbanização. Em tal modelo econômico, o Estado aderiu a uma política de substituição de importações, concentrando-se na produção e negligenciando a educação, a produtividade e a igualdade.

Já no final da década de 1970, indicadores como a aceleração da inflação e o aumento da dívida externa anunciavam o colapso do modelo econômico vigente, que ruiu frente aos juros e ao alto preço do petróleo, levando ao início da chamada “década perdida” (1981-1993, na qual houve a redução de cerca de 10% da renda *per capita*).¹¹³

¹¹¹ SOUZA, P. H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 267.

¹¹² FRAGA Neto, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Revista Novos estudos. CeBRAP. São Paulo*, v. 38, n. 3, p. 613-634, set.–dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 15 de maio de 2022.

¹¹³ FRAGA Neto, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Revista Novos estudos. CeBRAP. São Paulo*, v. 38, n. 3, p. 613-634, set.–dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 15 de maio de 2022.

Nesse período, o crescimento econômico foi pífio, entretanto o número de quantidade de famílias ricas quase dobrou. Houve também a concentração de renda dos mais ricos nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.¹¹⁴

A verdade é que não faltam exemplos ilustrativos que apontem a realidade desigual na história política brasileira. Na sociedade escravista, o cidadão negro, além de considerado vivente sem alma, era explorado ao esgotamento; os indígenas, historicamente, foram inferiorizados em relação ao homem branco; o voto (como direito de cidadania), por várias décadas, foi censitário, as mulheres, por exemplo, só exerceram direito ao voto em 1932 e os analfabetos, somente em 1988.¹¹⁵

Essas desigualdades, evidentemente, buscavam a manutenção do poder daqueles que já estavam no topo da pirâmide social e assim, a concentração de poder se configura como paradigma da concentração de renda e riquezas.¹¹⁶ Apesar disso, Arretche afirma que além da influência política, as desigualdades também são afetadas por fatores exógenos, como mudanças demográficas, comportamentos sociais e forças de mercado.¹¹⁷

Noutro plano, Francisco Ferreira entende que há um ciclo de desigualdades alimentado desde o debate dos anos 70 e 80 sobre a importância relativa da distribuição da educação e de seus retornos. Isso porque, segundo o autor, uma grande desigualdade educacional gera um alto nível de desigualdade de renda que, por sua vez, pode implicar na distribuição desigual de poder político, na medida em que a riqueza gera influência sobre o sistema político. Assim, a desigualdade de poder político reproduz a desigualdade educacional, já que os detentores do poder não utilizam o sistema público de educação e não possuem interesse na sua qualidade.¹¹⁸

¹¹⁴ POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideia & Letras, 2015, p. 34.

¹¹⁵ OLIVEIRA, F. M. Desigualdade social: uma trajetória de insistência. *Revista Informe Econômico, Piauí*, v. 33, n. 3, p. 12-22, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/issue/view/ie33/99>. Acesso em: 28 set. 2022.

¹¹⁶ POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideia & Letras, 2015, p. 35.

¹¹⁷ ARRETCHÉ, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.

¹¹⁸ FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p.155.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o aumento dos gastos públicos em áreas sociais não foi suficiente para melhorar o padrão de distribuição de renda e riqueza do país. No entanto, é inegável que o novo desenho constitucional institucionalizou elementos de combate à desigualdade e garantia de direitos para a sociedade brasileira.¹¹⁹

Sobre o período que sucedeu a promulgação da Constituição de 1988, Armínio Fraga Neto ressalta que foram plantadas as bases para as reduções da pobreza e da desigualdade que, posteriormente, ocorreriam. Nesse contexto, os mais pobres se beneficiaram da queda da inflação e das políticas sociais do então presidente, Fernando Henrique Cardoso, que foram aprimoradas pelos primeiros mandados do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como o Bolsa Família criado no governo de FHC, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), aumentos no salário-mínimo, entre outros.¹²⁰

O autor ainda destaca que os ganhos foram relevantes, mas menores do que se imaginava à época. Para isso, traz estudos de Marcelo Medeiros e Fábio A. Castro e de Pedro H. de Souza que demonstraram que a fatia da renda dos mais ricos era bem superior àquela estimada a partir das pesquisas domiciliares realizadas à época. Além disso, afirmam que essa fatia vem se mantendo alta e relativamente estável há décadas e, a partir de 2015, houve um aumento considerável em função de uma recuperação lenta e desigual da forte recessão em 2014.¹²¹

Com o intuito de responder se a democracia estaria relacionada a uma menor concentração de renda no topo da sociedade, Pedro Ferreira de Souza afirma que:

[...] Ao que tudo indica, a fração recebida pelos mais ricos foi de fato maior durante nossas duas ditaduras do século XX e cresceu particularmente nos primeiros anos após os golpes de 1937 e 1964. Só que a história não é tão

¹¹⁹ MATOS DE OLIVEIRA, A. L. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial? *Argumentum*, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 171–186, 2019. DOI: 10.18315/argumentum.v11i3.24810. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio. 2022.

¹²⁰ FRAGA NETO, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Revista Novos estudos. CeBRAP*. São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, set.–dez/2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 15 maio. 2022.

¹²¹ FRAGA NETO, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Revista Novos estudos. CeBRAP*. São Paulo, v. 38, n. 3, p. 613-634, set.–dez/2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 15 maio. 2022.

simples assim, exigindo qualificações. A interação entre as condições excepcionais da 2ª Guerra e o Estado Novo parece ter sido mais decisiva do que a ditadura em si, tanto é que a regularização do cenário internacional após 1945 se fez acompanhar de uma redução imediata na concentração no topo. O próprio aumento da desigualdade ensejado pelo golpe de 1964 exauriu-se bem antes do fim do regime e, nos anos 1970, houve estabilidade ou leve recuo. Por fim, a redemocratização em 1985 não trouxe nenhuma desconcentração imediata da renda no topo, e desde então o amadurecimento da democracia e a consolidação do Estado de Bem-Estar à brasileira tampouco se traduziram em redução persistente das fatias dos ricos."¹²²

Para continuar a discussão do tema, põe-se em destaque a consideração feita por Pedro Ferreira de Souza de três questões. A primeira delas questiona se há ou não tendências de longo prazo na concentração de renda no Brasil que sejam vinculadas a mudanças estruturais. Para esse primeiro questionamento, o autor apresenta uma resposta negativa, uma vez que observa que a concentração de renda entre os mais ricos, ou seja, no topo, não indica por si mesma uma tendência de longo prazo para o aumento nem para a diminuição da desigualdade.

O segundo questionamento é concernente à relação entre o regime político e a desigualdade. Sob essa perspectiva, Souza procede a verificação da possibilidade de associação entre uma menor concentração de renda no topo e o exercício do regime democrático no país. Segundo suas análises, não se pode afirmar categoricamente essa associação. Pois, nesse sentido, algumas observações devem ser ressaltadas.

Inicialmente, a primeira delas se refere ao efeito da combinação entre o Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial, que teria um papel mais determinante do aumento da desigualdade do que o período no qual estava em vigor o regime ditatorial puro e simples.

A segunda observação, evidenciada pelo autor, diz respeito ao movimento de piora da concentração de renda no topo, verificada na primeira década após o golpe de 1964, seguida de estabilidade da concentração e de alguma queda.

¹²² SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 333.

Em terceiro lugar, observa-se que a redemocratização não foi fator determinante da redistribuição no topo, mas que essa ocorreu mediante a estabilização macroeconômica e com o fim da crise econômica e política pela qual havia passado o Brasil. Souza aduz ainda outro aspecto ao observar que a fixação de novos dispositivos constitucionais e a expansão de gastos e de serviços sociais no país não reduziram, de modo expressivo, a concentração no topo no período mais atual.

Assim, a terceira pergunta se relaciona à excepcionalidade da desigualdade brasileira e latino-americana. Diante desse questionamento, o autor apresenta uma interpretação que compreende a desigualdade no Brasil como detentora de uma força inercial. Nesse sentido, a ocorrência de maiores transformações quanto à desigualdade estaria vinculada a ciclos políticos caracterizados por grandes choques. De tal modo, sob uma interpretação de caráter institucional, Souza observa que um contexto de crises importantes seria mais determinante das mudanças relativas à desigualdade do que da consideração restrita da oposição entre democracia e ditadura.

A pesquisa realizada por Souza se mostra de grande relevância para o debate acerca da desigualdade no Brasil. Ao verificar a dificuldade de implementação de reformas graduais e duradouras, o autor chama atenção para a existência de um vínculo entre grandes e pontuais choques políticos e a variação da desigualdade. Sob a análise da perspectiva histórica, essa tendência caracteriza o modo como se dá a concentração e a distribuição de renda no país.

Objetivando esclarecer a relação entre políticas públicas e a concentração de renda no topo, o autor alicerça sua pesquisa em dados tributários, na histografia nacional e em elementos adicionais do IRPF, bem como de outras fontes. Assim, ao considerar a interpretação por ele apresentada, observa-se que a redução da desigualdade no Brasil se configura como uma empreitada de difícil execução, uma vez que dados internacionais sobre países que apresentavam uma concentração de renda no topo, semelhante à apresentada atualmente no Brasil, mostram que esses alcançaram o nível atual de riqueza e de melhor distribuição de renda após sofrerem grandes choques ou rupturas institucionais.

Às observações feitas, Souza adiciona fatores como a pouca tributação direta sobre a renda e a propriedade, a política salarial e previdenciária para a elite do funcionalismo público, e o acesso privilegiado a crédito, isenções e subsídios para grandes grupos empresariais, que difundem a reprodução da desigualdade.

É que, conforme Celso de Barros afirma, os tributos não apenas abastecem os cofres públicos, mas também desempenham outras funções e influem significativamente na economia e no comportamento dos cidadãos¹²³, servindo como estímulo ou desestímulo à algumas atividades. Em nosso entendimento, tal sistema deve levar em conta as diversas classes sociais e não apenas favorecer os que já são mais favorecidos, por mais redundante que pareça ser.

Retomando o fio histórico, coloca-se em destaque o seguinte:

Não há informações para os anos subsequentes até 1996 e, na segunda metade da década de 1990, a qualidade das tabulações deixa a desejar, exigindo mais procedimentos de tratamento e imputação dos dados faltantes. O que pode ser dito é que houve uma redução significativa – de novo, talvez parcialmente artificial, decorrente da estabilidade monetária – da concentração no topo entre o fim dos anos 1980 e o dos anos 1990. Não é possível descartar de todo que essa redução tenha se estendido até meados da década de 2000, quando a qualidade das tabulações disponíveis melhora muito; dadas as evidências encontradas, essa é uma hipótese menos provável. Entre 2006 e 2013, tivemos essencialmente a estabilidade da concentração no topo, sem nenhuma tendência aparente de aumento ou redução para todos os estratos analisados, até os 15% mais ricos.¹²⁴

No início dos anos 2000, o país apresentou diminuição da desigualdade de renda e do trabalho. Pochmann observa que, nesse período, um novo entendimento acerca da igualdade foi introduzido, cujo critério era o estabelecimento de novos padrões de políticas públicas voltadas à diminuição da desigualdade quanto à distribuição de renda mediante a universalização de bens e serviços públicos.

Por conseguinte, para que ocorresse um resultado significativo quanto à diminuição da desigualdade, observou-se a necessidade de implementação de ações que operassem concomitantemente nessas duas frentes: na melhor distribuição de

¹²³ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015. p. 23.

¹²⁴ SOUZA, Pedro Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. Ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018. p. 330.

renda e na ampla prática de políticas públicas que promovessem “a difusão geral e qualitativa de um mínimo material e social, como educação, saúde, cultura, entre outros bens públicos”.¹²⁵

Como tratado anteriormente, entre as décadas de 1960 e 1980, o país apresentou crescimento econômico e crescimento da desigualdade. Após esse período, até 2001, houve estagnação da economia e estabilização do coeficiente Gini. Entretanto, no início do século XXI, de 2001 a 2015, verificou-se crescimento econômico e redução do coeficiente Gini¹²⁶, conforme mostra o gráfico abaixo¹²⁷:



Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3249/1/Desigualdade%20de%20renda%20no%20Brasil%20-%20v.%201.pdf>

Ao compararmos os índices de desenvolvimento social no Brasil e os índices mundiais citados anteriormente, no período anterior ao século XXI, percebe-se que acompanhávamos a mesma tendência mundial de crescimento da desigualdade social.

¹²⁵ POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideia & Letras, 2015, 37.

¹²⁶ MATOS DE OLIVEIRA, A. L. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?. *Argumentum*, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 171–186, 2019. DOI: 10.18315/argumentum.v11i3.24810. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio. 2022.

¹²⁷ Gráfico elaborado pelo autor analisando os dados do IPEA, a partir dos microdados da PNAD/IBGE. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 28 set. 2022.

Contudo, no início do século XXI, é possível observar que houve uma redução na desigualdade social no país, por meio da redução do coeficiente de Gini nesse período, enquanto houve um aumento em 58 países entre os anos de 1988 a 2008.¹²⁸ Outro dado que corrobora esse entendimento é o relatório da Oxfam, produzido em 2014, que indicava a situação excepcional do Brasil no início do século XXI.¹²⁹

Assim, enquanto havia um aumento das desigualdades a nível global em decorrência da crise financeira, o país despontava como exceção apresentando diminuição das desigualdades, inclusive constando como o único país-membro do BRICS a conseguir tal feito nesse período.

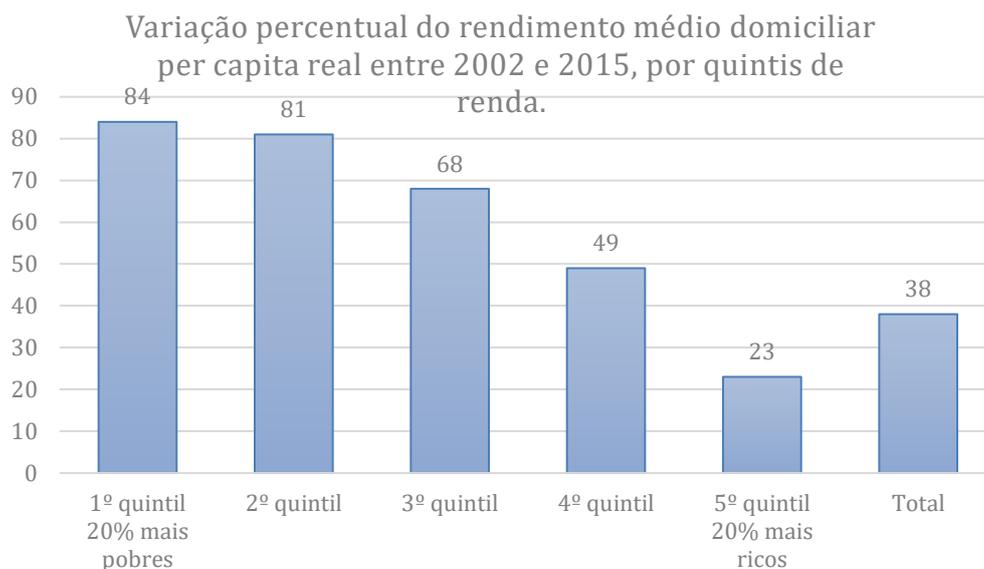
Campello, Gentili, Rodrigues e Hoewell observam que o crescimento real da renda do conjunto da população chegou a 38% e foi ainda mais acentuado entre os mais pobres. A renda dos 20% mais pobres cresceu quase 4 vezes mais rápido que a dos 20% mais ricos. A ampliação acima da inflação ocorreu para todas as faixas de renda, apesar dos efeitos da crise econômica que já se fizeram sentir a partir de 2012.¹³⁰ É o que se vislumbra no seguinte gráfico:

¹²⁸ MATOS DE OLIVEIRA, A. L. Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?. *Argumentum*, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 171–186, 2019. DOI: 10.18315/argumentum.v11i3.24810. Disponível em:

<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio. 2022.

¹²⁹ OXFAM. *Equilibre o jogo! É hora de acabar com a desigualdade extrema*. [S.l.]: Oxfam, 2014. Disponível em: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-en.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

¹³⁰ CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, p. 54-66, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.



131

Fonte: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>

Outro ponto destacado pelos autores ao analisar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) entre 2002 e 2015, é a observância da redução da desigualdade no acesso aos direitos sociais.¹³² Nesse sentido, evidencia-se a importância do atendimento das demandas sociais no arrefecimento de desigualdades e privações históricas e estruturais, concomitantemente ao combate à concentração de renda e riqueza.

Até aqui vimos que, caminhamos no mesmo sentido de aumento da desigualdade social até o início do século XIX. Porém, nesse período, até meados de 2015, na contramão do que ocorria na maioria dos países, o Brasil conseguiu diminuir os indicadores de desigualdade social. Vimos também que o aumento real do salário-mínimo, a crescente formalização do mercado de trabalho, a promoção de programas

¹³¹ IBGE/PNAD. In: CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, p. 54-66, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹³² Para tanto, os autores se utilizaram de variáveis adaptáveis ao modelo utilizado pelo Banco Mundial, que considera aspectos além da renda e produz o índice de pobreza crônica multidimensional. Assim, foram analisadas as dimensões de acesso à educação, acesso a serviços de infraestrutura, acesso à habitação e acesso a bens de consumo. CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, p. 54-66, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.

de inclusão social e distribuição efetiva de renda explicam, em boa medida, tal reviravolta.

Entretanto, o cenário nacional começa a mudar a partir de 2015. Ao assumir uma nova política econômica de austeridade fiscal que esvazia o orçamento destinado à área social e a sofrer os reveses de uma crise no mercado de trabalho, o país volta a apresentar aumento da desigualdade, como será visto mais adiante.

1.4. ALGUNS ASPECTOS DA DESIGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL

Ainda, dentre as desigualdades que advêm da desigualdade social, está a desigualdade de gênero, que resulta do processo de estratificação social e impacta em diversos âmbitos a vida da mulher. Sob a perspectiva econômica, verifica-se uma maior pauperização da mulher relativamente à condição econômica dos homens devido a fatores relacionados à discriminação em decorrência do fato do pertencimento ao gênero feminino. Nesse sentido, os papéis sociais culturalmente atribuídos às mulheres relegam a elas dificuldades na obtenção e manutenção de empregos, sejam formais ou informais, menor remuneração salarial, incidência de altas taxas sobre itens de uso feminino, etc.

Como visto anteriormente, é notório que a desigualdade influencia a qualidade das relações sociais. Esse fato tem implicações importantes nos processos psicossociais concernentes à diferenciação social, portanto, às questões que envolvem as discriminações por *status*¹³³, como a discriminação de gênero. O *status* social, então, é fator determinante de efeitos negativos da desigualdade que perpassam toda a hierarquia social, desencadeando reações psicológicas que afetam a compreensão que o indivíduo tem de si e dos outros.

No que diz respeito à mulher, isso é verificado na naturalização de papéis social e culturalmente atribuídos a ela em virtude de seu gênero. Sua categorização social, ou seja, a atribuição de *status* que lhe é conferida, faz com que determinadas

¹³³ WILKINSON; PICKETTY. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015.

características, comportamentos e papéis sociais sejam identificados como elementos próprios do seu gênero, do ser mulher.

Essa identificação determina a maneira pela qual a sociedade enxerga a mulher, delimita seus espaços, sua atuação e seus direitos. Determina também o modo como a mulher enxerga a si mesma, como se identifica e como pauta a sua própria conduta. Pode-se afirmar, então, que a categorização social da mulher tal como ela é feita – e a conseqüente influência que ela exerce no modo como a mulher se enxerga – contribui com a perpetuação dessas atribuições e, portanto, da desigualdade de gênero, consolidando-a como um problema estrutural.

Uma maneira de mitigar a desigualdade de gênero seria a observância do conceito de democracia, que oportunizaria uma melhor proteção e desenvolvimento do sistema democrático. Isso porque a igualdade entre mulheres e homens pode ser uma realidade se forem afiançadas as condições nas quais as características definidoras da democracia se sustentam, tais como a defesa dos direitos e liberdades, a independência do Poder Judiciário, a confiança em instituições representativas, a preservação da ordem pública, entre outros fatores.

A desigualdade de gênero é um problema estrutural, construído e mantido histórica e socialmente de modo que suas conseqüências perpassam e influenciam diversos âmbitos da sociedade. Apesar de a Constituição de 1988 consagrar a igualdade entre mulheres e homens em seu art. 5º, inciso I,¹³⁴ ao declarar que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, concretamente, a desigualdade de gênero se mantém fortemente presente no Brasil.

Em levantamento apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observa-se que 54,5% das mulheres com 15 anos ou mais integravam a força de trabalho no país em 2019, enquanto o percentual entre os homens foi de 73,7%.¹³⁵ Um dado relevante para a pesquisa das dificuldades enfrentadas pelas mulheres relativamente à inserção no mercado de trabalho é que o

¹³⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

¹³⁵ Dados apresentados na segunda edição do estudo *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*, relativos a diversos aspectos das condições de vida das mulheres brasileiras em 2019.

nível de ocupação entre aquelas que possuem filhos com até 3 anos de idade é de 54,6%; por seu turno, o nível de ocupação entre aquelas que não possuem filhos com essa faixa etária, é de 67,2%. Pode-se, então, constatar que se trata de um fator relevante a ser considerado na análise das dificuldades das mulheres no mercado de trabalho, principalmente, ao se comparar com o nível de ocupação entre os homens que vivem com crianças de até três anos de idade: esse índice chega a 89,2%, superando os 83,4% daqueles homens que não possuem filhos com essa faixa etária.

Verificou-se também com o referido levantamento o impacto das atividades domésticas, que são predominantemente desempenhadas pelas mulheres: em 2019, relativamente ao tempo dedicado pelos homens a afazeres dessa ordem, as mulheres aplicaram quase o dobro de tempo nessas atividades.

A esses dados se soma um padrão globalmente replicado quanto à discriminação de gênero no que diz respeito ao mercado de trabalho: verifica-se que as mulheres recebem em média 60 a 75% da remuneração recebida pelos homens¹³⁶, suportam desproporcionalmente o trabalho reprodutivo¹³⁷, são sub-representadas no mercado de trabalho¹³⁸ e são mais propensas a sofrer agressão física e sexual.¹³⁹

Madalozzo¹⁴⁰ observa que a paridade de remuneração de homens e mulheres é um dos fatores fundamentais para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho. Uma vez que, ao se depararem com uma realidade salarial inferior à proporcionada aos homens, faz-se evidente a desvalorização delas pelo

¹³⁶ FREITAS, Alan Araújo. *Debates sobre o retorno financeiro do capital humano: o aumento da escolaridade das mulheres foi capaz de reduzir o hiato salarial de gênero? Brasil/2008*. 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

¹³⁷ ONU. *Progress of the World's Women 2015-2016*. New York: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2016. Disponível em: <http://progress.unwomen.org/en/2015>. Acesso em: 24 nov. 2022.

¹³⁸ BASTOS, Sirlei Lopes. *Acesso a cargos de autoridade: e a mulher, como vai? Um estudo sobre segregação ocupacional por gênero na região metropolitana de Belo Horizonte*. 2010. 124 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

¹³⁹ COELHO, Carolina Marra Simões. *Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro*. 2015. 233 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015; ONU. *Progress of the World's Women 2015-2016*. New York: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2016. Disponível em: <<<http://progress.unwomen.org/en/2015/>>>. Acesso em 05/06/2021.

¹⁴⁰ MADALOZZO, R. Gênero e Desigualdade. *GV-executivo*, v. 7, n. 6, nov-dez, 2008.

mercado de trabalho. Disso resulta o aumento do valor da conveniência concreta para que elas deixem os afazeres domésticos que lhes são atribuídos.

Sendo assim, as políticas fiscais e os sistemas tributários não são neutros, pois impactam diferentemente homens e mulheres, em prejuízo destas últimas que já se encontram em desvantagem no cenário econômico. Portanto, o sistema tributário está inserido na estrutura social e, resulta de opções políticas, possibilita investigar o papel deste subsistema jurídico na manutenção da desigualdade de gênero e da mulher no mercado de trabalho.¹⁴¹

As abordagens clássicas do problema são constituídas por leis que ostentam uma linguagem neutra em relação ao gênero. Tal fato dificulta a tradução das necessidades de grupos marginalizados que, historicamente, são ignorados pelo sistema político, que se mostra indiferente à pobreza e às demais formas de submissão. De modo geral, as abordagens clássicas enfatizam o estímulo do sistema tributário para manutenção de algumas mulheres fora do mercado de trabalho formal, bem como a perpetuação da desigualdade.¹⁴²

Assim, a despeito de denunciar a vulnerabilidade econômica destas mulheres, tais abordagens dificultam a percepção de discriminações¹⁴³ e são criticáveis por ignorarem, em sua maioria, os seguintes pontos: (a) as mulheres inseridas no mercado de trabalho continuam economicamente vulneráveis em relação aos homens; (b) a prevalência do trabalho feminino na economia do cuidado não remunerado (trabalho reprodutivo); (c) a diferença de gênero nos padrões de consumo; e (d) a diferença de gênero nos direitos de propriedade e de herança.

¹⁴¹ LAHEY, Kathleen A. *The capture of women in law and fiscal policy : the tax/benefit unit, gender equality and feminist ontologies*. In: BROOKS, Kim; GUNNARSON, Šsa; PHILIPPS, Lisa; WERSIG, Maria (org.). *Challenging Gender Inequality in Tax Policy Making: Comparative Perspectives*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2011.

¹⁴² LAHEY, Kathleen A. *The capture of women in law and fiscal policy : the tax/benefit unit, gender equality and feminist ontologies*. In: BROOKS, Kim; GUNNARSON, Šsa; PHILIPPS, Lisa; WERSIG, Maria (org.). *Challenging Gender Inequality in Tax Policy Making: Comparative Perspectives*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2011.

¹⁴³ LIVINGSTON, Michael A. *Women, Poverty, and the Tax Code: A Tale of Theory and Practice*. In: INFANTI, ANTHONY C; CRAWFORD, BRIDGET J (Org.). *Critical tax theory: an introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

O sistema tributário pode ser compreendido como reflexo de estruturas históricas, sociais, econômicas e políticas¹⁴⁴, constituído por decisões influenciadas por diversos fatores, como a atribuição dos papéis sociais de homens e de mulheres.¹⁴⁵ Por resultar de opções políticas¹⁴⁶, possibilita a investigação do seu papel na manutenção da desigualdade de gênero e da mulher no mercado de trabalho.¹⁴⁷ Essas constatações condizem com o fenômeno da divisão sexual do trabalho e contribuem com a pauperização da mulher.¹⁴⁸ Daí deriva a relevância do gênero enquanto marco analítico para a investigação do sistema tributário.¹⁴⁹

Para além dessas medidas, que se voltam para o impacto diferencial do ônus tributário sobre mulheres e homens, abre-se também a possibilidade de se utilizar o sistema tributário como vetor de comportamentos com o intuito de se transformar as desigualdades por meio de normas indutoras. Como parâmetro normativo internacional para estas mudanças, aponta-se a possibilidade de se utilizar os direitos econômicos e sociais para reinterpretar a equidade horizontal e vertical e, assim, reformular o ideal normativo de um sistema tributário justo, objetivo e eficiente¹⁵⁰.

A igualdade de gênero é um tema paradigmático dentro e fora do direito tributário por se tratar de um problema mal definido e que tem sua resolução dependente de julgamentos políticos incertos.¹⁵¹ Por outro lado, deve-se levar em consideração que o êxito de qualquer proposta de utilização do sistema tributário como mecanismo indutor da igualdade de gênero depende da relevância social da

¹⁴⁴ BAHL, Roy W.; BIRD, Richard M. Tax Policy in Developing Countries: Looking Back—and Forward. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 279–301, jun. 2008.

¹⁴⁵ STOTSKY, Janet G. How Tax Systems Treat Men and Women Differently. *Finance & Development*, v. 34, março, 1997, p. 30.

¹⁴⁶ MCCAFFERY, Edward. Where's the Sex in Fiscal Sociology?: Taxation and Gender in Comparative Perspective. In: MARTIN, Isaac William; MEHROTRA, Ajay K.; PRASAD, Monica (org.). *The New Fiscal Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 218.

¹⁴⁷ ANDERSON, Donna M. Tax Policy. In: PETERSON, JANICE; LEWIS, MARGARET (Org.). *The Elgar companion to feminist economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 696–701.

¹⁴⁸ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O que é a divisão sexual do trabalho? In: RAMOS, Marcelo Maciel; BRENER, PAULA ROCHA GOUVÊA; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá (Org.). *Gênero, sexualidade e direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Initia Via, 2016.

¹⁴⁹ CAPRARO, Chiara. *Impuestos a hombres e mujeres: por qué el enfoque de género es crucial para un régimen fiscal justo*. London: Christian Aid, 2015.

¹⁵⁰ ONU. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, 1979. CEDAW – Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

¹⁵¹ RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973., p. 160.

igualdade¹⁵² — o que é um problema político e de efetividade constitucional — mas também do *design* sistêmico empregado na construção deste sistema, ou seja, de políticas públicas. Assim, é preciso repensar a relação com a tributação e a atualização dos instrumentos com os quais é abordada esta disciplina.

Estudos realizados pelo IPEA¹⁵³ constataram que quase metade dos lares brasileiros são sustentados por mulheres. A despeito disso, não há igualdade entre homens e mulheres. Essa desigualdade é reforçada pela tributação excessiva das mulheres, seja no consumo ou na renda. Tal fato é evidenciado no preço atribuído a itens adquiridos predominantemente por mulheres. Dentre esses itens, incluem-se produtos da cesta básica essenciais para a manutenção do grupo familiar uma vez que, quando chefiados por mulheres, esses grupos consomem mais esses produtos.

Desse modo, tais itens contribuem diretamente para o aumento da tributação da mulher.¹⁵⁴ Há, portanto, tributação de gênero, o que incita importantes debates acerca da tributação mais gravosa para produtos femininos.¹⁵⁵ Assim, o perfil de consumo e o gênero dos contribuintes atuam como condicionantes da carga tributária, atingindo de forma expressiva as mulheres.

Com essas breves ponderações, é possível afirmar que vivemos em uma sociedade extremamente desigual, com disparidade acentuada entre homens e mulheres. Tal fato ainda pode ser reafirmado como uma análise superficial da legislação tributária, que tributa de forma injusta mulheres ao adquirir itens de primeira necessidade e que não podem ser suprimidos — absorventes — e ainda incentiva a diferenciação entre gêneros

¹⁵² SPANGENBERG, Ulrike. *Indirect Discrimination in Tax Law: The Case of Tax Deductions for Contributions to Employer-provided Pension Plans in Germany*. In: BROOKS, Kim; GUNNARSON, Šsa; PHILIPPS, Lisa; WERSIG, Maria (org.). *Challenging Gender Inequality in Tax Policy Making: Comparative Perspectives*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2011. p. 272.

¹⁵³ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015*. Brasília: Ipea, 2017.

¹⁵⁴ BACH, Bárbara. *Pink Tax: tributação e gênero. É mais caro ser mulher?* Disponível em: <https://juristas.com.br/2021/05/04/pink-tax/>. Acesso em: 15 maio. 2022.

¹⁵⁵ GROWN; VALODIA. *Gender, Poverty and Taxation: An Overview of a Multi-country Study of Gender and Taxation*. New York: Berghahn Books, 2013.; VALODIA, Imraan. Conclusion and policy recommendations. In: GROWN, Caren; VALODIA, Imraan (Org.). *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://www.idrc.ca/en/book/taxation-andgender-equity-comparative-analysis-direct-and-indirect-taxes-developing-and>. Acesso em: 15 maio. 2022

É indispensável a contínua aprovação de projetos que visem efetivar um sistema tributário justo e neutro, promovendo a igualdade entre homens e mulheres nos termos e princípios determinados pelo nosso legislador constituinte.¹⁵⁶ Assim, a desigualdade pode ser combatida à maneira de outros problemas sociais que requerem uma adequação não apenas da sociedade civil aos parâmetros ideais, como também uma reestruturação generalizada nas políticas públicas, no que constitui o Estado.

1.5. NÚMEROS DA DESIGUALDADE E IMPACTOS DA PANDEMIA DO COVID-19

De acordo com o relatório “*A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*”, produzido pela Oxfam em 2017¹⁵⁷, o grau de desigualdade de renda do Brasil figura como um dos piores dentre todos os países do mundo.

O relatório destaca alguns números indicativos da desigualdade extrema que existe no país¹⁵⁸. Como, por exemplo, em 2017, os seis maiores bilionários do Brasil concentravam em conjunto uma riqueza equivalente à dos 50% mais pobre da população nacional, ao passo que o 1% mais rico concentrava 48% de toda a riqueza nacional, e os 10% mais ricos ficavam com 74%. E, nesse mesmo ano, 16 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza e 50% da população brasileira possuía

¹⁵⁶ Afirma Amartya Sen, “é possível recuperar sua lição em torno da necessidade de expandir a condição de agente da mulher: O grande alcance da condição de agente das mulheres é uma das áreas mais negligenciadas nos estudos sobre o desenvolvimento e requer correção urgente. Pode-se dizer que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Esse é, de fato, um aspecto crucial do “desenvolvimento como liberdade” SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

¹⁵⁷ OXFAM, *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.145070196.179035845.1652708435-1830097409.1635457779&_gac=1.149553988.1652708506.CjwKCAjw7leUBhBbEiwADhiEMSpVo hTKLljW7WeWeAB2v5547O-NGJf3fBLT3VOHN1XS2X414mAC2BoCWDEQAvD_BwE. Acesso em 15 de maio de 2022.

¹⁵⁸ Dados colhidos do relatório *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras* OXFAM. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.145070196.179035845.1652708435-1830097409.1635457779&_gac=1.149553988.1652708506.CjwKCAjw7leUBhBbEiwADhiEMSpVo hTKLljW7WeWeAB2v5547O-NGJf3fBLT3VOHN1XS2X414mAC2BoCWDEQAvD_BwE. Acesso em: 15 maio. 2022.

cerca de 3% da riqueza total do país. Ainda, o Brasil possuía o 3º pior índice de Gini da América Latina e Caribe, sendo o país que mais concentrava renda no 1% mais rico da população e ocupava o 10º lugar na escala dos países mais desiguais do mundo, num ranking que comparava mais de 140 países.

Em relação à renda, o 1% mais rico recebia, em média, mais de 25% de toda a renda nacional e os 5% mais ricos recebiam o mesmo que os demais 95% da população, enquanto 165 milhões de brasileiras e brasileiros, isto é, 80% da população, possuíam renda *per capita* inferior a dois salários-mínimos mensais. Já dentre aqueles que recebiam até 1,5 salário-mínimo, estavam 67% dos negros brasileiros, em contraste com menos de 45% dos brancos. Nessa conjuntura, afirmou-se que cerca de 80% das pessoas negras ganhavam até dois salários-mínimos.

A qualidade de vida, no ano de 2015, também reflete uma desigualdade social gritante, uma vez que a cobertura de acesso à água abrangia 94% dos 5% mais ricos, mas apenas 62% dos 5% mais pobres e a cobertura do serviço de esgoto atingia 80% dos 5% mais ricos e somente menos de 25% dos 5% mais pobres. Nesse ano, a média brasileira de anos de estudo era de 7/8 anos, abaixo das médias dos demais países da América Latina.

Além disso, a desigualdade de gênero também esteve presente nos últimos anos. Em 2017, as mulheres brasileiras ganhavam em média 24% menos que os homens e, no mesmo ano, 13,4% das mulheres eram afetadas pelo desemprego, frente a 10,5% dos homens. Ao limitar as pesquisas entre mulheres brancas e negras, observa-se que entre essas, a taxa de desemprego era ainda maior, 15,9% contra 10,6% entre as mulheres brancas.

Os dados apresentados são apenas alguns dos inúmeros estarrecedores indicativos das desigualdades brasileiras. Desafortunadamente, devido à emergência sanitária decorrente da pandemia do COVID-19, a realidade de desigualdades no mundo e no Brasil se tornou ainda mais extrema.

O relatório apresentado pela Oxfam em janeiro de 2021, intitulado *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma*

economia justa, igualitária e sustentável,¹⁵⁹ traz dados assombrosos acerca da escalada da desigualdade decorrente da pandemia do novo coronavírus no mundo, bem como destaca aspectos condenáveis das sociedades evidenciados devido ao contexto da pandemia.

Nesse sentido, afirmou António Guterres, Secretário-Geral da ONU:

A Covid-19 foi comparada a um raio-x, revelando fraturas no frágil esqueleto das sociedades que construímos. Está expondo falácias e falsidades em todos os lugares: a mentira de que os mercados livres podem oferecer assistência médica para todas as pessoas; a ficção de que o trabalho de cuidado não remunerado não é trabalho; a ilusão de que vivemos em um mundo pós-racista; o mito de que estamos todos no mesmo barco. Estamos todos flutuando no mesmo mar, mas é evidente que alguns estão em super iates, enquanto outros se agarram aos escombros à deriva.¹⁶⁰

Antes da pandemia do novo coronavírus, a desigualdade já apresentava números intoleráveis, vez que quase 50% da humanidade sobrevivia com menos de US\$5,50 por dia, enquanto um pequeno grupo de mais de 2 mil bilionários possuía mais dinheiro do que poderia gastar em mil vidas.

Além disso, mais de 3 bilhões de pessoas não tinham acesso à saúde e três quartos dos trabalhadores não tinham acesso à proteção social como seguro-desemprego ou auxílio-doença.

No levantamento realizado pela Oxfam com 295 economistas de 79 países, nomes como Jayati Ghosh, Jeffrey Sachs e Gabriel Zucman afirmam que, mesmo ainda não sendo possível dimensionar todos os efeitos negativos decorrentes da crise sanitária do COVID-19 na sociedade, estudos iniciais indicam um aumento significativo das desigualdades e sérios impactos econômicos em todos os países do mundo ao mesmo tempo.

¹⁵⁹ OXFAM. *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável*, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em 15 de maio de 2022.

¹⁶⁰ OXFAM, *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável*, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em 15 de maio de 2022.

Como abordado anteriormente, o vigente sistema econômico neoliberal fomenta a desigualdade com suas práticas intestinas de exploração, de acentuação de estruturas produtoras de opressão e de exclusão e com a dominação política por parte das elites, que sobrepõem o poder dos Estados nacionais, esvaziam o orçamento público destinado a políticas sociais de inclusão e de mitigação da desigualdade, atuando em seu benefício e em detrimento da maioria da população, em especial das camadas mais pobres.

O padrão de exacerbada concentração de riqueza em uma elite global privilegiada foi reforçado e ganhou contornos ainda mais preocupantes em decorrência da pandemia. É o que o relatório da Oxfam de 2021 apresenta ao afirmar que, nos primeiros meses da pandemia, um colapso do mercado de ações observou bilionários reduzirem suas fortunas de forma drástica.¹⁶¹ Contudo, esse cenário não durou muito, pois após nove meses, os mil bilionários mais ricos do mundo recuperaram tudo que haviam perdido.

Ainda, o relatório afirma que o mercado de ações está em alta, devido ao apoio dos governos que, conseqüentemente, aumenta a riqueza dos bilionários, mesmo enquanto a economia real enfrenta, segundo a Oxfam, a mais profunda recessão em um século.¹⁶² Isso porque, em comparação com a crise financeira de 2008, os bilionários levaram cerca de cinco anos para recuperarem o que haviam perdido na época.

Em números, a Oxfam afirma que a riqueza dos bilionários aumentou em US\$3,9 trilhões entre 18 de março e 31 de dezembro de 2020.¹⁶³ Vale lembrar que, a Organização Mundial da Saúde declarou em 11 de março de 2020 que a doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) havia se elevado como um quadro de

¹⁶¹ OXFAM, *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável, 2021*. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em: 15 maio. 2022.

¹⁶² OXFAM, *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável, 2021*. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em: 15 maio. 2022.

¹⁶³ OXFAM, *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável, 2021*. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em: 15 maio. 2022.

pandemia, decretando a pandemia de Covid-19.¹⁶⁴ Dessa forma, a riqueza total dos bilionários passou a ser de US\$11,95 trilhões, valor equivalente ao que os governos do G20 gastaram em resposta à pandemia.

Em contraste com a melhora no padrão já extremamente privilegiado dos bilionários nesse período, a miséria, a fome, a perda de centenas de milhares de empregos, dentre outras tragédias humanitárias, constituem a realidade de milhões de pessoas ao redor do mundo. Segundo dados apresentados no relatório referido, em 2020, o número de pessoas que vivem na pobreza aumentou entre 200 milhões e 500 milhões. Dramaticamente, enquanto a população mais pobre foi a mais afetada, os mais ricos apresentaram recuperação extraordinária em tempo nunca visto.

Como era de se esperar, os países mais pobres foram os mais impactados, sofrendo aumento nas mais variadas dimensões da desigualdade. Nesses países, a crise desencadeada pela emergência sanitária ainda se faz presente, como é o caso do Brasil.

A edição de 2021 do relatório sobre a riqueza global feito pelo banco *Credit Suisse*¹⁶⁵ indica que o país permanece como um dos mais desiguais do mundo, apresentando, em 2020, um significativo aumento da concentração de renda que o levou a alcançar o pior nível de desigualdade em ao menos duas décadas.

Segundo o relatório, em 2020, 49,6% da riqueza do país se concentrou no 1% mais rico da população, enquanto, em 2019, esse número era 46,9%. Além disso, informou que o ano de 2020 apresentou o pior nível de concentração de renda desde pelo menos o ano de 2000, ano em que o 1% mais rico era dono de 44,2% das riquezas no Brasil; em 2010, esse número caiu para 40,5%, a menor proporção registrada no período; em 2020, essa proporção chegou aos quase 50%.¹⁶⁶

¹⁶⁴ WHO. *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*. Disponível em <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020>. Acesso em: 30 set. 2022.

¹⁶⁵ CREDIT SUISSE. *Why wealth matters. The Global wealth report, 2021*. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>. Acessado em: 15 maio. 2022.

¹⁶⁶ CREDIT SUISSE. *Why wealth matters. The Global wealth report, 2021*. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>. Acessado em: 15 maio. 2022.

A edição de junho/julho de 2021 do Boletim de Conjuntura do DIEESE¹⁶⁷ também traz números importantes da crise que instaurada no Brasil devido à pandemia de COVID-19. O boletim afirma que entre março de 2020 e março de 2021, a parcela de 13,5 milhões de pessoas que viviam em situação de extrema pobreza teve um crescimento de 5,8%, número que já apresentava aumento de 3% entre 2019 e 2020, de modo que, entre o início de 2019 e o início de 2021, aproximadamente 1,2 milhão de pessoas passaram à situação de extrema pobreza, um aumento de 9%, portanto.

No tocante ao montante de pessoas em situação de extrema pobreza, a situação agravou-se em diversos estados do nordeste brasileiro, de modo que 12% da população local em março de 2021 vivia em situação precária.

Em 2020, cerca de 116,8 milhões de pessoas apresentavam algum grau de Insegurança Alimentar, dentre estes, 43,4 milhões não dispunham de quantidade suficiente de alimentos, enquanto 19 milhões enfrentavam a fome.

Em abril do mesmo ano, 67,3% das famílias brasileiras tinham algum endividamento, sendo esse o maior percentual histórico da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor — PEIC-CNC.

Por outro lado, houve aumento no número de bilionários em 2021, sendo que 22 brasileiros entraram ou retornaram ao grupo de pessoas que têm ao menos 1 bilhão de dólares em patrimônio.

Ante esse cenário, o relatório ainda destaca que a inflação tem impactado com mais intensidade as famílias de renda mais baixa. No acumulado de 12 meses, até maio de 2021, a alta de preço foi de 8,9% para famílias com renda muito baixa, de 8,7% para as com renda baixa, enquanto para as com renda alta a porcentagem foi de 6,3%.

Diante do exposto, é incontestável que o Brasil foi ampla e diversamente atingido por uma crise advinda da má condução sanitária, econômica e social da

¹⁶⁷ DIEESE. *Boletim de Conjuntura. Ed. Junho-julho de 2021*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>. Acessado em: 15 maio. 2022.

pandemia do novo coronavírus. Esse fato, somado a um histórico de difusão e perpetuação de estruturas de exclusão, trouxe o país ao contexto atual de choque econômico, colapso social e crise institucional. O aumento da desigualdade decorrente das circunstâncias trazidas pela pandemia — desigualdade esta que, como visto, já apresentava índices extremos —, põe em xeque a lógica econômica vigente bem como as políticas públicas que têm sido adotadas ou negligenciadas. Faz-se urgente e necessária a recondução do país à dinâmica de diminuição das desigualdades em seus diversos aspectos, por meio de mudança de estratégia econômica combinada ao desenvolvimento de novas políticas públicas voltadas para o âmbito social e ao fortalecimento das instituições e da garantia dos direitos dos cidadãos.

2. A POBREZA, A DESIGUALDADE SOCIAL E AS FUNÇÕES DO ESTADO

Para analisar adequadamente a possibilidade de utilização da atividade financeira do Estado como instrumento para redução das desigualdades sociais e regionais, é necessário compreender o papel do Estado na promoção de condições de igualdade.

Ocorre que, apesar da adoção, pela Constituição Federal de 1988, da redução da erradicação da pobreza e da redução de desigualdades como princípio fundamental, a desigualdade social permanece sendo um problema sistêmico e urgente no país, que está enquadrado entre os dez países mais desiguais do mundo. A situação interfere significativamente no desempenho econômico e social brasileiro, trazendo incontáveis prejuízos.

Por este motivo, o estudo da desigualdade social e das funções do Estado, à luz dos dispositivos constitucionais que abordam o tema, é essencial para a compreensão das conclusões alcançadas no presente trabalho, pois de nada serve a análise do direito financeiro enquanto ferramenta para a redução das desigualdades sem ao menos se ter no horizonte como — e, mais importante, por que — as atividades estatais atuam a serviço do desenvolvimento social econômico.

O presente capítulo tem por objetivo, portanto, analisar o posicionamento do ordenamento jurídico brasileiro acerca da redução de desigualdades, compreender a importância do enfrentamento das desigualdades para o desenvolvimento nacional, perquirir formas para promover a redução, investigar o papel e as funções do Estado, além de examinar a evolução da desigualdade no passado recente.

Para tanto, divide-se o capítulo em quatro partes distintas: (i) a primeira aborda o conteúdo constitucional de redução de desigualdades; (ii) a segunda compreende a análise da necessidade de enfrentamento das desigualdades como objetivo para consecução de melhores resultados sociais e econômicos; (iii) a terceira apresenta as funções do Estado e suas principais atribuições; e, por fim, (iv) a quarta traz breve exame histórico a respeito da evolução da desigualdade após a Constituição Federal de 1988 e sua relação com as políticas fiscais brasileiras.

Naturalmente, ao se abordar aspectos relacionados à desigualdade social e às funções do Estado, não há como utilizar apenas o direito positivo como objeto de

estudo. Por este motivo, o presente capítulo também se valerá de outros campos do saber que tendem a se interconectar com o direito financeiro e o direito constitucional, tais como a ciência econômica, a ciência política e própria filosofia.

2.1. O CONTEÚDO CONSTITUCIONAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Inicialmente, cumpre repisar o comando constitucional já tratado na abertura deste trabalho, qual seja, o do art. 3º, III, da CRFB/88. Não é escolha do Estado a construção de políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades, mas imposição constitucional.

Em sentido conexo, no capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica, o constituinte originário consignou que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da redução das desigualdades, nos termos do art. 170, VII da CRFB/88.

Corroborando o enunciado constitucional, o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992) — o qual, em seu preâmbulo, apresenta a dignidade inerente à pessoa humana e a efetivação dos direitos sociais como objetivo dos países signatários.

Percebe-se, nesse contexto, que o ordenamento jurídico brasileiro é extensivo quanto ao objetivo de erradicar — ou, ao menos, reduzir — as desigualdades sociais e regionais.

Os objetivos fundamentais são metas a serem concretizadas por todo o sistema estatal com força coativa imediata, possuindo eficácia vinculante de seu conteúdo, como norte a ser observado em toda e qualquer ação dos integrantes do Estado brasileiro. É missão estatal proporcionar o máximo de efetivação dos objetivos da Constituição da República, por meio de escolhas públicas a serem concretizadas em

políticas voltadas ao desenvolvimento intersubjetivo dos partícipes do sistema constitucional¹⁶⁸.

Como bem destaca Gilberto Bercovici, os princípios constitucionais fundamentais, como os do artigo 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conforme a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos do desenvolvimento do ordenamento, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da constituição.¹⁶⁹

Em outros termos, realizam-se os objetivos fundamentais da República quando o Estado direciona políticas específicas voltadas à concretização daquele projeto ideal de sociedade normativamente contemplado, que, no caso brasileiro, envolve um necessário cuidado na implementação de uma sociedade livre, justa e solidária. Em que pese a possível abertura semântica destes, e de outros conceitos constitucionalmente prescritos, que transformam a Carta de 1988 em um campo de disputa política, muitas vezes a contemplar perspectivas aparentemente díspares¹⁷⁰, não se pode afastar a redução das desigualdades sociais e econômicas enquanto meta a ser alcançada por todos aqueles que integram nossa sociedade.

É dizer, embora possamos reconhecer diversos caminhos para se alcançar tais objetivos, a meta é a mesma e a todos vincula, envolvendo o reconhecimento de um *déficit* atual e um compromisso futuro para com o povo brasileiro, em sua integralidade. É esse ato de reconhecer democraticamente o povo e assumir

¹⁶⁸ “A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tem expressamente uma constituição econômica voltada para a transformação das estruturas sociais. Não se pode ignorar, no entanto, que as relações econômicas são muito mais uma questão de fato (ou seja, vinculadas à constituição econômica material), do que uma questão de direito (ligadas à constituição econômica formal). Seria ilusório pretender alterar as regras e a estrutura do poder econômico no sistema econômico capitalista por uma norma constitucional. As mudanças radicais são sempre políticas. A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las. É necessário reconhecer os limites do voluntarismo e do instrumentalismo jurídico, o que não significa desvalorizar o processo constituinte. Coube aos constituintes facilitar, dificultar ou impossibilitar determinadas decisões econômicas, abrir ou fechar portas, mas não instituir uma constituição que, por si só, garantisse as transformações sociais e econômicas pretendidas” (BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. v. 1. p. 256).

¹⁶⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 298 - 299.

¹⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14ªed. São Paulo: Malheiros, 2010.

compromissos para com a pluralidade, que confere a legitimidade última ao exercício poder político.

Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

Este é o desenvolvimento desejado pelo povo brasileiro e que deverá ser perseguido sem esmorecimento, para que haja liberdade com solidariedade¹⁷¹, onde não se permita que a desigualdade social e regional possa levar à pobreza, à marginalização e à discriminação e para que o respeito à dignidade humana seja, efetivamente, o vetor da nossa realidade.

Nesse sentido, conclui a autora que: “A Constituição Federal, na qualidade de Lei Fundamental da República Federativa do Brasil, vincula a atuação das autoridades públicas quanto aos meios e fins, para que se tenha uma sociedade livre, justa e solidária.”¹⁷²

O tema, entretanto, é um dos mais controversos atualmente. O Brasil é, notadamente, detentor de alguns dos piores níveis mundiais de desigualdades — o que causa inúmeros prejuízos ao funcionamento adequado das atividades estatais e, por consequência, de toda a sociedade. O relatório mundial sobre índices de qualidade de vida elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, a partir de dados do Banco Mundial, apontou que o Brasil ocupa a oitava posição entre os piores países em desigualdade de renda¹⁷³.

¹⁷¹ Exemplifica-se tal raciocínio, com base no valor constitucional da solidariedade, com o seguinte julgado do STF: “O sistema público de previdência social é fundamentado no princípio da solidariedade (art. 3.o , I, da CF/18), contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação do princípio constitucional da isonomia.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 450.855-AgR, 1.a Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 23/08/2005, DJ 09/12/2005).

¹⁷² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: RT, 2011. Pág. 210.

¹⁷³ Brasil tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

Com efeito, o índice de Gini — instrumento criado para medir o grau de concentração de renda¹⁷⁴ — foi estimado em 0,543¹⁷⁵. Isso significa, na prática, que o rendimento médio mensal da população mais rica é aproximadamente 34 (trinta e quatro) vezes maior do que a da população mais pobre.

Ou seja, em que pese todas as disposições normativas, há, na realidade, discrepante desigualdade, legado do período colonial¹⁷⁶ e resultado, em análise superficial, da má distribuição de renda, do acesso deficitário à educação, da administração ruim dos recursos públicos, de investimentos governamentais insuficientes e da não garantia de serviços básicos para a população.

Tendo em vista o conteúdo constitucional de redução de desigualdades e erradicação da pobreza, fica claro que a dificuldade em amenizar as discrepâncias sociais e regionais não decorre de lacunas no ordenamento jurídico pátrio — o que provoca reflexão sobre os motivos que levam à manutenção das desigualdades na sociedade brasileira.

Uma das formas de apurar se o Estado efetivamente cumpre o que promete ou se compromete nas suas declarações de princípios e objetivos é analisando sua atividade financeira. Por esse motivo, é relevante perquirir se a atividade financeira tem contribuído com o propósito constitucionalmente delineado de erradicação da pobreza redução de desigualdades — objeto de estudo do presente trabalho.

¹⁷⁴ O índice aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Países desenvolvidos, como Hungria e Dinamarca, apresentam índice próximo de 0,200.

¹⁷⁵ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua: *Rendimentos de todas as fontes 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, p. 7. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf >. Acesso em: 23 nov. 12020.

¹⁷⁶ Nas palavras Werner Baer “a desigualdade espacial no crescimento e na distribuição de renda tem sido uma característica da economia brasileira desde os tempos coloniais e cada um dos ciclos de exportação de produtos primários do passado beneficiou uma ou outra região específica.”

2.2. O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES COMO OBJETIVO PARA ALCANÇAR MELHORES RESULTADOS SOCIAIS E ECONÔMICOS

Em análise superficial, seria razoável concluir que a desigualdade é um problema isolado, que somente afeta a parcela mais pobre da população. Contudo, as desigualdades sociais e econômicas trazem incontáveis consequências negativas ao desenvolvimento do país, de modo que o seu enfrentamento é importante para alcançar melhores resultados sociais e econômicos, como será melhor demonstrado abaixo.

Em que pese ser análise cercada de polêmicas no campo teórico, recentemente tem se formado certo consenso em torno da constatação de que a desigualdade em excesso traz prejuízos severos não apenas a qualquer sistema de governo, mas até mesmo afeta o bom funcionamento do modelo econômico e de produção capitalista. Por tal razão, seu enfrentamento tem sido objeto de análise pelos mais variados organismos internacionais¹⁷⁷.

Na verdade, sobretudo no contexto atual da consolidação social-democrata, é difícil sustentar contra a redução de desigualdades intensas por meio da atuação estatal — especialmente porque a justiça social é uma construção moral e política adotada pela grande maioria das nações.

Naturalmente, há opiniões em sentido contrário, de viés liberal, que buscam justificar a ausência de dever estatal na redução de desigualdades sociais por meio da justiça dos resultados de mercado.

De se destacar, por relevante, as correntes tidas como neoliberais, de modo apertado, defendem a desigualdade como fenômeno natural, admitindo, a mitigação da pobreza. É o caso de liberais de grande envergadura teórica, como Hayek, Friedman e Stigler, e também de expoentes da chamada escola austríaca, como Mises.¹⁷⁸ Para essas correntes liberais, a intervenção estatal exagerada poderia gerar mais erros do que acertos.

¹⁷⁷ FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. Fiscal Monitor: Tackling Inequality. In: World economic and financial surveys. Washington: International Monetary Fund, 2017; OXFAM BRASIL. *País Estagnado: Um Retrato das Desigualdades Brasileiras*. OXFAM, 2018.

¹⁷⁸ JONES, Daniel Stedman. *Masters of the universe: Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*. Princeton University Press, 2012.

Dentre estes, entretanto, mesmo Hayek alerta para a inadequação do discurso do *laissez-faire* absoluto e natural, à medida em que “[a]s velhas fórmulas do *laissez-faire* ou não-intervenção não nos fornecem um critério adequado para distinguir entre o que é e o que não é admissível em um sistema livre”.¹⁷⁹

Há, lado outro, conforme já apontado no primeiro capítulo deste trabalho, as correntes libertárias, maximamente representadas por Nozick¹⁸⁰, que defendem o Estado como mero espectador, garante da propriedade privada.

Tais opiniões, contudo, são conhecidas como “liberalismo vulgar”, pois, como defendem Liam Murphy e Thomas Nagel, apenas opiniões irrefletidas defendem seriamente a existência de um direito moral absoluto àquilo recebido do mercado, como forma de recompensa¹⁸¹.

Na verdade, a necessidade de redução das desigualdades é amplamente reconhecida no âmbito político, econômico e filosófico. E, no caso brasileiro, é imposição constitucional.

Não é compatível com a fundação constitucional vigente a concepção libertária de que o mercado é uma variável natural. Na verdade, é o mercado, tanto quanto é Estado, uma convenção humana regulada, inclusive quanto aos seus resultados.

As desigualdades econômica e social produzida pelas “trocãs de mercado”, portanto, podem e devem ser mitigadas pela atuação estatal distributiva, nos limites dos instrumentos constitucionais – o que não se deve confundir, jamais, com a planificação socialista.

O que se defende, sob a ótica liberal-social, é a atuação estatal que, convivendo com o regime de mercado capitalista, busque corrigir suas distorções inerentes.

Nesse sentido:

Não é à toa que o filósofo e economista liberal John Stuart Mill, ao abordar as funções alocativa e distributiva, afirmou que as leis de produção têm uma aplicabilidade universal: “possuem caráter de verdades físicas”.⁴² Já as leis

¹⁷⁹ HAYEK, F.A. *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011 (The Collected Works of F. A. Hayek, v. 17).

¹⁸⁰ NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 57.

¹⁸¹ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 48 - 50.

da distribuição dependem das instituições humanas: “[a]s coisas, uma vez lá, pode a humanidade, individualmente ou coletivamente, fazer delas o que quiser”.¹⁸²

Não se trata de depositar fé absoluta na atuação estatal, mas de perseguir a sua modulação para alcançar os fins constitucionalmente pactuados. Sob a vertente da ciência política, Martha Arretche:

Fato é que o Estado – qualquer Estado – é produtor de igualdade e de desigualdades simultaneamente, porque suas políticas atingem categorias diferentes de beneficiários e, principalmente, dimensões diferentes da vida de um mesmo indivíduo. A trajetória da desigualdade econômica é o resultado agregado de uma combinação de políticas distintas; isoladamente, os efeitos de cada política tendem a se concentrar sobre categorias distintas de afetados. Políticas de transferência monetária de renda e de valorização do salário mínimo afetam principalmente os trabalhadores mais baixamente qualificados; políticas educacionais afetam o meio da distribuição por seu impacto sobre os salários no mercado de trabalho; a renda dos mais ricos, por sua vez, é afetada pelas políticas tributárias e de transmissão de patrimônio.¹⁸³

Nas lições de Alexandre Coutinho da Silveira:

Enquanto, por um lado, os utilitaristas argumentam pela redistribuição visando o melhor bem estar global com menos recursos, outros suscitam a injustiça dos resultados do livre mercado e a manutenção das desigualdades de partida e de oportunidades¹⁸⁴. Há quem defenda que a elevação dos menos favorecidos se trata de necessidade moral imediata¹⁸⁵, enquanto outros, ainda, levantam as destrutivas consequências de uma desigualdade alta à sociedade. Há quem considere o enfrentamento como um fim e outros que o consideram como um meio, há quem busque a redução tendo em vista razões sociais intrínsecas, enquanto outros se preocupam mais com as consequências dessa desigualdade. Parece haver consenso, entretanto, de que alcançar a redução é um objetivo a ser perseguido onde as desigualdades são muito altas¹⁸⁶.

¹⁸² JÚNIOR, Onofre Alves Batista; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; DE OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro. *Liberalismo, desigualdade e direito tributário*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, p. 217-272, 2015, p. 228.

¹⁸³ ARRETCHÉ, Marta. *Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, 2018., p. 17-18.

¹⁸⁴ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 54.

¹⁸⁵ Octávio Luiz Motta Ferraz aponta que “a desigualdade econômica excessiva além das mazelas sociais acima mencionadas prejudica, quando não destrói, outros tipos de igualdade perante a lei e igualdade de responsabilidades.” (FERRAZ, Octávio Luiz Motta. *A desigualdade não é imoral? Sobre as sutilezas do conceito de insuficiência*. Ilustríssima. Folha de São Paulo, 13 de março de 2016).

¹⁸⁶ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 54.

Ao assunto — e a todas as consequências jurídicas que dele decorrem — é concedida prioridade pela filosofia política. O filósofo e jurista Ronald Dworkin, na introdução de seu livro “A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade”, defende que “a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política”¹⁸⁷.

John Rawls aponta, nesse sentido, ser necessária a utilização do princípio da diferença, segundo o qual “as maiores expectativas daqueles em melhor situação são justas se, e somente se, funcionam como parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade”¹⁸⁸. Deste modo, as vantagens de um indivíduo somente são aceitas na sociedade na proporção em que agregam melhorias aos menos afortunados - a estrutura básica é afetada “de modo que as contingências trabalhem para o bem dos menos favorecidos”¹⁸⁹.

A ideia intuitiva é de que a ordem social não deve estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que estão em melhores condições a não ser que, fazendo isso, traga também vantagens para os menos afortunados. O princípio da indiferença é uma condição fortemente no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as pessoas (limitando-nos, para simplificar, ao caso de duas pessoas), deve-se preferir uma distribuição igual.¹⁹⁰

Ou seja, aplicadas noções da filosofia política à análise das desigualdades, sociais ou regionais, chegamos à conclusão de que as discrepâncias devem ser repudiadas e combatidas, uma vez que não conduzem ao bem estar maior de todos, especialmente dos menos favorecidos.

¹⁸⁷ DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. *Tradução de Jussara Simões. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 9 - 10.*

¹⁸⁸ De acordo com o princípio da diferença, a desigualdade é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo que está em piores condições. (RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rimoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 81.)

¹⁸⁹ RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rimoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 79 - 80.

¹⁹⁰ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 56.*

Também sob as perspectivas econômica, pragmática e utilitarista recentes¹⁹¹, observa-se a importância da redução de desigualdades para o regular crescimento econômico.

Esse panorama foi evidenciado recentemente pelo reconhecimento dessa relação pelo Fundo Monetário Internacional, organização que historicamente tem sido influente na defesa de uma agenda econômica neoliberal. No relatório, publicado no site da agência em 2016, afirmou-se que: “Em vez de gerarem crescimento, algumas políticas neoliberais têm aumentado a desigualdade e colocado em risco uma expansão duradoura”.¹⁹²

No mesmo sentido, foi publicada *discussion note* pelos renomados economistas Jonathan Ostry, Andrew Berg e Charalambos Tsangarides, reunindo evidências para concluir que “a desigualdade continua sendo uma determinante, robusta e poderosa tanto para o ritmo de crescimento de médio prazo quanto para a duração dos períodos de crescimento”, motivo pelo qual é “um erro focar no crescimento e deixar a desigualdade se desenvolver por si só, não apenas porque a desigualdade pode ser eticamente indesejável, mas porque o crescimento resultante pode ser lento e insustentável”.¹⁹³ De maneira ainda mais categórica, esse posicionamento foi reforçado mediante crítica, pela perspectiva do crescimento econômico, às políticas de austeridade, desregulação, abertura, privatização e limitação de endividamento, as quais resultam em uma maior desigualdade - evidenciando uma mudança de posição do Fundo Monetário Internacional¹⁹⁴.

¹⁹¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 56.

¹⁹² Em artigo, economistas do fundo reconhecem os pontos positivos da agenda neoliberal, mas apontam “efeitos nocivos de longo prazo”. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/para-economistas-do-fmi-politicas-neoliberais-aumentaram-desigualdade-sim-do-fmi/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

¹⁹³ There is surprisingly little evidence for the growth-destroying effects of fiscal redistribution at a macroeconomic level. We do find some mixed evidence that very large redistributions may have direct negative effects on growth duration, such that the overall effect - including the positive effect on growth through lower inequality - may be roughly growth-neutral. But for non-extreme redistributions, there is no evidence of any adverse direct effect. The average redistribution, and the associated reduction in inequality, is thus associated with higher and more durable growth. (OSTRY, Jonathan D.; BERG, Andrew; TSANGARIDES, Charalambos G. Redistribution, inequality, and growth. *IMF Staff Discussion Note SDN/14/12*, fev/2014. p. 25).

¹⁹⁴ OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. *Neoliberalism: oversold? Finance and Development*. jun./2016. p. 38 - 41. “In the case of fiscal consolidation, the short-run costs in terms of lower output and welfare and higher unemployment have been underplayed, and the desirability for countries with ample fiscal space of simply living with high debt and allowing debt ratios to decline organically through growth is underappreciated. Moreover, since both openness

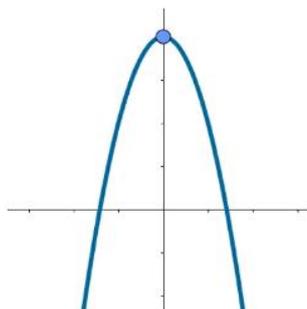
Não há como abordar o tema sem mencionar, ainda que brevemente, a obra do economista francês Thomas Piketty¹⁹⁵ — que, buscando análises em período temporal maior, desde o final do século XIX, e utilizando dados ainda inexplorados, especialmente dados fiscais, advindos do imposto sobre a renda — atacou a teoria dominante de Kuznets¹⁹⁶, segundo a qual o desenvolvimento econômico em livre mercado conduziria, naturalmente, à redução de desigualdades no longo prazo, apesar de causar o aumento dessas desigualdades em um primeiro momento.

Gráfico representativo da hipótese de Kuznets:

and austerity are associated with increasing income inequality, this distributional effect sets up an adverse feedback loop. The increase in inequality engendered by financial openness and austerity might itself undercut growth, the very thing that the neoliberal agenda is intent on boosting. There is now strong evidence that inequality can significantly lower both the level and the durability of growth. The evidence of the economic damage from inequality suggests that policymakers should be more open to redistribution than they are. Of course, apart from redistribution, policies could be designed to mitigate some of the impacts in advance—for instance, through increased spending on education and training, which expands equality of opportunity (so-called predistribution policies). And fiscal consolidation strategies—when they are needed—could be designed to minimize the adverse impact on low-income groups. But in some cases, the untoward distributional consequences will have to be remedied after they occur by using taxes and government spending to redistribute income. Fortunately, the fear that such policies will themselves necessarily hurt growth is unfounded”.

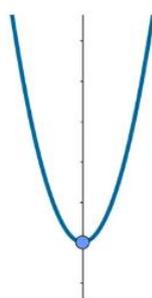
¹⁹⁵ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.*

¹⁹⁶ “O artigo seminal de Simon Kuznets, em 1955, é provavelmente o principal estudo que direcionou o foco da análise do desenvolvimento para a relação entre a distribuição de renda e o crescimento econômico. Ele lançou uma importante tese sobre como a distribuição de renda se altera com o desenvolvimento da economia. Em um sistema de produção simples, com apenas os setores agrícola e industrial, Kuznets observou que quando a economia iniciava seu processo de expansão, a partir de um nível inicial de desenvolvimento, existia uma intensa migração da mão de obra mais habilidosa de setores menos dinâmicos – tradicionais e com baixo retorno – para setores mais dinâmicos, com alto retorno, gerando uma crescente desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos. Após a economia alcançar um determinado patamar, haveria um processo gradual de homogeneização na produtividade dessa mão de obra, resultando em uma redução da desigualdade de renda na medida em que a economia continuava crescendo. Desta maneira, em estágios iniciais da formação econômica de uma sociedade, a relação entre desigualdade e crescimento de renda é positiva, e torna-se negativa a partir de um ponto crítico de maturidade deste processo de formação, configurando o que ficou conhecido na literatura como a hipótese do “U” invertido, ou simplesmente a hipótese de Kuznets” (LINHARES, Fabrício; FERREIRA, Roberto Tatiwa; IRFFI, Guilherme Diniz; MACEDO, Cecília Maria Bortolassi. *A hipótese de Kuznets e mudanças na relação entre desigualdade e crescimento de renda no Brasil*).



Piketty, todavia, aponta que as desigualdades têm tendência crescente, especialmente porque as rendas do capital são, via de regra, superiores ao crescimento econômico, levando os mais ricos a se apropriar de mais¹⁹⁷. O autor sustenta, através de estudos, que a forte queda da desigualdade que se iniciou ainda na primeira metade do século XX deve ser explicada principalmente pelas guerras mundiais e pela Crise de 1929, que impediram o funcionamento regular da obtenção de rendas do capital.

Gráfico representativo da teoria de Piketty:



¹⁹⁷ A desigualdade da distribuição de renda entre os fatores, entre o capital e o trabalho, pode não ser tão relevante como a da distribuição de renda pessoal, mas se o retorno do capital for mais alto que o crescimento da economia, a renda dos que têm capital aumentará mais que a renda dos que vivem do trabalho. Como o capital é mais concentrado que o trabalho, o aumento da parcela da renda atribuída ao capital implica, necessariamente, o aumento da concentração de renda pessoal” (RESENDE, André Luara. *Devagar e simples: economia, Estado e vida contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 28.

De certa forma, o livro de Piketty contradiz pensamentos econômicos dominantes¹⁹⁸, baseados principalmente nos trabalhos de Kuznets, como, por exemplo, aquele segundo o qual “o crescimento econômico seria a maré que levanta todos os barcos”¹⁹⁹.

Nesse mesmo sentido, posicionou-se Branko Milanovic, segundo o qual os dados de realidade são difíceis de reconciliar com a hipótese de Kuznets como originalmente definida — o aumento de desigualdade no mundo rico não deveria ter ocorrido.²⁰⁰

Outros nomes influentes da economia têm apresentado posições semelhantes, como bem categorizou Alexandre Coutinho da Silveira²⁰¹.

Cita-se, a título de exemplo, Joseph Stiglitz, para quem a desigualdade é a causa e a consequência da falha do sistema político e contribui para a instabilidade econômica, em um círculo vicioso que causa mais desigualdade²⁰² — afinal, quanto maior a desigualdade econômica e política, menos supõe-se viável demandar do sistema político a mudança do *status quo*.²⁰³

¹⁹⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 57.

¹⁹⁹ Do inglês, “a tide that lifts all boats”, a significar que o crescimento em si deveria ser privilegiado em detrimento da desconcentração de renda e da redução das desigualdades, que viriam a reboque. Frase atribuída ao presidente americano John F. Kennedy.

²⁰⁰ MILANOVIC, Branko. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge, *The Belknap Press of Harvard University*, 2016. p. 04.

²⁰¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 58 - 60.

²⁰² STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality*. Bertrand, 2013. Na obra, o autor aponta que a desigualdade crescente não é algo inevitável e que são interesses financeiros que, no processo de criação da riqueza, sufocam o verdadeiro e dinâmico capitalismo.

²⁰³ Sobre o assunto, Roberto Gargarella: “Para decirlo de modo brutal: hay un problema obvio cuando se quiere desconcentrar el poder pidiéndole ayuda al poder concentrado. Hay un problema obvio cuando se quiere favorecer la participación popular esperando que esta sea puesta en marcha por aquel que va a ver socavado su poder de modo más directo, una vez que esa participación se convierta en efectiva. Del mismo modo, el estudio de la historia latinoamericana ayuda a ver la forma recurrente en que el poder político concentrado tendió a entrelazarse con el poder económico más concentrado, o favorecer su concentración. decidir esto no niega una historia que, también, incluye enfrentamientos entre el poder político y ciertas porciones de la élite económica. Pero, en todo caso, no se puede actuar como si no fuera esperable, además de demasiado habitual, la vinculación entre el poder político concentrado y el poder económico concentrado. Mucho menos corresponde favorecer esa concentración del poder a la vez que se invoca, genuinamente, una voluntad de expandir el poder popular. El hecho es que la Constitución ha permitido el ingreso de la ciudadanía, y en particular - aunque con amplio retraso - de los grupos más desaventajados, en su cuerpo, pero solo a través de la sección de los derechos. Es hora de que se consagre su ingreso en la sala de máquinas de la Constitución (GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas*. *Nueva Sociedad*, n. 257, jul./ago. 2015. p. 105 - 106.

Alesina e Rodrik, por sua vez, vêm defendendo que as desigualdades, em especial de renda e terra, estão desfavoravelmente relacionadas ao crescimento econômico²⁰⁴.

Da mesma forma, Reuven Avi-Yonah destacou que o aumento das desigualdades está relacionado com menores taxas de crescimento econômico, indicando que esse fenômeno pode ser explicado por fatores causados pela desigualdade, instabilidade política, menor investimento em capital humano e aumento das taxas de fertilidade. Defendeu, ainda, que as extremas concentrações de riqueza são inerentemente antidemocráticas²⁰⁵. Inclusive, ao analisar a crise econômica mundial causada pela pandemia de coronavírus, o autor sugeriu a instituição de imposto extraordinário sobre os setores e negócios que auferiram lucro de forma imensamente desproporcional — com o intuito de subsidiar os dispêndios realizados pelos governos para a recuperação da economia e controle do aumento das desigualdades sociais²⁰⁶.

Para o economista escocês Angus Deaton — que não enxerga as desigualdades como a causa de processos políticos, econômicos e sociais, mas sim como a consequência — o principal problema reside no fato de os mais ricos capturarem para si os benefícios da produção econômica, em detrimento das camadas trabalhadoras, o que fazem observando exemplos de instrumentos financeiros e regulatórios nesse sentido.²⁰⁷ Deaton aponta que os altos níveis de desigualdade, cada vez mais alarmantes, prejudicam a redução da pobreza e a expansão do bem-estar no mundo²⁰⁸.

²⁰⁴ ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, n. 02, mai.1994.

²⁰⁵ AVI-YONAH, Reuven S. Why tax the rich? Efficiency, equity and progressive taxation. *The Yale Law Journal*, v. 111, n. 06, fev.2002. p. 1411 - 1412.

²⁰⁶ AVI-YONAH, Reuven S. Taxes in the Time of the Coronavirus – Is it Time to Revive the Excess Profit Tax? (2020). *Law & Economics Working Papers*. 170. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1282&context=law_econ_current. Acesso em: 20 nov. 2022.

²⁰⁷ DEATON, Angus. “Inequality is not so much a cause of economic, political and social process as a consequence”. How inequality works. Project Syndicate, 21.dez. 2017.

²⁰⁸ DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. 1. ed. Intrínseca. 2017.

O autor William Easterly também enxerga as desigualdades como um grande problema social, destacando que promovem instituições mais fracas e menor escolaridade, causando subdesenvolvimento²⁰⁹.

Fica evidente, portanto, que as desigualdades, sejam elas sociais ou regionais, causam enormes impactos no crescimento da economia — residindo nesse fato um importante motivo para o seu enfrentamento.

É relevante destacar, ainda, que as desigualdades também prejudicam a democracia, como abordado por Celia Kerstenetzky, para quem “a efetividade da igualdade de direitos civis e políticos é perturbada pela desigualdade econômica”, prejudicando, também, “as expectativas desses indivíduos de alcançar certos objetivos na sociedade em que vivem”²¹⁰.

De um modo geral, como alerta Thomas Scanlon²¹¹, a parcela mais rica da população detém maior capacidade de influenciar o curso das discussões políticas, é mais bem sucedida em ocupar cargos públicos e possui maior chance de influenciar as pessoas que ocupam esses cargos via, por exemplo, grupos de pressão e financiamento de campanhas.

Milanovic, citado anteriormente, compartilha desse entendimento, concluindo que “quanto maior a desigualdade, mais provável que nos afastemos da democracia em direção à plutocracia”²¹².

Ou seja, a existência de desigualdades leva à deficiência na representação política. Ao mesmo tempo, o baixo nível de participação política é fator que contribui para a ampliação das desigualdades sociais e regionais. Trata-se, na verdade, de um ciclo vicioso, em que “mais desigualdade econômica gera déficit de representação política e essa relação vai se retroalimentando”²¹³.

²⁰⁹ EASTERLY, William. Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, v. 84, n. 02, nov./2007.

²¹⁰ A autora utiliza o Brasil como exemplo, apontando que “decisões contemporâneas, como regras fiscais rígidas e reforma tributária, acham-se fortemente enviesadas em favor dos mais ricos” (KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Desigualdade econômica: porque se importar com ela*. Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/09/TD-165-KERSTENETZKY-C.-2021.-Desigualdade-economica.-Porque-se-importar-com-ela.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.)

²¹¹ SCANLON, Thomas. *Why does inequality matter?* Oxford: Oxford University Press, 2018.

²¹² MILANOVIC, Branko. The higher the inequality, the more likely we are to move away from democracy. *The Guardian*. 02.maio 2017.

²¹³ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 61.

Wade Cole — buscando compreender em que medida as desigualdades de renda estão relacionadas com as desigualdades do poder político e com as desigualdades ligadas a liberdades civis — analisou dados de 136 (cento e trinta e seis) países, no período compreendido entre 1981 e 2011. O professor de sociologia concluiu que, de fato, quando a desigualdade de renda é elevada, os mais ricos dominam maior poder político e gozam de liberdades civis mais fortes²¹⁴.

Sobre os problemas de representação política causados pelas desigualdades, Angus Deaton pondera que o processo de causalidade circular e cumulativa impulsionado por dinheiro e política está longe de ser comprovado, apesar de cientistas políticos e economistas demonstrarem sério interesse no tema. O que atualmente nos falta são noções mais precisas dos tamanhos dos vários efeitos — que parcela do crescimento nas remunerações mais altas é causada por lobby ou outras atividades políticas; que parcela pode ser atribuída à alta produtividade de quem as recebe; e qual é a extensão exata da pressão política exercida por esse grupo de interesse em oposição a vários outros, como a dos sindicatos, também eles muito bem representados em Washington. Tampouco entendemos por que tal influência acabou se tornando tão poderosa ao longo do tempo, se é que de fato isso aconteceu. As respostas a essas questões são cruciais para decidirmos se devemos nos preocupar com o aumento das rendas mais altas e porque a preocupação com o fato de os mais ricos ficarem mais ricos envolve muito mais aspectos do que inveja. Se a democracia se transformar plutocracia, quem não é rico acaba efetivamente privado de direitos.²¹⁵

Glaeser, Scheinkman e Shleifer colocam, ainda, que a desigualdade corrompe as instituições, lesando os direitos de propriedade e o crescimento, pois possibilita

²¹⁴ COLE, Wade M. Poor and powerless: economic and political inequality in cross-national perspective, 1981-2011. *International Sociology*, v. 33, n. 03, mai.2018. Conclui “the results are decisive: income inequality is detrimental to political and civil equality. as income inequality increases, rich people enjoy greater political power and respect for civil liberties than poor people do. These findings are robust to estimators that account for reverse causality as well as to a host of control variables that capture levels of economic development, economic dependence, and democracy across countries”.

²¹⁵ DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. 1. ed. Intrínseca. 2017.

aos mais abastados a subversão das instituições políticas, regulatórias e jurídicas a seu favor²¹⁶.

Em outras palavras, a desigualdade priva uma parcela da população da decisão sobre os rumos da sociedade, pois acarreta sua exclusão da deliberação parlamentar. Deste modo, por também estarem associadas a democracias enfraquecidas — tendendo, inclusive, a plutocracias — as desigualdades devem ser objeto de confronto.

Não fosse isso o bastante, Oscar Vilhena Vieira aponta, ainda, os efeitos da desigualdade extrema e persistente no sistema jurídico de um país, sustentando que tal condição “destrói a imparcialidade da lei, causando a invisibilidade dos extremamente pobres, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados, aos olhos dos indivíduos e das instituições.” De acordo com o autor:

A desigualdade profunda e duradoura gera a erosão da integridade do Estado de Direito. A lei e os direitos sob essas circunstâncias podem, com frequência, ser vistos como uma farsa, como uma questão de poder, para aqueles que estão entre os mais afortunados possam negociar os termos de suas relações com os excluídos.²¹⁷

Ou seja, a desigualdade também exclui a população mais pobre da efetiva proteção jurisdicional, limitando o acesso à justiça e impedindo a efetivação dos direitos fundamentais.

Na perspectiva sociológica, percebe-se que a distribuição desproporcional de recursos traz incentivos aos cidadãos para que dediquem empenho na busca por tratamento prioritário e proteção do Estado, causando não apenas alocação ineficiente de recursos, mas distorções sistêmicas como corrupção e nepotismo²¹⁸.

²¹⁶ GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, Jose; SHLEIFER, Andrei. The injustice of inequality. *National bureau of economic. Research*, 9150, 2002.

²¹⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 06, ano 04, 2007.

²¹⁸ DABLA-NORRIS, Era; KOCHHAR, Kalpana; SUPHAPHIPHAT, Nujin; RICKA, Frantisek; TSOUNTA, Evridiki. Causes and consequences of income inequality: a global perspective. *International Monetary Fund*, 2015. p. 06.

Como esclarece a socióloga Guilhermina Jasso, a maior desigualdade aumenta a percepção social de injustiça, “aumentando o abismo entre sub-recompensado e super-recompensado, esvaziando as categorias intermediárias”²¹⁹.

Isso significa, considerando tudo que já foi exposto, que, dentre os efeitos estruturais das desigualdades sociais e regionais, encontram-se instabilidades jurídica, econômica, financeira, política e social — não havendo dúvidas quanto à imprescindibilidade de seu enfrentamento.

Cabe destacar, além de tudo, que há estudos conclusivos quanto à existência de correlação positiva entre os índices de desigualdade de determinado país e a quantidade de crimes violentos ocorridos nele. Como esclarecem os estudiosos Fajnzylber, Lederman e Loayza: “A desigualdade, medida pelo índice de Gini, tem efeito positivo e significativo na incidência de crimes.”²²⁰

Com efeito, estudo conduzido pelos professores Luciano Nakabashi e Amaury Gremaud, da Universidade de São Paulo, concluiu que municípios com maior desigualdade econômica possuem maiores taxas de criminalidade. A correlação dos dados Gini com os indicadores de segurança pública apontaram uma relação proporcional entre as taxas de desigualdade e o índice de criminalidade. “A desigualdade de renda coloca para a margem do sistema produtivo parte da população, favorecendo, por sua vez, a realização de atividades ilegais como forma de sobrevivência”, explicaram os pesquisadores²²¹.

Pesquisas demonstram haver, também, correlação positiva entre desigualdade e taxas de mortalidade infantil²²². Estudo realizado pela Fundação Oswaldo Cruz, por meio do chamado Índice Brasileiro de Privação — IBP, apontou que a desigualdade

²¹⁹ JASSO, Guilhermina. In(equality) and (In)justice. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 02, abr./jun. 2016.

²²⁰ FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Normal. Inequality and violent crime. *The journal of law and economics*, v. 45, n. 01. abri. /2002. p.25.

²²¹ *Boletim de segurança pública elaborado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP/USP)*. Disponível em: https://www.fearp.usp.br/images/Boletim_Criminalidade_Usp_Munic%C3%ADpios_3.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.

²²² WALDMANN, Robert. income distribution and infant mortality. *Quarterly Journal of Economics*, v. 07, n. 04, Nov. 1992.

está por trás de 30% da mortalidade de crianças com até 5 anos de idade. Tais mortes são causadas principalmente por desnutrição e doenças infecciosas²²³.

No plano regional, por fim, tem-se que as desigualdades provocam fluxos migratórios que tornam lento o processo de desenvolvimento social. A pobreza de uma região implica prejuízos para todo o país, incluindo-se, também, as regiões mais favorecidas²²⁴. Na visão de Celso Furtado, a fratura que nos alquebra tem projeções negativas num como no outro lado do país. No Nordeste, perpetua-se a miséria de grandes massas de população; no Centro-Sul, freia-se o progresso social e cresce a marginalidade urbana.²²⁵

Como solução para o problema, o autor aponta ser necessária a transferência, pelas demais regiões, de recursos à região Nordeste, afirmando que:

Somente nós, se nos convencemos de que o que está em jogo é o futuro de todo o país — de nossas aspirações como nação — esse esforço poderá ser realizado, pois ele depende da mobilização das forças sociais e políticas de grande magnitude²²⁶.

Gilberto Bercovici não somente corrobora tal posicionamento — alegando se tratar de problema da sociedade nacional como um todo, não apenas dos habitantes das regiões menos desenvolvidas²²⁷ — como refuta teorias²²⁸ que conduzem à postura passiva ou omissa do Estado no tema.

Conclui-se que as desigualdades sociais e regionais têm um impacto negativo e estatisticamente significativo, facilmente evidenciada pelas mais diversas áreas de concentração de estudo (direito, economia, filosofia, sociologia, ciências políticas), constituindo obstáculo ao crescimento, ao desenvolvimento e à sustentabilidade. É

²²³Desigualdade responde por 30% da mortalidade de crianças de até 5 anos. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/desigualdade-responde-por-30-da-mortalidade-de-criancas-de-ate-5-anos-1-24778288>. Acesso em: 23 nov. 2022.

²²⁴SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 64.

²²⁵FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo*, v. 1, 1, p. 12 - 19, dez. 1981.

²²⁶O autor ainda pontua que “desigualdades de níveis de renda por habitante existem por toda parte. O que se deve buscar não é tanto eliminar as diferenças de nível de renda, se bem que isso seja em certa medida necessário, e sim transformar a sociedade nordestina a fim de que o desenvolvimento beneficie efetivamente a massa da população”. (FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo*, v. 1, 1, p. 12 - 19, dez. 1981).

²²⁷BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 62 - 67.

²²⁸Teorias segundo as quais a situação de desigualdade entre as regiões seria temporária, já que todo o sistema nacional tenderia ao equilíbrio.

um impacto para toda a sociedade. Por este motivo, é que se deve enfrentá-las e buscar sua redução. Nas palavras de Matias Pereira, “a redução das desigualdades é questão não apenas de objetivo, mas da própria legitimidade do Estado”.²²⁹

2.3. AS FUNÇÕES DO ESTADO

Pode-se afirmar que o Estado, hodiernamente, tem suas atividades permeadas pela valorização dos direitos e garantias do indivíduo, dos direitos fundamentais e dos direitos políticos. Quanto ao âmbito social, o Estado contemporâneo atua para atender às necessidades da população carente, buscando a eliminação ou a redução das desigualdades socioeconômicas. No plano econômico interno — que é o que interessa ao presente trabalho — o Estado realiza a direção do sistema econômico, embora haja o princípio da iniciativa privada e de mercado²³⁰.

Faz-se necessário, nesse contexto, analisar a atuação do Estado na direção do sistema econômico e suas funções econômicas — tema do presente capítulo.

2.3.1. A atuação do Estado

As discussões a respeito do papel do Estado na economia não são recentes. Na verdade, o debate perpassou diversas escolas do pensamento econômico e há inúmeras teorias a respeito das diretrizes para sua atuação²³¹. Em atenção ao contexto histórico e às circunstâncias às quais estava vinculada, cada teoria propôs um papel diferente para a ação do Estado.

O Estado, por exemplo, nas teorias liberais e neoliberais, é assimilado como mero espectador da atividade econômica, segundo a concepção de que as livres forças de mercado deveriam atuar livremente e que a atuação estatal na economia deveria assumir um papel passivo.

²²⁹ Nesse sentido, pontua o autor que “a legitimidade do Estado está na dependência de sua capacidade de implementação de políticas públicas, indispensáveis para a solução das questões das desigualdades e das injustiças sociais”. (MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 207.

²³⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2016. p. 46.

²³¹ BARROS, N. L. O Estado e a economia brasileira. plano industrial para o Brasil. In: BARROS, N. L. *Coleção econômica (Org)*. São Paulo, 1962. v. 1.

Em outro contexto, priorizou-se a atuação ativa do estado, tido como o grande responsável por proporcionar crescimento e, também, desenvolvimento econômico.

Vemos, deste modo, que a questão da participação governamental na atividade econômica é um ponto controverso²³². Qual seria o tamanho ideal da atuação do Estado na economia? Quais atividades o Estado desempenharia de forma eficiente? O Estado deveria se preocupar somente com atividades ligadas ao âmbito social e na regulação de alguns setores ou deveria, também, intervir na economia nas atividades produtivas, atuando junto com o capital privado? A participação do Estado, sobretudo através da atividade financeira, pode ser utilizada como instrumento para reduzir as desigualdades sociais e regionais? Mesmo com toda a evolução das teorias econômicas, as respostas para estas questões ainda parecem nebulosas — sendo a última delas, inclusive, a pergunta de pesquisa da presente dissertação.

É relevante, deste modo, analisar mais a fundo tais teorias econômicas e os papéis atribuídos por cada uma delas ao Estado.

2.3.1.1. Teoria econômica clássica

O Estado moderno surgiu como um Estado absoluto e mercantilista. Como consequência da ordem pública criada pelo Estado absoluto, com a adoção de estratégias protecionistas de desenvolvimento, o comércio nacional progrediu, contribuindo para o aumento da produtividade e o desenvolvimento do mercado interno. A revolução capitalista, que teve início na Revolução Comercial e se completou na Revolução Industrial, representou uma mudança estrutural e cultural, fazendo surgir o Estado nacional²³³.

Em 1776, com a publicação do livro “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, surgiu a própria análise econômica. A partir deste momento, a teoria econômica

²³² Fato é que o Estado assumiu um importante papel em todos os setores da economia e da sociedade brasileira ao longo do tempo, não somente atuando através de políticas monetárias e fiscais, mas com papel de fomentador e estruturador do setor industrial, através da formulação de políticas econômicas e sociais, do apoio creditício de longo prazo via agências do governo de financiamento e mediante investimento direto por meio das empresas estatais. (ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 08.).

²³³ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014. p. 02.

seguiu em uma direção mais liberal, apoiada no individualismo. Para os economistas clássicos, era através do liberalismo que seriam removidas as barreiras que impediam o pleno desenvolvimento da riqueza²³⁴.

As ideias do economista escocês iam de encontro às ideias predominantes na época, baseadas em forte intervenção do Estado na economia (mercantilismo), a qual garantiria a ordem social²³⁵. De acordo com Smith, a presença do Estado era desnecessária, com sua atividade sendo usada somente para promover privilégios. Segundo o autor, a sociedade civil era capaz de organizar sua vida econômica de forma mais eficiente, defendendo seus próprios interesses e livre de interferências de poderes contrários aos interesses dos indivíduos. O Estado, por sua vez, deveria ter um papel passivo como agente econômico, apenas fornecendo a base legal com a qual o mercado pudesse maximizar os benefícios dos indivíduos e atuar com maior liberdade.

Para Smith:

Todo homem deve ficar em perfeita liberdade para perseguir seu próprio interesse, dirigindo sua atividade e investindo seus capitais em concorrência com qualquer outro indivíduo ou categoria de pessoas. O soberano tem apenas três funções a cumprir: a primeira, defender a sociedade contra a violência e invasão de outras sociedades; a segunda, proteger cada um dos membros da sociedade da violência e da opressão de que pudesse ser vítima por parte de outros indivíduos dessa mesma sociedade; e a terceira, a de construir e manter certas obras e instituições públicas, cuja criação e sustentação não podem interessar a um indivíduo ou a um pequeno número deles, porque os ganhos não compensam os gastos que pudesse ter feito uma pessoa ou um grupo destas, ainda quando sejam frequentemente muito vantajosas para toda a sociedade.²³⁶

A ordem econômica passa a fundamentar-se na relação de interesses privados, desembaraçadamente manifestados no mercado — o qual seria o encarregado de

²³⁴ SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II.

²³⁵ As exigências de intervenção regulamentadora do Estado e de maior liberdade para as atividades econômicas não eram contraditórias, na visão dos mercantilistas. O Estado era chamado a intervir, em aliança com os comerciantes, contra os poderosos corpos intermédios herdados da Idade Média. A missão do estado, para os mercantilistas, era a de promover a unificação econômica e política do espaço nacional, à custa da redução ou anulação dos poderes econômicos e políticos dos corpos intermédios. Este objectivo era considerado condição indispensável para o desenvolvimento da liberdade econômica dos indivíduos, liberdade que, para os mercantilistas, não se definia negativamente (como o fariam os liberais dos sécs. XVIII e XIX), pela simples ausência de intervenção do Estado, sendo antes considerada, como salienta Gonnard, “um poder de ação que se desenvolve com e pelo concurso do estado.” GONNARD, René - *Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, 1930.

²³⁶ SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II. p. 612.

realizar a alocação adequada dos recursos, maximizando a produção e provendo a população com emprego e renda. Ao agir em seu próprio interesse, cada indivíduo conduziria a coletividade à prosperidade e à superação de obstáculos. A satisfação das vontades seria obtida através da produção e troca de mercadorias e bens entre os próprios indivíduos — interação a qual levaria a sociedade ao bem comum.

Foi a economia política que deixou a atuação estatal, nesse primeiro momento, fora do campo da análise econômica, ao evidenciar que os sistemas econômicos poderiam se auto ordenar a partir da ação de agentes privados, movidos pelos seus próprios interesses. As despesas do governo deveriam ser limitadas ao estritamente necessário para o funcionamento da máquina estatal. Os tributos utilizados para o financiamento dos gastos estatais não poderiam, de forma alguma, restringir os recursos disponíveis para investimento.

Ainda no contexto da econômica clássica, cumpre também apontar as polêmicas intervenções de Thomas Malthus, especialmente na interseção que buscava estabelecer entre a desigualdade e o aumento da população no contexto da revolução industrial. A controvérsia, como se sabe, levou o autor a formular a teoria da população (ou do controle populacional).²³⁷

Insere-se também neste contexto clássico a chamada Lei de Say (fortemente hostilizada na teoria keynesiana)²³⁸, segundo a qual:

Todos os rendimentos gerados no processo de produção são canalizados para a compra de bens e serviços produzidos pela indústria. Nesta economia idealizada, o excedente da renda sobre o consumo é convertido, necessariamente, em investimentos, sendo a taxa de juros a responsável pela igualação entre poupança e investimento. Sendo o comportamento dos fenômenos econômicos visto como predeterminado (axioma da ergodicidade), os mercados são assumidos como hábeis em transmitir aos empresários toda a informação necessária para que o pleno emprego, sem impedimentos, seja alcançado. Ademais, a moeda torna-se um mero facilitador das trocas mercantis.²³⁹

²³⁷ MALTHUS, Thomas Robert. *Ensayo sobre el principio de la población*. 1. ed., 2. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1986. Contém também os acréscimos (capítulos e apêndice) de 1817 e notas de 1925.

²³⁸ SAY, J. B. *Tratado de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. 1. ed. em francês, 1803.

²³⁹ MOREIRA, Ricardo Ramalheite. A "derrota da lei de Say": elementos teóricos fundamentais e algumas implicações metodológicas e dinâmicas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, p. 411-431, 2005, p. 412;

Considerando os aportes à economia clássica, *O Capital*, obra de Karl Marx, também aborda a relação entre agentes privados e, partindo da discussão dos determinantes dos valores das mercadorias, desenvolve uma teoria de distribuição do produto social²⁴⁰. O economista prussiano, assim como Smith, adotou o entendimento de que a atividade do Estado é um elemento pouco importante na determinação da dinâmica capitalista. Para ele, o Estado não representava o bem comum, pois era apenas uma expressão política da estrutura de classe dominada, naquele momento, pela burguesia, que tinha o controle sobre o trabalho no processo de produção e estendia seu poder às instituições estatais, utilizando-as em razão de seus interesses²⁴¹.

2.3.1.2. Teoria econômica neoclássica

Surgiu, em seguida, e a partir de questionamentos que não foram sanados pela teoria econômica clássica, a teoria econômica neoclássica — que se debruçou sobre o problema da escassez de recursos naturais, contraposta a necessidades humanas que não têm limites²⁴².

Após a Revolução Neoclássica²⁴³, a exclusão da participação estatal na economia se tornou ainda mais manifesta do que na economia clássica. Todos os cidadãos passaram a ser considerados somente como consumidores, diferenciados apenas por suas preferências e suas dotações iniciais — os indivíduos eram considerados apenas por suas utilidades e desutilidades.

Mesmo a identificação de mais casos de falhas de mercado — isto é, casos em que a livre interação de demandantes e ofertantes não levava a arranjos satisfatórios — não foi suficiente para abrir espaço para a participação do Estado na economia. Para os adeptos da corrente, em um mercado de concorrência perfeita, os recursos

²⁴⁰ MARX, K. *O Capital. Coleção Os economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

²⁴¹ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 03.

²⁴² BLAUG, M. *A Metodologia da Economia, ou, como os economistas explicam*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

²⁴³ Economia neoclássica é uma expressão genérica utilizada para designar diversas correntes do pensamento econômico que estudam a formação dos preços, a produção e a distribuição da renda através do mecanismo de oferta e demanda dos mercados. (GALBRAITH, John Kenneth. Economics as a System of Belief. In *The American Economic Review*, May, 1970, Vol. 60, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1970), p. 469-478.)

da sociedade são alocados da forma mais eficiente possível, levando a uma situação de máximo bem-estar social. Qualquer forma de intervenção era rejeitada, pois interferiria na distribuição natural e justa do produto²⁴⁴.

Diferentemente da teoria econômica clássica — na qual o Estado possuía, ao menos, a incumbência de garantir o funcionamento da máquina estatal — para os neoclássicos, o Estado tinha o papel bem delimitado de produzir as condições para que o mercado pudesse atuar da melhor maneira possível, garantindo a liberdade dos cidadãos e o cumprimento dos contratos privados. O mercado seria plenamente eficiente, motivo pelo qual não haveria muitas funções para o Estado. A intervenção do Estado na economia era tida como desnecessária e prejudicial.

2.3.1.3. Teoria econômica keynesiana

A crise financeira mundial do início do século XX levou ao surgimento de uma nova teoria econômica, desenvolvida pelo economista britânico John Maynard Keynes. Com a teoria keynesiana, ponderou-se a respeito da intervenção estatal na economia. Firmou-se entendimento no sentido de que Estado teria o papel de coordenar a ação coletiva dos indivíduos, tornando possível que eles buscassem objetivos superiores aos que desejariam na inexistência dessa ação, o que conduziria a economia ao equilíbrio de pleno emprego. Ao contrário das teorias econômicas anteriores, a interação entre indivíduos privados não teria mais o condão de alcançar sozinha os melhores resultados possíveis²⁴⁵.

Sem contradizer a importância da economia de mercado — a qual considerava importante para sociedade liberal — Keynes afirmou que não havia uma tendência universal para o sistema econômico capitalista se estabilizasse sob pleno emprego. Antes desse resultado, existiriam outros equilíbrios possíveis na economia, sendo plausíveis, inclusive, situações de prolongada estagnação econômica. O Estado, então, deveria atuar sobre a economia para conduzi-la ao pleno emprego, através do

²⁴⁴ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. A *Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 03.

²⁴⁵ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. A *Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 04.

aumento dos gastos públicos ou de outros mecanismos que pudessem estimular o investimento privado.

Para o autor britânico, a atuação estatal deveria se limitar a orientar os investimentos privados. Afirmou em seu livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Keynes” que o Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros (...) Não é propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.²⁴⁶

A atuação do Estado, nesse caso, se daria por meio da participação direta nos gastos com investimentos, e não somente por meio de estímulos indiretos aos investimentos privados. Entretanto, os investimentos públicos não poderiam ultrapassar a capacidade de produção da economia — hipótese em que os gastos eram tidos como improdutivos — ou provocar efeitos negativos à iniciativa privada. Isso faria com que a demanda por bens de consumo aumentasse, fazendo com que os preços destes bens também subissem e reduzindo o poder de compra dos cidadãos. O estímulo provocado pela elevação da demanda efetiva através do aumento de gastos improdutivos geraria ocupação da capacidade ociosa existente nos setores produtivos, contribuindo para a elevação da produção de mercadorias. O gasto público deveria ser mantido para que não provocasse uma queda no nível de demanda efetiva, o que causaria efeitos negativos sobre a renda²⁴⁷.

Em outras palavras, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, com a finalidade de evitar eventual retração econômica e garantir o pleno emprego.

²⁴⁶ KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982. p. 287 - 288.

²⁴⁷ ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho de 2014, p. 06.

2.3.2. Funções econômicas do Estado

Muito embora cada teoria econômica atribua um papel distinto à intervenção do Estado na economia — discordando, principalmente, quanto à sua extensão — todas elas concordam que deve haver, pelo menos em alguma medida, participação estatal na economia.

Nesse cenário, os autores Richard Musgrave e Peggy Musgrave²⁴⁸ observaram alguns aspectos inerentes da intervenção estatal na economia, os quais foram amplamente aceitos pela doutrina e também são conhecidos como “funções clássicas do Estado”.

São três as funções econômicas clássicas do Estado:

- a. função alocativa, que se relaciona, como o próprio nome diz, à alocação de recursos por parte do governo no intuito de fornecer, de forma eficiente, bens públicos à sociedade; em resumo, promover ajustes e adequações na alocação de recursos;
- b. função distributiva, que se ocupa do complexo problema da distribuição de renda e da riqueza econômica, promovendo ajustes na destinação dos recursos provenientes da tributação; e
- c. função estabilizadora, que trata da aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento econômico e a estabilidade de preços diante da incapacidade do mercado de assegurar o atingimento de tais objetivos, mantendo a estabilidade econômica.

Aprofundaremos, abaixo, o estudo sobre cada uma delas e suas principais características.

²⁴⁸ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

2.3.2.1. Função alocativa

A função alocativa se justifica naqueles casos em que não há a eficiência adequada por parte do mercado. Nesses casos, surge a necessidade de intervenção estatal.

Destaca-se, a título de exemplo, duas situações em que o Estado deve exercer sua função alocativa, quais sejam (i) realização de investimentos na infraestrutura econômica e a (ii) fornecimento de bens públicos e de bens meritórios²⁴⁹.

Os investimentos na infraestrutura econômica — como transporte, energia, comunicações, armazenamento, entre outros — são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período entre as aplicações e o retorno financeiro desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

Desse modo, o fornecimento de bens públicos e bens meritórios, que possuem características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado, também deve ser feito por meio da atuação estatal. A iluminação pública, por exemplo, que não pode ser individualizada nem recusada pelo consumidor, deve ser financiada pelo Estado, com seus recursos orçamentários.

2.3.2.2. Função distributiva

A função distributiva, por sua vez, é voltada para a necessidade do governo de intervir na economia, com o intuito de corrigir a desigualdade existente na distribuição da renda nacional que não é igualitária. Ou seja, a correção da desigualdade na repartição da renda pode ser efetuada através da intervenção governamental — e uma das estratégias mais utilizadas com vistas à consecução de tal objetivo consiste em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais.

²⁴⁹ São bens meritórios os bens cuja natureza como bem privado tem menor importância do que sua utilidade social. Justificam-se, assim, as despesas públicas com subsídios ao trigo e ao leite, com programas de merenda escolar, com cupons de alimentação para desempregados etc. (GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 34).

Como apontou James Giacomoni, as doutrinas de bem-estar integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de "Ideal de Pareto", segundo a qual há eficiência na economia quando uma mudança na alocação de recursos beneficia um agente econômico sem prejudicar nenhum outro agente.

Analisando unicamente os aspectos econômicos, percebe-se que a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão dispostos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado²⁵⁰. Relaciona-se, da mesma forma, às habilidades individuais distintas e à transmissão de bens via herança — todos fatores que contribuem para a distribuição desigual de renda.

Contudo, considerando que o Ideal de Pareto corresponde ao estado em que os recursos estão alocados da forma mais eficiente possível, no qual a distribuição dos recursos melhora a situação de todos os envolvidos - é incomum que o formulador de políticas públicas se veja diante de situações dessa natureza. Na prática, quase sempre há favorecidos e desfavorecidos. Por isso, a análise econômica do direito — e boa parte das teorias criadas em torno do tema das políticas públicas — usa o conceito de “Eficiência Potencial de Pareto” ou “Critério de Kaldor-Hicks”²⁵¹.

Pelo Critério de Kaldor-Hicks, o que importa, na concorrência pela alocação de recursos, é que os favorecidos possam compensar os desfavorecidos, mesmo que não o façam. Uma decisão eficiente, nesse contexto, é aquela que incrementa o bem-estar dos favorecidos de forma tal que permita, ainda que em tese, a compensação da perda de bem-estar dos prejudicados.

Nessa conjuntura, a função pública de promover ajustes na distribuição de renda se legitima, justamente, como correção às falhas de mercado. Com esse objetivo, aponta Giacomoni, faz-se necessário fugir da idealização de Pareto — a melhoria da posição de certas pessoas é feita às custas de outras. De acordo com o autor, tal problema é fundamentalmente político, filosófico e social, cabendo à

²⁵⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

²⁵¹ KALDOR, 1939; HICKS, 1939. Apud GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 52.

sociedade definir o que considera como níveis justos de distribuição de renda e de riqueza.²⁵²

Musgrave & Musgrave²⁵³ apontam dois problemas que dificultam a aplicação de regras em uma política de distribuição de renda. Em primeiro lugar, indicam ser difícil — ou mesmo impossível — comparar os diferentes níveis de utilidade que diversos indivíduos conseguem de suas rendas. Em segundo lugar, assinalam que o tamanho da renda disponível para distribuição está relacionado com a forma com a qual é realizada a sua distribuição.

Deste modo, entendemos que, assim como nas demais funções, o orçamento público é o principal instrumento para a concretização da função distributiva do Estado. Levando em consideração que a atuação estatal, nesse caso, tem o intuito de realocar recursos, visando reduzir desigualdades, o mecanismo fiscal mais eficaz é aquele que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para as classes de renda mais baixa.

2.3.2.3. Função estabilizadora

Além das adequações na alocação dos recursos financeiros e na distribuição de renda, a atuação estatal no âmbito econômico tem outros quatro objetivos principais, quais sejam a manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis dos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico — que configuram o escopo de ação da função estabilizadora²⁵⁴.

Dado que o mercado não consegue conter as variações nos níveis de emprego, produto e preço — fatores que resultam dos níveis da demanda agregada, isto é, da disposição de gastar dos consumidores — o Estado atua para estabilizar os índices econômicos.

²⁵² GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

²⁵³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

²⁵⁴ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980. p. 10.

Em outras palavras, o Estado pode promover mudanças orçamentárias, tanto na receita como na despesa, para proteger e fortalecer a economia e os mercados, mantendo a estabilidade econômica.

Essa função estatal pode se manifestar de forma direta, por meio da variação dos gastos públicos em consumo e investimento, ou de forma indireta, por meio da redução das alíquotas de impostos, que aumenta a renda disponível do setor privado²⁵⁵.

2.3.3. Do Estado Provedor ao Estado Regulador

As inúmeras mudanças ocorridas no final do século passado, especialmente nos cenários político e econômico, exigiram uma redefinição do papel desempenhado pelo Estado. Houve uma grande alteração do contexto fático no qual se situavam as estratégias de desenvolvimento dos países da região — com a ocorrência da globalização financeira, da abertura comercial, da privatização de empresas públicas, da formação de blocos regionais e da descentralização — o que demandou ajustes na atuação estatal.

De acordo com Fernando Rezende, um dos aspectos que mais influenciaram na reforma das funções do Estado na América Latina foi a profunda mudança na natureza de suas atribuições. O Estado, por muitos anos, absorveu grande parte das responsabilidades pelo provisionamento de bens e de serviços, mas, diante dos novos desafios impostos pelo avanço da privatização, ganhou destaque função reguladora²⁵⁶.

Como bem aponta Othon de Azevedo Lopes, o Estado Provedor não atende adequadamente às necessidades das economias e sistemas modernos atuais. Ocorre que os programas condicionais deixaram de ser suficientes num cenário em que se avolumam normas procedimentais e de organização que se destinam a regular matérias complexas em âmbitos funcionais, com lógica interna própria.

²⁵⁵ MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980. p. 10.

²⁵⁶ REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 30.

De outro lado, a inserção do direito num âmbito de racionalidade material, ou seja, finalística, no âmbito do Estado de Bem-Estar Social, instrumentaliza-o e o subordina a critérios que lhe são estranhos, desfigurando a racionalidade jurídica e gerando uma crise de regulação. Algo semelhante ocorre com a economia e outros sistemas sociais que também pela sua crescente capacidade têm dificuldades de desenvolver uma capacidade normativa de controle e regulação interna, que não pode ser adequadamente efetivada dentro de um contexto dirigista e intervencionista de racionalidade material, que, em verdade, cria interferências para um funcionamento autônomo de tais sistemas.²⁵⁷

Naturalmente, há importantes desafios na transição do Estado Provedor para Estado Regulador. Para que a empreitada seja bem sucedida, segundo Rezende²⁵⁸, é essencial que se modifique a cultura burocrática, que estabeleçam novos padrões de gerenciamento das políticas públicas, que sejam instituídas novas parcerias e controle social. É necessário, da mesma forma, que haja um maior controle das ações estatais — já que, com o avanço da privatização, compete ao Estado maior responsabilidade quanto ao planejamento dos investimentos, com o intuito de evitar custos sociais indesejáveis, como o agravamento das disparidades regionais.

De acordo com o autor, com o avanço do processo de privatização, a retirada da responsabilidade estatal pelas atividades tipicamente produtivas não acarreta, necessariamente, em uma redução do papel ou do tamanho do Estado, mas, sim, em uma alteração nas suas prioridades. A experiência de vários países mostra que, na verdade, os ganhos decorrentes do menor intervencionismo estatal na economia teriam sido absorvidos pelas crescentes exigências de financiamento de programas sociais²⁵⁹.

Vemos, nesse contexto, que a atuação estatal²⁶⁰, atualmente, se concretiza principalmente na definição de critérios de organização e prestação dos serviços públicos, a partir do estabelecimento de prioridades. Também não se pode deixar de

²⁵⁷ AZEVEDO LOPES, Othon. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 110.

²⁵⁸ REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 31.

²⁵⁹ REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 35.

²⁶⁰ Para Marisa Apolinário, não se trata propriamente de destacar a regulação como uma nova função do Estado, uma vez que a regulação dos mercados já existia em outros modelos estatais. Trata-se, diversamente, de enfatizar o caráter preponderante da mencionada função no atual contexto econômico-social, o que possibilita a utilização da denominação de Estado regulador para o “novo” modelo de Estado (APOLINÁRIO, Marisa. *O Estado regulador: o novo papel do Estado*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 81-82).

considerar a relevância da elaboração de normas para a atuação dos agentes econômicos no âmbito do mercado e da concorrência, além do estabelecimento de mecanismos de controle e avaliação de resultados, em um modelo que prima pela eficiência.

2.4 A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS FISCAIS NO BRASIL

Para tratar da possibilidade de utilização do direito financeiro enquanto ferramenta para a redução das desigualdades, é necessário, ainda que brevemente, observar a evolução histórica, particularmente brasileira, que conduziu ao cenário de desigualdades sociais e regionais hoje encontrado no país. Diversas são as variáveis políticas, econômicas e históricas que expõem este processo — especialmente a estrutura da colonização e o desenvolvimento dos ciclos econômicos.

Pretende-se, no presente tópico, demonstrar como a desigualdade se apresentou a partir da promulgação da Constituição da República de 1988; analisar o que foi feito nos últimos trinta anos em termos de políticas fiscais que impactou na redução, ainda que pouco expressiva, das desigualdades; e compreender a intrínseca relação entre políticas fiscais e justiça social.

2.4.1. Evolução da desigualdade no passado recente

Daniel Monteiro Gelcer apresentou um interessante panorama das causas históricas responsáveis por gerar as desigualdades regionais hoje manifestas, dando ênfase no desdobramento da indústria açucareira, no Nordeste, em contraposição à indústria cafeeira, no Sudeste — a qual, vale destacar, recebeu auxílios relevantes nos tempos de crise, socializando com todo o país as perdas do setor²⁶¹.

Calixto Salomão Filho, por sua vez, estudou o impacto das estruturas jurídicas na perpetuação da concentração de renda — circunstâncias da formação econômica do Brasil que, destaca-se, continuam repercutindo na disparidade até os dias atuais.

²⁶¹ GELCER, Daniel Monteiro. *Redução das desigualdades regionais, federalismo cooperativo e planejamento econômico*. Mimeo. 2014.

Dentre outras conclusões, destaca-se que as estruturas jurídicas e econômicas têm uma explicação natural para a sua permanência. Tendo sido desenhadas para garantir a exclusão da maioria e a concentração econômica, com claros reflexos no acesso a todo e qualquer meio de participação social, sua permanência é natural e, mais do que isso, difícil de ser extinta. Os privilégios são apropriados de tempos em tempos pelos grupos mais diversos, sucedendo-se uns aos outros na posse do aparato destinado a garantir a concentração (...) o grau de concentração e, por consequência, os padrões de pobreza e de desigualdade observados entre as mais diversas regiões do Brasil e de outras ex-colônias podem ser rastreadas até episódios da ocupação colonial e mesmo encontrados em atividades econômicas de desenvolvimento mais recente. A análise desses episódios ajuda a entender o atual estágio de desenvolvimento do país, assim como seus níveis de pobreza.²⁶²

Celso Furtado, em sua obra “Formação Econômica do Brasil”, apontou que:

[...] superada a primeira etapa de ensaios, o processo de industrialização tendeu naturalmente a concentrar-se numa região. A etapa decisiva da concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial²⁶³.

Angus Deaton, microeconomista francês, ao analisar o assunto, considerou que as potências coloniais que conseguiram estabelecer colônias povoadas por seus próprios cidadãos trouxeram consigo suas instituições (casos dos Estados Unidos, Austrália, Canadá e Nova Zelândia), ao passo que em países onde era mais difícil a adaptação (por exemplo, devido à alta incidência de doenças), foram consolidados estados extrativistas que em essência pilharam recursos (casos de Bolívia, Índia e Zâmbia, por exemplo) com instituições projetadas para servir a elite dominante, mas que não podiam buscar e sustentar o crescimento econômico. Regimes extrativistas normalmente não têm interesse em proteger a propriedade privada ou em consolidar o estado de primazia da lei; sem tais instituições, é improvável o florescimento do empreendedorismo e da busca da inovação. Países que eram relativamente ricos e populosos no período da expansão colonial eram alvos importantes a serem conquistados, a tal ponto que houve depois uma inversão histórica de seus destinos.

²⁶² SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. *Concentração, estruturas e desigualdade: as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda*. São Paulo: IDCID, 2006. p. 15 - 16.

²⁶³ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

Entre países que foram conquistados pelas potências europeias, os que eram ricos agora são pobres e os que eram pobres agora são ricos.²⁶⁴

Os posicionamentos adotados por Deaton são embasados no estudo dos autores Acemoglu, Johnson e Robinson, que defendem que as sociedades mais avançadas nos anos 1500 — tais quais incas, astecas e mongóis — tornaram-se subdesenvolvidas, enquanto sociedades menos desenvolvidas a época, como a estadunidense, vieram a prosperar. A hipótese dos autores é de que a riqueza das sociedades seria determinada pelos incentivos e oportunidades existentes para investimento e que teriam melhores condições de progredir as sociedades dotadas de fortes instituições de propriedade privada, enquanto as nações com instituições extrativas encontrariam mais obstáculos, justamente por concentrarem muito poder nas mãos da elite, em detrimento da maioria²⁶⁵.

No mesmo sentido, qual seja o impacto das estruturas jurídico-financeiras no nível de desigualdade, mas sob perspectiva diferente, manifestaram-se Fujiwara, Laudares e Caicedo, relacionando a intensidade da mão de obra escrava no Brasil com os níveis de desigualdade atuais, achando uma relação significativa. Os autores afirmam que tais desigualdades, na atualidade, explicam-se pela diferença de renda entre raças, pelas diferenças educacionais e pelo funcionamento das instituições²⁶⁶.

Ou seja, há diversas razões possíveis para explicar a existência de desigualdades sociais e regionais na sociedade brasileira. Conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho, trata-se de fenômeno multidimensional intrincado e persistente — que guarda relação desde o colonialismo escravista até a configuração moderna do capitalismo global.

Entretanto, como notou Aristides Monteiro Neto, observando mais minuciosamente as desigualdades regionais:

Entre 1960 e 2010, portanto, em cinco décadas de políticas regionais, as regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas, tiveram a sua participação

²⁶⁴ DEATON, Angus. A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade. Trad. *Marcelo Levy*. Rio de Janeiro: *Intrínseca*, 2017.

²⁶⁵ ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 117, n. 04, nov 2002.

²⁶⁶ FUJIWARA, Thomas; LAUDARES, Humberto; CAICEDO, Felipe Valencia. Tordesillas, Slavery and the Origins of Brazilian Inequality. Mimeo. 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://economics.ucdavis.edu/events/papers/copy_of_416Valencia.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

relativa no PIB nacional de 80,5% para 72%, com uma diminuição de nove pontos percentuais. As demais regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, avançaram de 19,5% para 28,9%”²⁶⁷.

A análise evidencia uma redução nas disparidades sociais.

Se, por um lado, é animadora a tendência dos números para uma efetiva redução de desigualdades, por outro lado é de notar a lentidão do processo, consideradas as políticas que deveriam atuar nesse sentido desde o século passado e mais de trinta anos de vigência do atual texto constitucional²⁶⁸.

Não se pretende, no presente capítulo, aprofundar nas causas específicas das desigualdades em sentido histórico — já apresentadas em tópico anterior. Pretende-se, na verdade, compreender a evolução recente das desigualdades sociais e a interferência das políticas fiscais nesse sentido.

Em janeiro de 2016, a *Oxfam International* publicou um informativo apontando a crescente concentração de renda ao redor do mundo. De acordo com os dados coletados pela confederação, o 1% (um por cento) mais rico da população mundial segue se apropriando da maior parte da riqueza do mundo, enquanto “a riqueza da metade mais pobre caiu em pouco mais de um trilhão de dólares no mesmo período - uma queda de 38%.” O estudo dá grande importância à verificação de quantos indivíduos detém a mesma riqueza que a metade mais pobre do mundo. O número realmente impressiona — apenas sessenta e dois. O gráfico abaixo²⁶⁹, que demonstra em que meio de transporte essas pessoas caberiam, demonstra a desarrazoabilidade da situação:

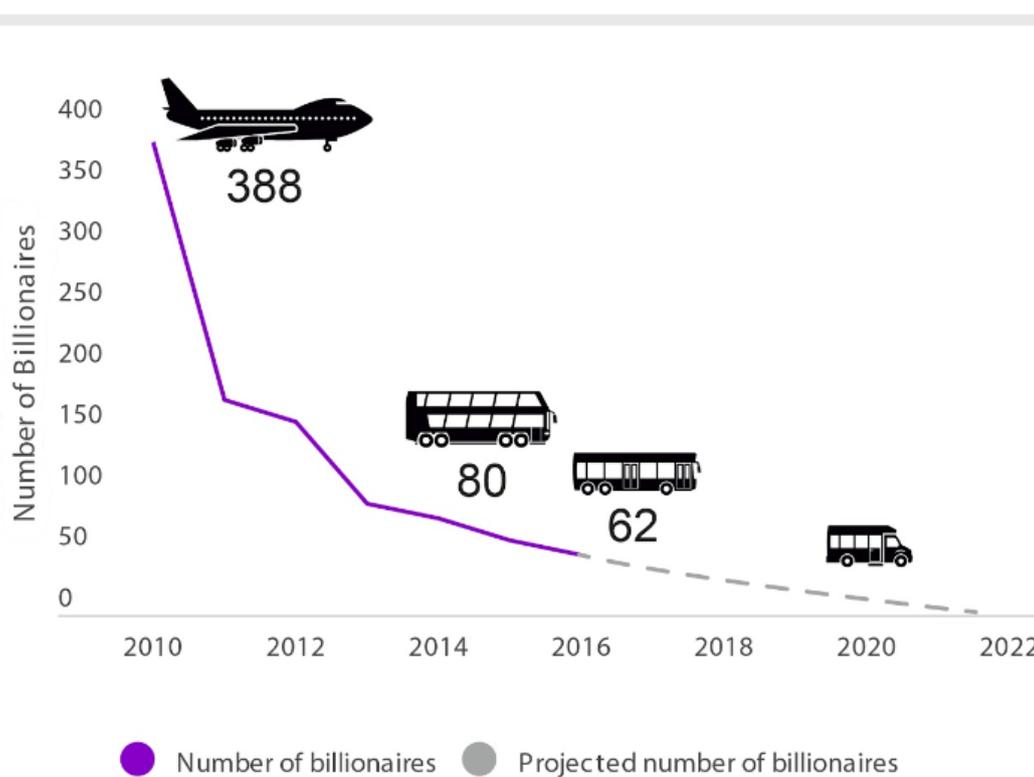
²⁶⁷ MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *IPEA: texto para discussão n. 1894*. Rio de Janeiro, nov. 2013.

²⁶⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 42.

²⁶⁹ Sixty-two people have the same amount of wealth as half the world, says Oxfam. Disponível em: <https://uonblogs.newcastle.edu.au/ges/2016/01/18/sixty-two-people-have-the-same-amount-of-wealth-as-half-the-world-says-oxfam/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

Billionaires who own the same wealth as half the world

And what transport they would fit on



270

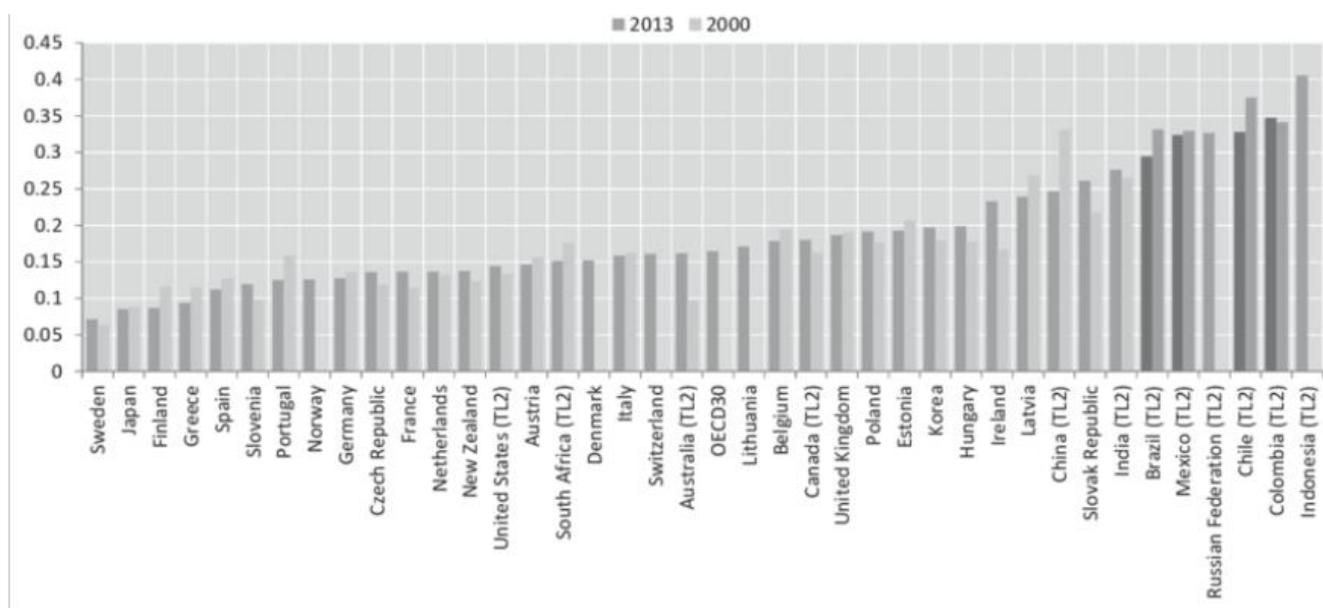
O instituto apurou, ainda, que a desigualdade global — e a brasileira — está em níveis recordes, ao passo que o número de bilionários dobrou na última década. Para os pesquisadores, o problema reside justamente na ausência de políticas fiscais adequadas, dado que “a economia deve ser voltada para todos e todas.”²⁷¹

Nesse contexto, de expressiva e crescente concentração de riqueza no mundo, é importante analisar a posição do Brasil. Com esse intuito, parece adequada a comparação do país com os demais membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE²⁷². Vejamos:

²⁷⁰ Tradução: Bilionários que possuem a mesma renda que metade da população mundial e em qual meio de transporte eles se encaixariam.

²⁷¹ Bilionários do mundo têm mais riqueza do que 60% da população mundial. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-do-mundo-tem-mais-riqueza-do-que-60-da-populacao-mundial/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

²⁷² Fonte: OCDE. Income inequality (indicator). Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Income-distribution-between-regions-Latin-America-and-OECD-countries-2000-and-2013-Gini_fig2_304822384. Acesso em: 18 nov. 2022.



Income distribution between regions: Latin America and OECD countries, 2000 and 2013 Gini coefficient of GDP per capita (2010 USD PPP constant prices)

No Brasil, o 1% (um por cento) mais rico detém cerca de 27% (vinte e sete por cento) da riqueza nacional. Em outros termos, o país ainda é destaque negativo quando o assunto é desigualdade entre os indivíduos²⁷³.

Contudo, em que pese os níveis de desigualdade brasileira serem altos, especialmente quando comparado com outros países mais desenvolvidos, fato é que esse panorama vem sendo atenuado — o que está diretamente relacionado às políticas públicas voltadas para esse fim.

Com efeito, o economista Sergei Soares publicou, em 2010, estudo nesse sentido. Seu objetivo era apurar se o ritmo de redução de desigualdades no Brasil no período compreendido entre 2001 e 2006 era suficiente. O autor utilizou duas formas de comparação para chegar a uma resposta. Primeiro, comparou este ritmo de diminuição de disparidades brasileiro com as quedas de desigualdade de outros países, na formação de seus estados de bem-estar (em épocas diferentes, por extensões de tempo diferentes, com dados aproximados e criticados pelo autor). Segundo, buscou verificar quanto tempo se demandaria para que este ritmo visto no

²⁷³ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 44.

Brasil levasse o país a alcançar os níveis de desigualdade de outras nações. Concluiu que, embora a redução seja louvável, somente alcançará níveis de outros países se a queda fosse mantida por um longo período de tempo — o que demandaria não apenas a manutenção e ajuste das políticas existentes (pois a queda mais simples e direta ocorreu através de política fiscal nesse sentido, qual seja o Bolsa família, que, com investimentos relativamente baixos, foi capaz de diminuir muito os índices) como a reformulação de políticas que não tiveram sucesso e a exploração de políticas ainda intocadas²⁷⁴.

Marta Arretche, por seu turno, assinala que “a desigualdade no Brasil não é resultado apenas do fosso entre o 1% mais rico e os demais 99%”²⁷⁵. Para a autora, “a desigualdade não se resume à renda”²⁷⁶, mas também aos aspectos não financeiros da desigualdade econômica”. A cientista política assegura que a redução de desigualdades, nos últimos anos, é real e positiva, considerando a inclusão dos *outsiders* - indivíduos excluídos da proteção social — nas políticas protetivas. A inclusão desse grupo social também teria gerado uma maior organização e relevância no campo eleitoral, acarretando abertura dos partidos políticos para encampar suas demandas. Dessa maneira:

Se adotarmos como critério de redução da desigualdade a evidência de que os mais pobres sejam beneficiados por ganhos de renda proporcionalmente superiores aos dos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos privilegiados forem estendidos aos mais pobres, podemos afirmar que a desigualdade no Brasil em 2015 era menor do que em 1984.²⁷⁷

²⁷⁴ SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, v. 30, p. 364-380, 2010. Para o autor, “essa queda pode ser considerada substancial, pois a diminuição absoluta anual ocorrida é de magnitude semelhante - ou até mesmo superior - à vivenciada pelos principais Estados de bem estar social quando de sua instituição e consolidação. A diferença é que, no caso desses países, tal ritmo de diminuição anual se estendeu por 20, 30 anos.”

²⁷⁵ ARRETCHÉ, Marta. A metade cheia ou a metade vazia do copo? In: *Cada vez mais desigual? Le Monde Diplomatique Brasil – Centro de Estudos da Metrópole – Oxfam Brasil*, abr. 2016.

²⁷⁶ “A renda real dos indivíduos é afetada pelo gasto social no momento presente, e sua renda futura é afetada por efeitos intertemporais de políticas. Além disso, as condições de vida são parte integrante de uma vida decente. Concentrar nossa análise da desigualdade na dimensão de renda implica logicamente a limitação do rol de mecanismos que permitem a sua redução”. ARRETCHÉ, Marta. A metade cheia ou a metade vazia do copo? In: *Cada vez mais desigual? Le Monde Diplomatique Brasil – Centro de Estudos da Metrópole – Oxfam Brasil*, abr. 2016.

²⁷⁷ ARRETCHÉ, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.

Convém apontar, também, que, muito embora os mais ricos tenham se tornado ainda mais privilegiados no passado recente, os 50% (cinquenta por cento) mais pobres também foram alvo de políticas bem sucedidas para aproximá-los das demais camadas. Da mesma forma, ao menos desde 1997, o índice Gini do Brasil vem crescendo consistentemente²⁷⁸.

Considerando, além disso, que as melhorias nas condições dos mais pobres devem ser observadas quando apreciamos a evolução das desigualdades, há vários índices que indicam avanços nesse sentido.

A título de exemplo, analisemos a publicação organizada pelo Centro de Estudos da Metrópole — CEM, em 2015, que busca justamente apresentar a evolução das desigualdades em diversos aspectos da vida dos brasileiros. Os diversos artigos demonstram ter havido significativas melhorias de acesso a serviços públicos como água, luz, esgoto e coleta de lixo; e avanços consideráveis em termos de educação pública e mercado de trabalho; enormes melhorias em termos de participação democrática; redução das desigualdades de gênero, com maior participação das mulheres; e, também, redução da mortalidade infantil²⁷⁹.

Ademais, cabe apontar que, em 2014, o Brasil foi finalmente excluído do Mapa da Fome organizado pela Organização das Nações Unidas — ONU²⁸⁰. Com efeito, no período compreendido entre 2002 e 2013, caiu em 82% a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação²⁸¹.

Além disso, os dados relativos à pobreza — e, especialmente, à extrema pobreza — demonstram que a evolução brasileira nas últimas décadas tem sido extremamente positiva. A extrema pobreza caiu significativamente, assim como

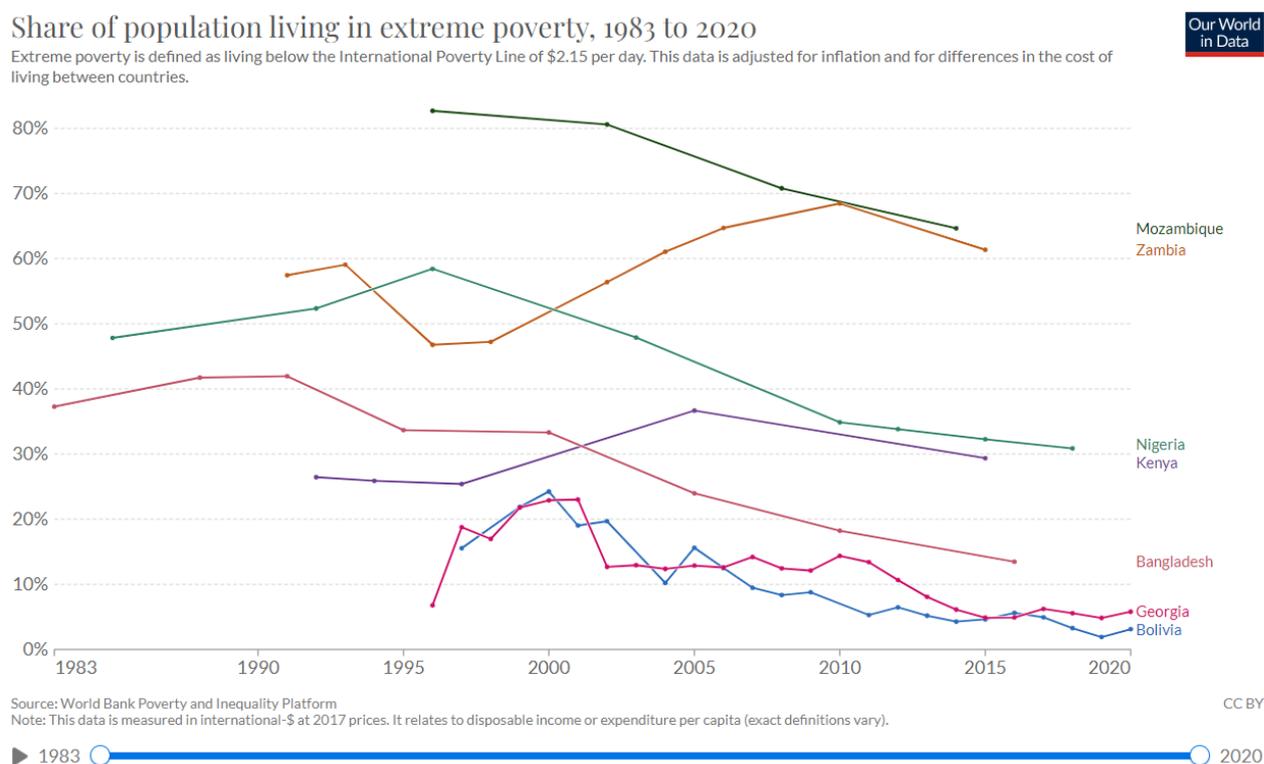
²⁷⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 51.

²⁷⁹ ARRETCHE, Marta. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

²⁸⁰ FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food insecurity in the world 2014*. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ai4030e.pdf>> Acesso em: 4 nov. 2022.

²⁸¹ BRASIL. Relatório indica que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 11 nov. 2022.

caíram em percentual as demais categorias de pobreza não-extrema²⁸². Esta é a demonstração gráfica obtida junto ao repositório Our World in Data²⁸³:



Deve-se observar, para mais, que o Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil também tem, sistematicamente, aumentado. A evolução é contínua, pelo menos, desde 1990. Os valores dos anos 1990, 2000, 2010 e 2015 são, respectivamente, 0,611, 0,685, 0,724 e 0,754²⁸⁴.

Percebe-se, deste modo, ter havido, no passado recente, significativa redução das desigualdades, relacionada sobremaneira com a atuação do Estado e a implementação de políticas públicas voltadas para este fim - o que evidencia a possibilidade de alcançar o objetivo constitucional de atenuação de disparidades a partir da atividade financeira do Estado.

²⁸² SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 52.

²⁸³ Disponível em: <https://ourworldindata.org/poverty>. Acesso em: 18 nov. 2022.

²⁸⁴ UNDP. Human Development Report, 2016.

2.4.2. As políticas fiscais brasileiras e o paradigma da justiça social

Em um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, são esperados do Poder Público desempenhos específicos e extremamente importantes, como, por exemplo, a organização e a destinação das verbas públicas, a administração dos bens públicos, a promoção de empregos e de projetos em prol da coletividade, entre outros — o que se realiza através de políticas públicas, que permitem, além da idealização, o cumprimento ordenado dessas ações.

Nessa conjuntura, Maria Paula Dallari Bucci conceitua política pública como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — com o escopo de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a concretização de objetivos socialmente importantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve buscar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados²⁸⁵.

Extrai-se, da citação acima, que, são necessários — para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, assim como as políticas públicas — programas de ações governamentais aptas para uma efetiva administração pública. Neste sentido, a política fiscal tem papel essencial, dado que, somente por meio dela, o Estado angaria as receitas públicas para desenvolver suas funções inerentes, bem como para organizar e executar as políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à redução das desigualdades sociais.

É importante ressaltar que, dada à importância das políticas públicas para a persecução de objetivos relevantes para a sociedade, a Constituição Federal estabeleceu diretrizes para a sua efetivação — prevendo a atuação estatal, por meio da atividade financeira, nesse sentido.

²⁸⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

Rubens Gomes de Souza, ao conceituar a atividade financeira dentro das funções do Estado, explica que junto com as atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais, que constituem a sua finalidade própria, o Estado exerce uma atividade financeira, visando a obtenção, a administração e o emprego de meios patrimoniais que lhe possibilitem o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização de seus fins. A atividade financeira do Estado desenvolve-se fundamentalmente em três campos:

A receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio público; e finalmente a despesa, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para a realização dos fins visados pelo Estado.²⁸⁶

Ou seja, a atividade financeira tem por finalidade tornar possível o cumprimento dos objetivos do Estado e se manifesta, fundamentalmente, nas receitas, nas despesas e na gestão dos bens e recursos públicos — por meio de serviços públicos.

Os serviços públicos, por sua vez, são as atividades que o Estado, representado pelo governo, realiza para satisfazer as necessidades públicas — como, por exemplo, a instituição de políticas fiscais. Há, portanto, uma correlação direta entre a atividade financeira, a prestação de serviços públicos e o atendimento de necessidades públicas²⁸⁷.

Deste modo, tem-se que as políticas fiscais, por meio das quais se realiza a atividade financeira, especificamente as tributárias, tem suma importância para a sociedade brasileira, por serem as responsáveis pela implementação e financiamento de programas sociais, tanto na esfera política quanto na esfera econômica — sendo importantes ferramentas na redistribuição de renda²⁸⁸.

Como aponta Diogo Leite de Campos, o Estado de hoje já não é o Estado dos poderes, das sanções, das ordens a que se obedece sem se discutir. Antes de tudo, deve assumir uma função de promover pelo instrumento das sanções positivas, dos

²⁸⁶ SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954. p. 4 - 5.

²⁸⁷ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 7. Nas palavras deste autor, os serviços públicos são “las actividades que el Estado (representado por el gobierno) realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas).

²⁸⁸ VITA, Jonathan Barros. *Isonomia, Capacidade Contributiva e Direitos Humanos: Nova chave de leitura para a tributação*. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI realizado em Vitória - ES, 16,17, 18 e 19 de novembro de 2011, p. 6836.

incentivos, das recompensas que não visam (diretamente), mas promover os socialmente desejáveis.²⁸⁹

Pode-se dizer, em outras palavras, que as políticas fiscais, enquanto instrumento da atividade financeira estatal²⁹⁰, são imprescindíveis ao paradigma da justiça social e à redução das desigualdades sociais e regionais.

No entanto, para a adequada compreensão da relação entre economia e política fiscal, é necessário refletir sobre as situações nas quais o mercado econômico se encontra em níveis desacelerados, com altas taxas de desemprego, diminuição dos lucros e, conseqüentemente, redução de investimentos. É justamente nesses contextos de crises que, como aponta Keynes, “para aumentar seus gastos, o governo terá de aumentar seus recursos, aumentando os impostos ou contraindo dívidas (aumentando os déficits orçamentários)”²⁹¹, ou seja, instituindo políticas fiscais.

Ou seja, as políticas fiscais são medidas adotadas pela administração pública com intuito de superar eventuais instabilidades ocorridas no mercado econômico como um todo, possibilitando a recuperação de um ambiente propício ao desenvolvimento econômico.

Por este motivo, e ante todo o exposto ao longo do capítulo, concluímos que as políticas fiscais podem — e devem — desempenhar um papel central na redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil, relacionando-se diretamente com o paradigma constitucional da justiça social.

²⁸⁹ CAMPOS, Martins Leite de. Por uma Evolução Fiscal na Conjuntura: Direito Português. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; POSIN, João Bosco Coelho (Orgs.). *Direito Financeiro e Tributário Comparado. Estudos em Homenagem a Eusébio González Garcia*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 623.

²⁹⁰ A atividade financeira é uma das diversas funções instrumentais exercidas pelo Estado. Destina-se a prover, de forma equitativa e equilibrada, o Estado com recursos financeiros suficientes para atender às necessidades públicas, gerindo-os de maneira responsável e controlada para aplicá-los de forma eficaz, criteriosa e satisfatória. Assim, a atividade financeira envolve a arrecadação, a gestão e a aplicação desses recursos.

²⁹¹ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Atlas, 1982. p. 132

2.5. AS FUNÇÕES DO ESTADO DEMOCRÁTICO-CONSTITUCIONAL DE 1988: O ESTADO NECESSÁRIO

São recorrentes e infundáveis as discussões, especialmente políticas, em torno do tamanho adequado de Estado. Há partidários do que se convencionou denominar neoliberalismo que advogam um “*Estado mínimo, limitado às estreitas funções de proteção contra a violência, o roubo e a fraude, garantia dos cumprimentos de contratos, etc.*”²⁹²,

Para estes, “*qualquer Estado mais extenso violaria o direito das pessoas de não ser obrigadas a fazer certas coisas e, portanto, não se justifica (...) O Estado mínimo é inspirador, assim como correto*”²⁹³.

Do ponto de vista econômico, funcional e de atividade financeira, esse tamanho de Estado circunscrito à intervenção subsidiária e mínima traduzir-se-ia na mínima tributação, no mínimo gasto, na mínima atuação e, por decorrência lógica, no não endividamento público.

De outro lado, há as teorias keynesianas e neokeynesianas²⁹⁴ que, resguardadas as devidas cores, defendem a necessidade um Estado mais robusto e interventor, com robusta atividade financeira, especialmente sob a vertente do endividamento mais flexível e da tributação mais expansiva.

Nenhum dos polos sintetizados encontra-se plenamente representado na Constituição de 1988. O Estado Democrático-Constitucional fundado no texto constitucional não se traduz em Estado Mínimo ou em Estado Máximo, mas em Estado Necessário.

Se a Constituição não adere ao libertarianismo nozickiano do laissez-faire se sobrepondo ao aparato estatal, reduzido ao “NightWatchmen State”²⁹⁵, também não incorpora a noção de Estado ilimitado e “paquidérmico”, num paradigma de endividamento (neo) keynesiano.

²⁹² NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado y Utopía* [1974]. México DF: FCE, p. 7;

²⁹³ NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado y Utopía* [1974]. México DF: FCE, p. 7;

²⁹⁴ AMADEO, Edward; DUTT, Amitava. Os keynesianos neo-ricardianos e os pós keynesianos. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 17, n. 3, p. 561-604, 1987.

²⁹⁵ NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 57.

Se é certo que o a propriedade privada somente porquanto garantida pelo próprio Estado²⁹⁶, a Constituição preserva o direito fundamental à propriedade privada, e o modula a partir de sua função social (art. 5º, XXII e art. 170, III da CRFB/88).

Enquanto legítima a tributação como forma de financiamento público, a Constituição estabelece amplo rol de garantias ao contribuinte, traduzidas em limitações ao Estado (art. 150 e seguintes da CRFB/88).

Para além disso, se o texto constitucional estabelece amplo rol de direitos e garantias fundamentais que, sob a ótica do Estado, se traduzem em gasto público, preocupa-se com a qualidade do gasto público sob o viés de sua economicidade (art. 70 da CRFB/88) e integra a responsabilidade fiscal enquanto princípio cogente da que modula toda a atividade financeira do Estado, seja do ponto de vista de qualificação do gasto público, seja do ponto de vista de limitações de endividamento.

É esse o espírito integral e fundante da Lei de Responsabilidade Fiscal e, substancialmente, de toda a Constituição Financeira (art. 163 e seguintes da CRFB/88), dentre os quais se destaca o equilíbrio intergeracional materializado na “regra de ouro” (art. 167, III, da CRFB/88)²⁹⁷ que busca vedar o endividamento público para pagar despesas correntes, de custeio habitual.

O tamanho do Estado brasileiro, conforme se demonstrará no capítulo que segue, é o necessário — e o Estado que atenda às determinações constitucionais, seja do ponto de vista de seu catálogo de direitos e prestações, seja do ponto de vista das limitações intrínsecas à expansão do gasto e endividamento público.

Numa concepção substancialmente moderna, pode-se dizer que o regime adotado pela Constituição de 1988 é liberal-social. Do ponto de vista de atividade financeira, essa concepção inicialmente abstrata deve traduzir-se na conjugação necessária entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal.

²⁹⁶ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 48 - 50.

²⁹⁷ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. In: *Homenagem ao prof. Doutor Antônio José Vaelãs Nunes*. Universidade de Coimbra, 2014. p. 3179-3202.

3. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Como visto no capítulo anterior, a existência de desigualdades excessivas traz inúmeros prejuízos a qualquer sistema de governo e a qualquer sistema econômico ou de produção — motivo pelo qual um dos objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 é a redução de desigualdades sociais e regionais.

O presente trabalho visa demonstrar a possibilidade jurídica da utilização da atividade financeira do Estado (e de seu arcabouço normativo) como instrumento para redução dessas desigualdades sociais e regionais, principalmente o programa social “Auxílio-Brasil”. Para alcançar tal objetivo, é necessário compreender a atividade financeira do Estado — tema do presente capítulo.

Considerando a atividade financeira do Estado sempre tenha sido objeto de debates e discussões, desde as primeiras constituições brasileiras, como será demonstrado, somente com o desenvolvimento do Direito Financeiro é que foi possível uma abordagem mais específica e detalhada da temática. Por este motivo, é importante analisar a evolução e o objeto da disciplina.

Ademais, e como observado no capítulo passado, o direito possui um viés de objetivo, para observação dos meios financeiros diante do objetivo constitucional de redução de desigualdades. Contudo, o direito também é ferramenta. É a matéria que estuda os meios necessários ao alcance do objetivo definido, em seus aspectos de constitucionalidade, legalidade e eficácia, eficiência, entre outros - de modo que estudá-la, também sob esse aspecto, é relevante ao presente trabalho.

A atividade financeira do Estado, por sua vez, é, de forma resumida, o conjunto de operações econômicas e financeiras realizadas pelo governo para arrecadar e gastar recursos, com o objetivo de manter as contas públicas equilibradas e financiar as políticas e programas governamentais. Isso inclui a arrecadação de impostos, emissão de dívida pública, gerenciamento da dívida pública, controle dos gastos públicos e a regulamentação e supervisão do sistema financeiro e a política monetária.

Posto de outro modo, nas abalizadas lições de Ricardo Lobo Torres, a atividade financeira “é o conjunto de ações do Estado para a obtenção de receita e realização

*dos gastos para o atendimento das necessidades públicas*²⁹⁸. Para mais, a atividade financeira “emana do poder ou soberania financeira do Estado. O poder financeiro, por seu turno, é uma parcela de emanação do poder estatal (ou da soberania)”.²⁹⁹

Sobre a diferenciação entre atividade financeira e ciência das finanças, a propósito, as lições de Geraldo Ataliba:

É nítida, total e radical a diferença entre a ciência das finanças e o direito financeiro. Este é o conjunto de normas jurídicas que regula a atividade financeira do estado. Aquele consiste num conjunto de princípios operativos (de índole econômica) e conceitos descritivos sobre a atividade financeira do estado, sob inúmeras perspectivas (política, sociológica, psicológica, ética, econômica, administrativa e jurídica) unitariamente consideradas.³⁰⁰

Compreendê-la (a atividade financeira) como meio para erradicação da pobreza e redução de desigualdades é imprescindível para alcançar os objetivos constitucionais previstos pelo legislador originário.

O presente capítulo, visando elucidar as questões postas acima, é dividido em três partes distintas: (i) a primeira aborda noções históricas acerca da disciplina direito financeiro, seu papel na consecução dos objetivos constitucionais, especialmente a redução de desigualdades, e a distinção conceitual entre Direito Financeiro e Direito Tributário; (ii) a segunda parte compreende a análise da atividade financeira do Estado em si, apresentando-se a sua evolução histórica, conceito e principais elementos; e, por fim, (iii) a terceira trata dos instrumentos da atividade financeira do Estado.

O entendimento dos elementos acima é essencial à construção de subsídios teóricos para o quarto e último capítulo do trabalho, no qual apreciaremos um instrumento de enfrentamento à desigualdade social, relacionado à atividade financeira do Estado, na prática.

²⁹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20^o Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018. p.3.

²⁹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20^o Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018. p.3-4.

³⁰⁰ ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças. Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p.37.

3.1. O ESTUDO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO: DIREITO FINANCEIRO

O Direito Financeiro, enquanto doutrina, é ferramenta importante para entender a atividade financeira do Estado, sob o visto de vista de sua regulamentação, sendo o responsável por estabelecer normas e princípios que regem a gestão dos recursos financeiros do Estado. Além disso, também abrange questões relacionadas à tributação, orçamento e contabilidade pública, contribuindo para a transparência e a eficiência da gestão financeira.

No presente tópico, buscar-se-á demonstrar a importância do Direito Financeiro como meio de estudo da atividade financeira do Estado, regulada essencialmente pela Constituição e pela legislação financeira decorrente dela. Serão apresentados os principais conceitos e normas que compõem o Direito Financeiro, bem como sua relação com outras áreas do direito, especialmente o Direito Tributário. Pretende-se, nesse contexto, fornecer uma compreensão mais aprofundada sobre o papel do Direito Financeiro no contexto da atividade financeira do Estado e sua importância para o desenvolvimento econômico e social do país.

3.1.1. Breve contextualização histórica

A disciplina do Direito Financeiro — ramo autônomo voltado ao estudo da atividade financeira do Estado sob o ponto de vista jurídico, e separado do Direito Tributário- só começou a se desenvolver de forma sistematizada no Brasil a partir de 1964, com a publicação da Lei nº 4.320. No entanto, antes disso, já havia discussões sobre a atividade financeira do Estado tanto no âmbito legislativo quanto acadêmico. Com efeito, desde a Constituição de 1824, questões relacionadas à distribuição de renda e à divisão da arrecadação tributária entre o governo federal e as províncias já eram debatidas — e continuaram a ser discutidas nas constituições subsequentes.

Como leciona Correia Neto:

A Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 24, inciso I, a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre “direito tributário e “direito financeiro”, cabendo à União estabelecer “normas gerais” num e noutro caso. As duas matérias são mencionadas

expressa e separadamente no texto vigente, ao contrário do texto constitucional de 1946, que, no art. 5º, XV, “b”, referia-se apenas à competência para editar “normas gerais de direito financeiro”, sem nada dispor em matéria de normas gerais de direito tributário. Rigorosamente, aquele seria ramo mais amplo do que este, uma vez que o regramento da atividade financeira do Estado compreende o gasto público, a gestão financeira e a obtenção de receitas, entre as quais se encontram os tributos, espécie de receita derivada. O tributo representaria o ponto de interseção entre ambos, a zona comum.³⁰¹

A Constituição Imperial de 1824, por exemplo, regida pelo princípio do Estado unitário, não permitia que as províncias criassem impostos³⁰². A separação entre o orçamento geral e o das províncias somente aconteceu com a publicação da Lei Orçamentária de 1833 - 1834, que garantiu às províncias as receitas residuais do Governo Central³⁰³. Essa medida, em conjunto com a falta de detalhamento das possibilidades de incidência tributária local, levou à sobreposição de competências — problema que se estendeu até a promulgação da Emenda Constitucional nº 18/1965. Apenas com a profunda mudança no sistema constitucional tributário previsto na Constituição de 1946 é que houve a superação desse debate e a eliminação definitiva da competência concorrente entre União e Estados.

Ao longo do tempo, o tema central das discussões tributárias sempre esteve relacionado com a necessidade de garantir recursos aos entes públicos, mesmo antes da existência de uma Federação. O objetivo era estabelecer a melhor distribuição das formas de obtenção de receitas pelo Estado, a fim de viabilizar e garantir a autonomia política e administrativa não apenas da União, mas também dos estados (ou províncias) e municípios³⁰⁴ — o que se via, portanto, era a falta de uma separação clara entre Direito Tributário e Direito Financeiro.

³⁰¹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015, p. 45.

³⁰² CAVALCANTI, Amaro. *Elementos de Finanças. Estudo Theorico-pratico*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896. p. 430

³⁰³ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Argumentando pelas consequências no direito tributário*. São Paulo: Noeses, 2011. p. 139.

³⁰⁴ Ao longo das constituições, sempre esteve presente o debate acerca da ausência de autonomia municipal, reforçada por campos de competência concorrentes entre estados e União. Sobre o tema: CARVALHO PINTO, Carlos Alberto. *Discriminação de Rendias – Estudo apresentado à conferência nacional de legislação tributária*, instalada no Rio de Janeiro, aos 10 de maio de 1941, em defesa da tese proposta pela delegação do Estado de São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.

Muitas das discussões realizadas nesse sentido eram conduzidas sob a perspectiva da então chamada “Ciência das Finanças”³⁰⁵. Veiga Filho, um dos primeiros autores a defender a necessidade de uma codificação, já em 1906, apontava:

O regime financeiro do Brasil é o da multiplicidade de leis, sem um critério uniforme. A codificação delas, como presentemente se projecta, será um grande serviço público. Os materiais para a organização de um código financeiro encontram-se nas seguintes fontes: a) leis que regulam as relações entre a administração financeira e os contribuintes porque, sem o conhecimento delas, não se podem determinar os direitos e obrigações recíprocas entre as entidades relacionadas; b) leis concernentes à organização financeira e às relações hierárquicas entre os respectivos agentes; c) atos regulamentares do poder executivo que, na ausência e silêncio da lei, tem providenciado n'esta ordem de relações; d) a jurisprudência financeira composta de decisões dos tribunais de contas e mais repartições fiscais, firmando a intelligencia que, na prática, tem sido dada às respectivas leis; e) leis constitucionais, base de todo o regime financeiro; f) as leis orçamentárias e as de contabilidade pública; g) os convênios, concordatas e tratados financeiros.³⁰⁶

O autor, como se observa do trecho, coloca no mesmo patamar de discussão as leis que regulam a relação entre administração e contribuintes (objeto atual do Direito Tributário) e aquelas que tratam do orçamento e da contabilidade pública (objeto atual do Direito Financeiro). Na época, portanto, Direito Tributário e Direito Financeiro eram entendidos como dois lados de uma mesma moeda: a necessidade de manutenção do Estado era atendida pela tributação e o reconhecimento de conexão entre esses dois elementos não maculava a análise jurídica das questões³⁰⁷.

O mesmo se diz em relação à evolução doutrinária posterior. Como exemplares de estudiosos de Direito Financeiro e Direito Tributário, podemos citar Carvalho Pinto, que se debruçou sobre questões pertinentes à discriminação de rendas, tema que afeta diretamente o exercício da competência tributária e a autonomia administrativa dos entes³⁰⁸, Goffredo da Silva Telles Júnior, o qual, por ocasião da Assembleia

³⁰⁵ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 19.

³⁰⁶ VEIGA FILHO, João Pedro da. *Manual da Ciência das Finanças*. São Paulo: Espindola & Comp., 1906. p. 26.

³⁰⁷ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 20.

³⁰⁸ CARVALHO PINTO, Carlos Alberto. *Discriminação de Rendias – Estudo apresentado à conferência nacional de legislação tributária*, instalada no Rio de Janeiro, aos 10 de maio de 1941, em defesa da tese proposta pela delegação do Estado de São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.

Constituinte de 1946, defendeu a necessidade de codificação do Direito Tributário³⁰⁹, Aliomar Baleeiro, reconhecido financista³¹⁰, além de Geraldo Ataliba e Rubens Gomes de Sousa, autores de livros e artigos sobre Direito Tributário e Direito Financeiro³¹¹.

A promulgação da Lei nº 4.320/1964 foi fundamental para a delimitação do objeto do Direito Financeiro, já que teve por objetivo estabelecer normas gerais acerca da disciplina. Pouco se falou, contudo, sobre o exercício da tributação - o artigo 9º estabeleceu a definição de tributo e o artigo 11 classificou as receitas entre correntes e de capital. Como espécie de receita corrente, encontramos a receita tributária que, por sua vez, era composta por impostos, taxas e contribuições de melhorias. A redação original da norma em questão foi alterada posteriormente pelo Decreto-Lei nº 1.939/1982, mas sem qualquer modificação substancial no conteúdo. O tratamento tributário das receitas permaneceu o mesmo³¹².

Considerando o pouco alcance da Lei nº 4.320/1964 do ponto de vista da relação entre Fisco e contribuinte, ainda não era possível se cogitar, naquele momento, uma codificação do Direito Tributário³¹³.

A codificação somente se concretizou muitos anos depois. Em 1953, foi formada uma Comissão Especial no Ministério da Fazenda, com o objetivo de elaborar um projeto de Código Tributário. Naquela ocasião, adotou-se como material para discussão o anteprojeto elaborado por Rubens Gomes de Sousa, integrante da comissão, em conjunto com outros técnicos³¹⁴.

Antes mesmo da aprovação do Código Tributário — que ocorreu em 1966 apenas — promulgou-se a Emenda Constitucional nº 18/1965. O objetivo central era promover alterações substanciais no Sistema Tributário Nacional, visando a solução dos antigos problemas de sobreposição de competências, sem prejuízo da criação de

³⁰⁹ TELLES JR., Goffredo da Silva. *O Sistema Brasileiro de Discriminação de Rendas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

³¹⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Alguns Andaimos da Constituição*. Rio de Janeiro: Aloísio Maria de Oliveira Editor, 1950

³¹¹ ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças, Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. SOUSA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. Edições Financeiras, 1964.

³¹² PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 20.

³¹³ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 21.

³¹⁴ Ainda que o tema tenha sido objeto de modificação posterior, com vistas ao maior detalhamento do artigo 169 da Constituição.

garantias mais sólidas para os contribuintes, aplicáveis por ocasião da criação de tributos pelos entes - previu-se, por exemplo, o dever de observância da legalidade e anterioridade, além de algumas imunidades específicas.

Em seguida, foi publicada a Lei nº 5.172/1966, o Código Tributário Nacional. Em que sua origem esteja intrinsecamente relacionada à atividade financeira do Estado e, assim, à necessidade de prover recursos aos entes da Federação – finalidade pública do tributo não foi incluída nas normas que integram a codificação. O conceito de tributo constante do artigo 3º do normativo é absolutamente alheio ao fato de que a receita tributária é parte integrante e fundamental da atividade financeira do Estado e, por isso, tem por fim primordial, ainda que não exclusivo, a manutenção material da Administração Pública³¹⁵.

Em paralelo a essa ruptura normativa entre Direito Tributário e Direito Financeiro (ou finanças públicas, de acordo com a terminologia da Lei 4.320/1964), a doutrina iniciou um movimento de especialização e isolamento das questões que motivaram o nascimento do Direito Tributário como disciplina autônoma. O precursor desse movimento foi o autor Alfredo Augusto Becker que, antes mesmo da publicação do Código Tributário, já defendia a purificação do direito tributário. Em 1963, publicou sua principal obra, “Teoria Geral do Direito Tributário”, denunciando o “manicômio tributário” vivido pelo país, em razão do tratamento conjunto de questões tributárias e daquelas relativas à destinação dos recursos arrecadados. Para o autor, “o direito tributário termina no DARF”³¹⁶, e, portanto, questões atinentes à arrecadação e à destinação financeira dos recursos não estariam no campo de estudos a ele reservado. O ponto de atenção deveria estar, exclusivamente, na descrição e análise do “fato imponible” e, assim, na previsão normativa da conduta que, concretamente realizada, resultaria na incidência tributária.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Sistema Tributário Nacional se especializou: as competências tributárias foram rigidamente distribuídas e os princípios para a proteção dos contribuintes foram ampliados, assim como as hipóteses de imunidade. A doutrina tributária, de um lado, seguiu na separação conceitual entre tributação e finanças públicas e se desenvolveu quase que

³¹⁵ AVI-YONAH, Reuven S., *The Three Goals of Taxation*, Tax L. Rev. 60, n. 1 (2006): 1-28.

³¹⁶ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Lejus, 2002.

exclusivamente com foco exclusivo na análise das incidências tributárias e das garantias constitucionais recém-criadas. Não se cogitava mais a análise dos efeitos financeiros da repartição das rendas, como previsto pela Carta Magna — este era um tema afeto ao direito financeiro que, de forma incoerente, parecia não ter nenhuma relação com o exercício da tributação³¹⁷.

A despeito da ausência de preocupação da doutrina, cujo crescente interesse se concentrava somente no Direito Tributário, a Constituição de 1988 também detalhou minuciosamente a figura do orçamento público, abordou de forma mais ampla e detalhada a figura do orçamento, entendido agora como instrumento de planejamento dos entes, cuidando para que se obtivesse maior controle do gasto público, pela longa designação de competência ao Tribunal de Contas. Somam-se a isso previsões específicas a respeito dos limites de gasto com pessoal e contornos delimitados de competência para o tratamento da matéria. A Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada com status de lei complementar.

Sobre o “esquecimento do Direito Financeiro” profundamente pertinentes os apontamentos de Correia Neto, a partir do trabalho do jurista argentino Horácio Corti³¹⁸:

Não é apenas do ponto de vista tributário que a separação repercute. No que toca ao Direito Financeiro, também não se fez sem consequências práticas. A relação entre este e o Direito Tributário tem sido marcada por uma significativa “assimetria conceitual” entre os dois saberes jurídicos. Tomamos aqui a expressão empregada pelo jurista Horacio Corti¹⁰² para referir-se à forte tendência a excluir do debate jurídico aspectos da atividade financeira que não digam respeito à tributação e remetê-los ao plano das questões políticas ou dos estudos econômicos.¹⁰³ Sutilmente, aquilo que deveria ficar de fora apenas da análise tributária (recorte interno) é também excluído do controle judicial (recorte externo). Como exemplo, o professor argentino cita a obra clássica de Dino Jarach, intitulada “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”. O título do livro já estaria a indicar que o tributo é objeto de análise jurídica, enquanto o gasto público estaria relegado à abordagem de outra natureza. Os dois objetos são vistos de pontos de vista diversos, e só o dos tributos é estritamente jurídico. O alerta de Corti parece aplicar-se igualmente à realidade brasileira. Aqui também foram silenciosamente excluídas do conhecimento jurídico sistemático questões relativas à atividade financeira do Estado e, especialmente, ao orçamento público. O problema, certamente, vai além dos títulos e mesmo do conteúdo de obras doutrinárias. A exclusão da abordagem jurídica traz consequências institucionais relevantes, que vão desde a estruturação curricular dos cursos de Direito ao tratamento jurídico dado à matéria pelos tribunais. A título de exemplo, basta lembrar a forte tendência

³¹⁷ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 22.

³¹⁸ CORTI, Horacio G. *Derecho Constitucional Presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007, p. XXIV e ss.

que havia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, até 2008, de afastar o cabimento de ações diretas de inconstitucionalidade em matéria orçamentária. Na prática, a negativa do controle abstrato de constitucionalidade tinha por efeito a exclusão das normas orçamentárias – lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual – de qualquer forma de controle judicial.

Na verdade, não se trata de decisão formal ou censura explícita, mas “uma maneira histórica de conformar-se o conhecimento do direito”. A assimetria conduz à irrelevância jurídica do fenômeno financeiro, por meio de tripla exclusão: do controle judicial, do mundo jurídico e do âmbito do conhecimento. Três dimensões entrelaçadas, segundo a visão de Corti, da qual compartilhamos.³¹⁹

Em outra ocasião, também Correia Neto, sob a luzes de Corti³²⁰:

Não é fácil saber o porquê desse “esquecimento” aqui mencionado. Muitos fatores podem ter conduzido a esse resultado. O fenômeno, aliás, não parece ter ficado restrito ao Brasil. Cite-se, por exemplo, a obra de Guillermo Horacio Corti, na Argentina, a apontar que, de certo modo, o naquele país.

O autor denuncia a “assimetria conceitual” que existe entre o tratamento jurídico que se confere aos tributos (Direito Tributário) e aos demais elementos da atividade financeira do Estado (Direito Financeiro). A expressão refere-se a uma forte tendência de excluir do debate jurídico aspectos da atividade financeira que não dizem respeito à tributação e de remetê-los ao plano das questões políticas e/ou dos estudos econômicos e contábeis. Vale dizer, o orçamento só é examinado pelo pensamento jurídico em seu aspecto formal, enquanto a tributação é objeto de consideração tanto formal quanto material. Explica Corti:

o estudo dos gastos públicos se emoldura em uma linguagem baseada na categoria da necessidade e, portanto, alheia e indiferente à linguagem do direito. E o estudo dos recursos, por outro lado, se emoldura em uma linguagem jurídica e constitucional das garantias.⁹

Em outras palavras, pode-se dizer que, enquanto os gastos públicos foram relegados ao plano do discurso econômico das necessidades e do discurso político das funções do Estado, a arrecadação de receitas, especialmente por meio de impostos, recebe tratamento jurídico pormenorizado, com fundamento no próprio texto constitucional, que assegura direitos e garantias individuais ao cidadão-contribuinte.³²¹

Após a promulgação da Constituição de 1988, houve diversas alterações legislativas que reverberaram na forma como o Estado se relacionava com a receita, com a despesa e com o orçamento. A título de exemplo, destaca-se a aprovação da Lei nº 8.429/1992, que permeia o combate à improbidade administrativa, ao tratar de sanções aplicáveis aos agentes econômicos nos casos de enriquecimento ilícito no

³¹⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015, p. 45.

³²⁰ CORTI, Horacio G. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1997, p.54

³²¹ CORREIA NETO, Celso de Barros. Os 50 anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/64): o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, v. 12, n. 1, p. 184-191, 2019, p. 186.

exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional³²².

Naquele momento, a presidência do país era exercida por Fernando Henrique Cardoso, cujo governo se via legitimado pela atuação no controle da alta inflação. Foi exatamente esse cenário que permitiu a construção de um novo regime fiscal, que teve como ponto de partida a assinatura, em novembro de 1998, com o Fundo Monetário Internacional, do Programa de Estabilidade Fiscal. Tratava-se da consagração da adoção de regras fiscais adequadas à solvência da dívida pública e ao atingimento de uma estabilidade macroeconômica³²³.

Uma das condições decorrentes do programa era a aprovação de normas que assegurassem o cumprimento do pacto então firmado. Nesse contexto, foi aprovada a Lei Complementar nº 101/2000 — ou Lei de Responsabilidade Fiscal — que enrijeceu a disciplina do orçamento público, ao estabelecer regras claras voltadas à responsabilidade na gestão do dinheiro público.

Apenas para ilustrar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacamos o fato de que tal norma estabelece comandos voltados à responsabilidade da gestão fiscal no âmbito de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), além de compreender os três Poderes, a Administração Direta, os fundos, as autarquias, as fundações, as empresas estatais, os tribunais de contas e o Ministério Público.

De um ponto de vista geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou instituir limites concretos ao gasto público, por meio da adoção de técnicas de planejamento, organização, controle e transparência. A sofisticação normativa experimentada pelo Direito Financeiro colaborou ainda mais com o seu distanciamento em relação ao Direito Tributário. A complexidade do sistema tributário atualmente vigente também reforça e em certa medida justifica as análises recortadas das incidências tributárias acentuando ainda mais o estranhamento das disciplinas³²⁴.

³²² PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 22.

³²³ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 22.

³²⁴ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 22.

Ou seja, em que pese a atividade financeira do Estado sempre tenha sido objeto de debates e discussões, desde as primeiras constituições brasileiras, como visto acima, somente com o desenvolvimento da disciplina do Direito Financeiro é que foi possível uma abordagem mais específica e detalhada da temática, o que será melhor demonstrado nos tópicos a seguir.

3.1.2. Direito Financeiro e Direito Tributário

É importante reiterar que, como visto acima, embora sejam especialidades jurídicas relacionadas, o Direito Financeiro e o Direito Tributário não se confundem. O Direito Financeiro é a disciplina que regulamenta a atividade financeira do Estado, e é a base para o Direito Tributário, responsável somente por uma parte das receitas estatais – a receita tributária³²⁵.

Para o autor Fernando Facury Scaff:

No imaginário dos juristas o Direito Tributário limita a arrecadação; o Direito Financeiro busca a melhor utilização dos recursos arrecadados em prol do bem comum. Um é vinculado a uma ideia individual, de retirada de dinheiro do bolso privado; o outro é vinculado a uma ideia de bem público, de satisfação de necessidades públicas.³²⁶

Luciano Amaro, por sua vez, pontua que:

Dado o extraordinário desenvolvimento do direito atinente aos tributos, ganhou foros de autonomia o conjunto de princípios e regras que disciplinam essa parcela da atividade financeira do Estado, de modo que é possível falar no direito tributário, como ramo “autônomo” da ciência jurídica, segregado do direito financeiro.³²⁷

Sacha Calmon Navarro Coêlho, por fim, afirma que:

O Direito Tributário, pela sua enorme importância, se desligou do Direito Financeiro, deixando de ser “atividade estatal” regradada juridicamente, para tornar-se “relação jurídica” entre sujeitos de direito em plano de igualdade. A sua inserção no Direito Financeiro vem do pretérito, até porque os primeiros

³²⁵ Na lição de Sacha Calmon Navarro Coêlho, “o Direito Tributário cuida especificamente das receitas derivadas do patrimônio particular transferidas para o tesouro público mediante ‘obrigações tributárias’ previstas em lei. Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 34).

³²⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de Direito Financeiro. Tributação, Guerra Fiscal e Políticas Públicas*. São Paulo: Conjur, 2016, p. 15-19.

³²⁷ HORVATH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário. Uma Dicotomia Desnecessária e Contraproducente. in Horvath, Estevão; Conti, José Maurício; Scaff, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 157.

tributaristas eram economistas ou administrativistas estreitamente ligados ao Estado.³²⁸

Contudo, além da importância, desenvolvimento, complexidade, ou conveniência prática e didática para tal, há outras justificativas para esse desdobramento disciplinar, fundamentando a elevação do Direito Tributário à categoria de especialidade jurídica autônoma, mencionada na contextualização histórica feita no tópico acima.

Primeiramente, é importante lembrar que, enquanto o Direito Financeiro tem em suas normas, *a priori*, um destinatário próprio, isto é, o próprio Estado — no exercício do seu *munus* na atividade financeira; o Direito Tributário disciplina a relação jurídica entre o cidadão e o Estado (Fazenda Pública), limitando o seu poder de tributar, para garantir o respeito aos direitos fundamentais do contribuinte.

Em outras palavras, o Direito Financeiro orienta e normatiza todos os atos e procedimentos para a realização da arrecadação pública em sentido amplo, a gestão desses recursos, o respectivo gasto público, e a elaboração e execução do orçamento público, constituição e gestão da dívida pública, baseando-se em princípios e por diplomas normativos específicos como a Lei Geral dos Orçamentos (Lei nº 4.320/1964) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), direcionando a conduta daqueles servidores públicos que agem em nome do Estado durante a realização da atividade financeira, desde a obtenção de receita até a execução dos recursos públicos no aperfeiçoamento das despesas — todos os processos normatizados, sob a imposição do princípio da legalidade no âmbito público, pelo arcabouço normativo do Direito Financeiro³²⁹.

O Direito Tributário, por sua vez, estabelece as normas de uma outra relação jurídica específica — a relação tributária — entre o cidadão e o Estado, pautada por princípios jurídicos específicos da tributação, como a legalidade tributária, a capacidade contributiva, a anterioridade, a progressividade, o não confisco, entre outros. Assim, como bem destaca Sacha Calmon:

A ênfase do Direito Tributário centra-se na 'relação jurídica' e não na 'atividade estatal' de obtenção de receitas. Não é Direito do Estado, é relação

³²⁸ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 34.

³²⁹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 34.

jurídica entre sujeitos de direito sob os auspícios da legalidade e da igualdade³³⁰.

Além de receptores diferentes, é preciso considerar que a relação tributária contém em si um latente estado de conflito entre a Fazenda Pública e o cidadão, situação potencializada pelo fato de que a tributação é, inequivocamente, uma exceção ao princípio da propriedade privada, sendo o tributo, hoje, a principal fonte de receitas públicas³³¹. Basta lembrar que a tributação abusiva de certos governantes ensejou incontáveis revoltas ao longo da história da humanidade para chegar à inquestionável conclusão de que um ramo do Direito específico, científico e metodologicamente autônomo para disciplinar esta relação, há muito tempo se fez necessário.

Ilustrando a complexidade desta relação, o jurista Ives Gandra da Silva Martins³³² afirmou ser a norma tributária uma norma de rejeição social, e que, sem a sanção, dificilmente seriam adimplidas as obrigações inseridas nos comandos existentes. De acordo com o autor, “o tributo é, por excelência, veiculado por normas de rejeição social. Dada a complexidade inerente ao crescimento da vida em sociedade, dificilmente a obrigação de recolher o tributo seria cumprida sem sanção”³³³.

No entanto, como bem observou Aliomar Baleeiro:

A lenta e secular evolução da democracia, desde a Idade Média até hoje, é marcada pela gradual conquista do direito de os contribuintes autorizarem a cobrança de impostos e do correlato direito de conhecimento de causa e escolha dos fins em que serão aplicados. Da Carta Magna e das revoluções britânicas do século XVII às revoluções americana e francesa do século XVIII,

³³⁰ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 34.

³³¹ Antigamente, o Estado, para fazer face às despesas necessárias ao cumprimento de suas finalidades, valia-se de vários meios universalmente conhecidos, tais como guerras de conquistas, extorsões de outros povos, doações voluntárias, fabricação de moedas metálicas ou de papel, exigência de empréstimos, rendas produzidas por seus bens e suas empresas, imposição de penalidades etc. Com a gradativa evolução das despesas públicas, para atender às mais diversas necessidades coletivas, tornou-se imprescindível ao Estado lançar mão de uma fonte regular e permanente de recursos financeiros. Hodiernamente, o Estado conta com várias formas de obter receitas financeiras a fazer frente às suas despesas, quais sejam: as receitas originárias, provenientes de doações, legados e preços públicos (proveniente da exploração do patrimônio próprio do Estado); e as receitas derivadas, relativas aos tributos e multas.

³³² MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*. 2. ed., São Paulo: LTR, 1998, p. 129.

³³³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*. 2. ed., São Paulo: LTR, 1998, p. 129.

há uma longa e penosa luta para conquista desses direitos que assinalam a íntima coordenação de fenômenos financeiros e políticos.³³⁴

No mesmo sentido, pontua Ricardo Lobo Torres³³⁵ que “o Direito Tributário se afirma a partir das equações representadas pelo equilíbrio entre liberdade e justiça e entre direitos fundamentais e capacidade contributiva”.

Ora, se o Estado é chamado a dar efetividade às normas constitucionais e a assumir cada vez mais políticas públicas que atendam às necessidades coletivas, a outra face da moeda só pode ser a premência de recursos financeiros para fazer frente a estes gastos³³⁶. Deste modo, como o Estado contemporâneo tem nos tributos a sua principal fonte de receitas,³³⁷ a Administração Pública buscará cada vez mais aprimorar o seu sistema tributário visando ampliar a arrecadação, seja a partir da criação de novas espécies tributárias ou pela majoração das já existentes, além de afinar os meios de recuperação do crédito fiscal. Portanto, a necessidade crescente de recursos originários da tributação faz emergir uma mentalidade arrecadatória por parte de agentes do Fisco, e eventuais descon siderações das garantias do contribuinte pela própria Administração Tributária passam a ser fatos comuns³³⁸.

É preciso ponderar, contudo, e especialmente no que diz respeito ao tema do presente trabalho, que o Direito Financeiro não abdicou totalmente de tratar do fenômeno tributário, cedendo o monopólio da análise ao Direito Tributário — como muito se reproduz na tradição jurídico-doutrinária brasileira.

³³⁴ BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 80.

³³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimação da Capacidade Contributiva e dos Direitos Fundamentais do Contribuinte. in Schoueri, Luís Eduardo (Coord.). *Direito Tributário — Homenagem a Alcides Jorge Costa*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 430-434.

³³⁶ ABRAHAM, Marcus. Common Law e os Precedentes Vinculantes na Jurisprudência Tributária. *Revista Nomos*, v. 34, n. 1, jan./jun. 2014, p. 157.

³³⁷ “A partir da queda do muro de Berlim (1989), que, com o seu simbolismo, marca o início do processo de globalização, a crise do socialismo e dos intervencionistas estatais e a mudança dos paradigmas políticos e jurídicos, fortalece-se o Estado Democrático e Social Fiscal, que coincide com o Estado Democrático e Social de Direito [...]. Mantém características do Estado Social, mas passa por modificações importantes, como a diminuição do seu tamanho e a restrição ao seu intervencionismo no domínio social e econômico. Vive precipuamente dos ingressos tributários, reduzindo, pela privatização de suas empresas e pela desregulamentação do social, o aporte das receitas patrimoniais e parafiscais. Procura, na via da despesa pública, diminuir as desigualdades sociais e garantir as condições necessárias à entrega de prestações públicas nas áreas da saúde e da educação, abandonando a utopia da inesgotabilidade dos recursos públicos. Nele se equilibram a justiça e a segurança jurídica, a legalidade e a capacidade contributiva, a liberdade e a responsabilidade.” Torres, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 9.

³³⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 34.

O Direito Tributário está tradicionalmente voltado ao aspecto exacional do fenômeno³³⁹, deixando de observar suas consequências sociais com frequência. Como parte da doutrina aponta³⁴⁰, é um direito dos contribuintes, tratando das suas garantias em face do Estado, que já detém o poder — não seria, na verdade, um “direito dos tributos”, mas um “direito das limitações de tributar”³⁴¹. O Direito Tributário, por sua construção no Brasil, tem como foco a relação entre o contribuinte e o fisco, examinando as cobranças e seus limites. Mesmo nos Estados Unidos, Avi-Yonah afirma ser “inescusável a abdicação da equidade em favor da eficiência pela maioria dos acadêmicos voltados à tributação, especialmente em algumas das escolas de direito de elite”³⁴².

Entretanto, existem poucos estudos que abordam a tributação sob uma perspectiva social ampla para avaliar juridicamente a sua validade. Luciano Amaro está dentre os que resistem a considerar o Direito Tributário apenas como relação Estado-credor e particular-devedor, por entender-lhe limitadora³⁴³ — entendendo o tributo como elemento da solidariedade.

No entanto, é importante notar que a colocação do Direito Tributário como oposto à tributação tem uma perspectiva ideológica liberal, que deve ser identificada

³³⁹ “O Direito Financeiro é compreensivo do conjunto das normas sobre todas as instituições financeiras, ao passo que o Direito Fiscal, sinônimo de Direito Tributário, aplica-se contemporaneamente e a despeito de qualquer contra-indicação etimológica, ao campo restrito das receitas de caráter compulsório. Regula precisamente as relações jurídicas entre o Fisco, como sujeito ativo, e o contribuinte, como sujeito passivo” BALLEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Atualizador Dejalma de Campos. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 36 - 37. “O Direito Tributário cria e disciplina assim relações jurídicas entre o Estado na sua qualidade de fisco e as pessoas que juridicamente estão a ele sujeitas e se denominam contribuintes, é a disciplina da relação entre fisco e contribuinte, resultante da imposição, arrecadação e fiscalização dos impostos, taxas e contribuições.” NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Direito financeiro: curso de direito tributário*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Bushatsky, 1971, p. 31.

³⁴⁰ “Dito isto, é possível conceituar o direito tributário como ramo do Direito que se ocupa das relações entre o Fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra abusos desse poder. O Direito Tributário surgiu para delimitar o poder de tributar e evitar os abusos no exercício deste.” MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 36. ed. re. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 51 - 52. Ainda, “o Direito Tributário disciplina a relação jurídica entre cidadão e Estado, limitando o seu poder de tributar, para garantir o respeito aos direitos fundamentais do contribuinte.” ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 34.

³⁴¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 315.

³⁴² AVI-YONAH, Reuven S. Why tax the rich? Efficiency, equity, and progressive taxation. *The Yale Law Journal*, v. 111, n. 06, fev. 2002, p. 1415.

³⁴³ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 13. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 01 - 04.

e reconhecida³⁴⁴. Com efeito, mesmo aqueles que compartilham dessa ideologia se beneficiariam de observar que o estudo jurídico da tributação enquanto fenômeno necessário e desejado da consecução dos objetivos sociais não necessariamente ofende a ideia de liberdade posta como protagonista³⁴⁵.

Especialmente com o crescimento do Direito Financeiro, os limites que o separam do Direito Tributário têm se mostrado cada vez mais tênues. De se verificar a existência de estudos a respeito da função social da tributação — incluindo, especificamente, seu propósito redistributivo — e dos impactos, no sistema jurídico, desta função³⁴⁶. Também nas análises sobre a progressividade tributária e sua aceitação, o tema vem sendo abordado. Essa evolução foi notada, por exemplo, por Folloni, que defendeu que “já não se pode separar totalmente o Direito Tributário e o Direito Financeiro. Eles formam uma unidade que não será bem compreendida pela soma da compreensão isolada de suas partes”³⁴⁷. Devem ser considerados, nesse contexto, em conjunto, para o atingimento dos fins do Estado.

Essa mudança de entendimento acarreta a saída dos estudos de uma conotação mais voltada ao patrimônio do contribuinte para uma conotação mais direcionada ao aspecto público-financeiro da tributação, buscando seus impactos não somente na relação fisco-contribuinte, mas na relevância do Estado amplamente considerado, e às relevantíssimas funções do tributo enquanto instrumento do Estado para alcance de seus valores centrais³⁴⁸.

Em outros termos, vemos uma evolução no sentido de pensar os tributos enquanto parte da atividade financeira do Estado — motivo pelo qual interessa a

³⁴⁴ “Without adequate taxation, we can’t live in a civilized country. Middle-class americans are so sure that higher take-home pay is the key to their happiness that they have lost track of the need to pay taxes to fund society-wide undertakings and avoid an explosion of public debt” SACHS, Jeffrey. *The price of civilization*. New York: Random House, 2012. p. 210.

³⁴⁵ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 317.

³⁴⁶ Dentre vários, menciona-se: DERZI, Misabel Abreu Machado; BOTELHO, Cristiane Miranda; FIORINDO, Regivano. A distorção do sistema tributário nacional referente ao imposto de renda da pessoa física assalariada e o prestador de serviço. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; MELO, João Paulo Fanucchi de Almeida (Coord.). *Justiça Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. Não é tão recente assim... Por exemplo: FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e Mudança Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981

³⁴⁷ FOLLONI, André. O papel do direito tributário no desenvolvimento nacional. In: *Anais do XXIII Encontro Nacional do CONPEDI*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=20dd77ae36c56353>. Acesso em: 10 set. 2014a.

³⁴⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 318.

todos. Nas palavras de Gabriel Ivo, “um é condição para a existência do outro. Não há tributo sem uma finalidade, tecida politicamente e judicializada pelo direito, a ser alcançada”³⁴⁹.

Até porque a tributação - assim como os estudos jurídicos dela — não é somente um encargo, mas é a condição essencial do Estado. É um dos instrumentos existentes para combater as desigualdades e atingir os objetivos fundamentais da Constituição. Desta forma:

Chegamos à conclusão de que o direito tributário é a chave no combate ao grave mal da desigualdade crescente e, ao contrário do que se poderia pensar, uma tributação robusta não só é compatível com uma posição liberal e com uma abordagem de direitos, mas é, na verdade, um imperativo da vertente mais avançada do liberalismo, que busca conciliar liberdade e igualdade, com vistas à realização da justiça.³⁵⁰

3.1.3. O Direito Financeiro: regulação da atividade financeira visando atingir os objetivos constitucionais.

Entender o direito como objetivo importa em reconhecer que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas e indicar os pontos de chegada das políticas adotadas. É compreender o direito como diretriz normativa que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido. “É usar o direito como bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente”³⁵¹.

É nesse contexto que se insere a temática do presente trabalho. Pensando o direito como integrante do processo de estabelecer objetivos, pretende-se investigar quais os debates jurídicos que surgem no cotejo do objetivo de reduzir desigualdades com a percepção dos instrumentos fiscais existentes.

O Direito Financeiro, especialmente, tem um papel muito importante na consecução desses objetivos. É ele o responsável pela regulação da atividade

³⁴⁹ IVO, Gabriel. Direito tributário e orçamento público. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). *Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo; Quartier Latin, 2008. p. 872.

³⁵⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 110, jan-jun 2015. p. 158 - 159.

³⁵¹ COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 99.

financeira visando atingir os objetivos constitucionais politicamente delineados — inclusive o de redução de desigualdades sociais e regionais.

Para compreensão adequada do tema, é preciso apreciar questões controversas acerca do direito financeiro – quais sejam (i) o seu papel constitucional, considerando a dicotomia entre atividade meio e atividade fim e, também, (ii) as pressões econômicas e ideológicas que lhe são impostas.

Essas reflexões partem do princípio de que o Direito Financeiro tem um conteúdo material – e não apenas significa uma série de procedimentos burocráticos utilizados em ordem sequenciada como simples atividade meio – constitucionalmente reconhecível. Na verdade, o Direito Financeiro não serve tão somente a uma suposta técnica isenta, mas serve aos objetivos-fim do Estado. Assim, o Direito Financeiro não pode ser conhecido somente como um meio, mas também é um promotor, por si só, dos objetivos constitucionais³⁵².

Para Heleno Torres, podemos:

Assinalar a compreensão da Constituição Financeira como uma ordem axiológica que visa a concretizar valores e fins, tanto diretos na realização da atividade financeira do Estado, quanto indiretos, na concretização das Constituições Econômica, Social, ou Político-Federativa³⁵³.

Ou, utilizando outras palavras, nas funções de dirigismo ou intervencionismo, o Estado tem a sua disposição a atividade financeira para condicionar, modificar, estimular ou coibir as ações dos particulares. O autor aponta que:

Uma aplicação da Constituição Financeira conforme os princípios e fins constitucionais do Estado, portanto, tem como função promover todos os meios necessários à plena e inarredável missão de desenvolvimento econômico e de bem-estar coletivo no âmbito nacional, segundo aqueles objetivos designados pela Constituição, numa perspectiva transformadora da realidade social e econômica em favor das gerações futuras, pelo compromisso intergeracional que se impõe realizar.³⁵⁴

³⁵² SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 303.

³⁵³ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição Financeira*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, p. 146.

³⁵⁴ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição Financeira*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, p. 256.

Souza Franco, por sua vez, resumiu a questão em uma única frase, explicando que “O fenómeno financeiro é, pois, uma decisão política sobre um objeto econômico.”³⁵⁵

Já o autor Fernando Facury Scaff entende que: “em primeiro lugar, deve vir a pessoa humana, e o direito financeiro tem importante papel a desempenhar na análise e implementação desses direitos, seja para a presente, seja para as futuras gerações.”³⁵⁶

O autor também afirmou que qualquer que seja o modelo de Estado, o direito financeiro foi a ele adequado³⁵⁷. Ou seja, o caráter político da atividade financeira deve ser lembrado, ele que dá razão e direciona essa ação estatal, embora legitimada e instrumentalizada pelo Direito³⁵⁸.

A atividade financeira do Estado não tem caráter apenas de meio de atingimento desses fins. Além de instrumentalizar o Estado a atingir esses fins, ela atua ativamente. Muito embora parte da doutrina defenda a função puramente instrumental do Direito Financeiro, como se fosse tão somente um meio de promoção de outras atividades estatais, sem que ele mesmo atue³⁵⁹ — esse entendimento não se sustenta na prática.

³⁵⁵ SOUZA FRANCO, António L. *Finanças públicas e Direito Financeiro*. v. I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 83

³⁵⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 339.

³⁵⁷ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 93.

³⁵⁸ “É necessário que se retorne à compreensão de que a economia decorre de opções políticas e que estas decorrem de opções humanas, instrumentadas pelo Direito!”. SCAFF, Fernando Facury. Não há democracia sem Estado Social: saudação a Avelãs Nunes no STF. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, ano 06, n. 11, mar-ago, 2017. p. 31.

³⁵⁹ “Portanto, as funções da atividade financeira se restringem a um papel meramente instrumental, ou seja, resumem-se a uma atividade-meio, relacionada à consecução dos objetivos estatais, a qual, por sua vez, consubstancia a atividade-fim. Enquanto aquele realiza uma atividade voltada a um fim próprio, razão da sua existência, qual seja, atender à coletividade, esta realiza uma atividade meramente instrumental, de fornecer meios para tanto” ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 22. Ainda: “Comencemos, así, por el carácter instrumental de la actividad financiera con la obvia afirmación de que ingresos y gastos públicos no constituyen un fin en sí mismos. Son un instrumento, un medio para lograr otros fines. La actividad financiera aparece, así, sin más, como una actividad instrumental, como una condición para la realización del resto de las actividades del Estado y como un medio para que éste consiga sus fines. La instrumentalidad es, pues, una de las notas características, caracterizadoras de la actividad financiera precisamente en cuanto que toda la actividad financiera va referida a la realización de ingresos en dinero que posibilitan, gastándolo o dejándolo en las cajas del Estado (para evitar, en este último caso, por ejemplo, el aumento de bienes de pago en manos del público) el logro de las finalidades que éste se há propuesto”.

Conforme se pretende demonstrar ao fim do presente trabalho, o Direito Financeiro tem papel essencial como promotor dos objetivos econômicos do Estado brasileiro, politicamente eleitos, inclusive e especialmente o de promover a redução de desigualdades sociais e regionais³⁶⁰. Também, neste ponto, cumpre observar as lições do renomado Fernando Facury Scaff:

Em países como o Brasil, com grandes desigualdades socioeconômicas, é necessário dirigir o direito financeiro para suplantar estas desigualdades, sem o que a democracia já alcançada não se expandirá e as pessoas permanecerão como reféns em ilhas de igualdade criadas em condomínios, escolas particulares, planos de saúde privados e shopping centers, tudo sob os olhos da segurança privada. É preciso redirecionar os estudos sobre a arrecadação e os gastos públicos para redução das desigualdades sociais a fim de que seja possível implementar efetivamente a república e, só assim, conseguir ampliar a democracia. O direito financeiro deve cumprir esse papel, de ser o implementador de mais república em nosso país, por meio da adequada utilização de seus instrumentos em prol da sociedade.³⁶¹

A atividade financeira não atua apenas instrumentalmente, mas tem – e deve mesmo ter – efeitos próprios, a serem dirigidos à consecução dos objetivos constitucionais. Especialmente, tem a função redistribuidora, pormenorizadamente detalhada no capítulo anterior. Pela via financeira, o Estado provoca modificações deliberadas nas estruturas sociais. Como elucida José Souto Borges:

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado, é considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas, etc (atividades-fins). A maioria dos autores, entretanto, ao lado da função meramente fiscal da atividade financeira, estuda os efeitos da intervenção governamental na sociedade através de finanças públicas. É o que se denomina extrafiscalidade. Esta função extrafiscal da atividade financeira distingue-se da simples fiscalidade porque não se limita a retirar do patrimônio dos particulares recursos pecuniários para a satisfação de

LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Instituciones de derecho financiero*. Madrid Marcial Pons, 2010. p. 15-16. Mais: Direito Financeiro e Direito Tributário “não constituem objetivos em si mesmos. São instrumentos viabilizadores da existência do Estado.” IVO, Gabriel. Direito tributário e orçamento público. In: SCHOUERI, Luís Eduardo (Coord.). *Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 884.

³⁶⁰ Pelo relevo da função, a Constituição Financeira já não pode reconhecer nessas etapas (receita-orçamento-despesa) um mero caráter instrumental. Estas envolvem direitos e deveres fundamentais, entre quem suporta o ônus e os beneficiários, segundo os valores e princípios proclamados pela Constituição, afora servir ao próprio equilíbrio da economia na sua integralidade, logo, como um fim a ser perseguido de modo contínuo. TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 61.

³⁶¹ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: direito financeiro, república e direitos fundamentais*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. p. 34.

necessidades públicas: é função tipicamente intervencionista e distribuidora.³⁶²

Justamente por isso que, como bem apontou Heleno Torres, “compete à Constituição Financeira, portanto, a tarefa de disponibilizar os meios necessários ao planejamento econômico, na realização permanente dos fins constitucionais do Estado”³⁶³.

Mas não apenas isso, ao Direito Financeiro, refrisa-se, não cabe tão somente a tarefa intermediária na consecução de objetivos diversos, apesar deste também ser um papel relevante. Ao Direito Financeiro cabe, em si mesmo, promover os objetivos constitucionais³⁶⁴. Como explica Fábio Konder Comparato, cumpre ao jurista:

também não perder de vista o aspecto funcional ou técnico que apresenta toda e qualquer instituição jurídica na vida social; do jurista também se exige a capacidade de escolher e de aprimorar as instituições existentes, ou de criar outras novas, em função de objetivos que lhe são propostos pelas necessidades da vida quotidiana³⁶⁵.

É que, considerando o caráter por vezes concentrador da tributação, nota-se que o Direito Financeiro não apenas organiza e formaliza a atividade tributária, com o intuito de obter arrecadação capaz de financiar a atividade estatal; a tributação, em si própria, já é atividade estatal e sua modelação importa em promover ou não objetivos.

Entendemos reducionista, portanto, a concepção do Direito Financeiro como um mero regulador da obtenção e fluxo de dinheiro público, compreendemos, claro, que é também isso. Contudo, as regras do Direito Financeiro são, em si próprias, relevantes aos objetivos constitucionais. Reconhecer o conteúdo material do Direito Financeiro significa observar e respeitar os efeitos de suas normas não apenas enquanto meio de dotar financeiramente o Estado de capacidade de atuar, mas como

³⁶² BORGES, José Souto. *Introdução ao direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 39-40.

³⁶³ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição Financeira*. Tese (Concurso para provimento do cargo de Professor Titular). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, p. 219. Como explica o professor, “ao Direito Financeiro interessa organizar o procedimento e a constituição dos atos jurídicos das despesas, como contratos ou atos administrativos de caráter financeiro (assim definidos pela finalidade e objeto do ato administrativo), a culminar no orçamento público e seus controles internos e externos. Portanto, a atividade financeira e a intervenção econômica são funções que se complementam na integração entre a Constituição Financeira e a Constituição Econômica, ao mesmo tempo que ambas dependem da decisão política”.

³⁶⁴ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 305.

³⁶⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais* 353/14, mar 1965.

fim — a própria atuação estatal na persecução de seus objetivos. Assim, os instrumentos financeiros devem dar amparo à implementação dos direitos econômicos e sociais.

3.2. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Para analisar a possibilidade de utilização da atividade financeira do Estado como meio para a redução de desigualdades, levando em conta as políticas públicas e as ações governamentais que têm sido implementadas a esse respeito, como pretende o presente trabalho, é necessário construir, primeiramente, subsídios teóricos relacionados a sua evolução histórica, conceito e elementos, o que será feito nos tópicos a seguir.

3.2.1. Evolução do Estado, das finanças públicas e da atividade financeira

A origem da palavra “finanças” é controversa. Alguns autores acreditam que decorre da palavra inglesa “*fine*”, que se refere ao pagamento de multas. Outros a relacionam ao termo alemão “*finden*”, que significa encontrar³⁶⁶. De acordo com Benvenuto Griziotti³⁶⁷, o substantivo finanças vem do latim medieval “*financia*” e se refere aos diferentes meios necessários para os gastos públicos e a realização dos fins do Estado.

Na Idade Média, a palavra “finanças”, inicialmente, referia-se a decisão judicial, depois, multa fixada em juízo e, finalmente, pagamentos e prestações em geral. Em um segundo período, em meados do século XIV, os negócios financeiros eram identificados com os negócios monetários em geral, e, ao mesmo tempo, dava-se a palavra “*finanz*” o significado negativo de intriga, usura e fraude. Em um terceiro

³⁶⁶ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p. 1.

³⁶⁷ GRIZIOTTI, Benvenuto. *Principios de Ciencia de las Finanzas*. Trad. de Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1950. p. 3.

período, a palavra finanças passou a ser empregada unicamente em relação aos recursos e despesas do Estado e das comunas³⁶⁸.

Atualmente, as finanças públicas tratam das vertentes políticas, econômicas e jurídicas relacionadas à captação de recursos financeiros (receitas públicas) para o Estado, a sua administração (gestão) e, finalmente, sua respectiva aplicação (despesas públicas) nas necessidades públicas. Segundo Edilberto Carlos Pontes Lima:

[...] as finanças públicas são um daqueles assuntos que ficam na fronteira entre a política e a economia. A matéria lida com decisões que têm impactos significativos sobre a renda disponível das pessoas e das empresas, como a tributação, o acesso maior ou menor a bens e serviços, por meio dos gastos públicos, e a distribuição da arrecadação e dos gastos entre pessoas, grupos e regiões do país.³⁶⁹

Ou seja, nas finanças públicas estão inseridas a atividade financeira, a ciência das finanças e o Direito Financeiro.

A atividade financeira, objeto do presente capítulo, já podia ser encontrada na Antiguidade Clássica, voltada, especialmente, aos gastos militares com guerras de conquistas. Na Grécia, por exemplo, cobrava-se dos cidadãos uma contribuição para sustentar o exército que defendia a cidade-estado. Em Atenas, havia uma contribuição financeira para custear a marinha nacional.³⁷⁰ Em Roma, da mesma forma, havia um tributo que recaía sobre o patrimônio dos cidadãos³⁷¹.

Na Idade Média — período em que a estrutura político-administrativa era feudal, caracterizada por uma forte descentralização, com raízes nas áreas rurais — os senhores feudais cobravam diversos tributos dos camponeses, incluindo taxas sobre a produção agrícola, impostos sobre a comercialização de mercadorias, taxas para o uso de bens comuns, e outras taxas específicas. Nesse período, as transações

³⁶⁸ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p. 2.

³⁶⁹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

³⁷⁰ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário: capacidade contributiva: conteúdo e eficácia do princípio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 21-22.

³⁷¹ JUANO, Manoel de. *Tributación sobre el valor agregado*. Buenos Aires: Victor P. Zavalia, 1975, *apud Meirelles, José Ricardo. Impostos indiretos no Mercosul e integração*. São Paulo: Ltr, 2000, p. 47-48.

comerciais eram geralmente realizadas através de trocas diretas, em vez de usar moedas ou outras formas de pagamento³⁷².

Com o declínio do feudalismo, teve início o absolutismo monárquico - período no qual o poder político se concentrava na figura do rei. A tributação, à época, era extremamente desigual, sendo cobrada de forma desregrada dos trabalhadores, camponeses, artesãos e comerciantes, mas não da nobreza e clero, classes sociais que não pagavam qualquer tipo de imposto. Com a expansão marítima, o mercantilismo e o início da industrialização, ocorridos nesse período, a cobrança regular de tributos em moeda se consolidou. Isso deu origem a espécies tributárias que são usadas até a atualidade, como o imposto sobre a renda, os impostos sobre a produção e sobre o comércio, e os impostos aduaneiros³⁷³.

A atividade financeira no Brasil, por sua vez, iniciou-se após seu descobrimento, ainda enquanto colônia, sob o reinado de Dom Manuel I³⁷⁴. Os altos custos das expedições colonizadoras e com a proteção da costa brasileira contra os saqueadores, ao longo do tempo, tornaram-se um elevado encargo para o erário português. Como resultado, foi introduzido um conjunto de tributos e normas que tinham como finalidade principal cobrir os gastos e, eventualmente, gerar lucros. No entanto, ainda não havia um sistema financeiro e tributário organizado e baseado em princípios como a razoabilidade, igualdade, capacidade contributiva, programação orçamentária ou justiça fiscal.

No período colonial, surgiram os primeiros tributos propriamente ditos, com o desenvolvimento do cultivo da cana-de-açúcar, da criação de gado, da produção e exportação de tabaco e do tráfico negreiro³⁷⁵.

³⁷² Outras cobranças: Capitation: taxa individual criada em 1695 que pesava sobre os nobres, calculada com base nos registros da taille; Centième denier: taxa de 1% sobre as transações relativas à propriedade e aos serviços venais; Champart: taxa senhorial baseada em uma fração (que variava de um a dois terços em função da região) da colheita de cereais dos camponeses; Contribution patriotique: taxa direta extraordinária destinada a fazer face de modo urgente aos compromissos de Estado; Ustencile: taxa substituindo o alimento, a bebida, o aquecimento que a população deveria fornecer às tropas reais. (Arnout, Luiz. *Glossário da Revolução Francesa*. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Minas Gerais, Depto. de História. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/rfglss.pdf>

³⁷³ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 22.

³⁷⁴ MORAES, Bernardo Ribeiro de. Op. cit., p. 33.

³⁷⁵ AMED, Fernando José; Negreiros, Plínio José Labriola de Campos. *História dos Tributos no Brasil*. São Paulo: Sinafresp, 2000, p. 192.

Em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil — e, conseqüentemente, o aumento dos custos para sustentá-la — ampliaram-se os mecanismos de arrecadação e cobrança de impostos. A abertura dos portos, por exemplo, levou à instituição do imposto sobre importações.

Com a Independência do Brasil, proclamada por Dom Pedro I, em 1822, foram criados o imposto de indústria e profissões, que incidia sobre a atividade industrial ou profissional, o imposto sobre os vencimentos e o imposto sobre a exportação³⁷⁶.

Do ponto de vista dos tributos, o Brasil independente herdou uma estrutura precária do período colonial. De certa forma, pode-se dizer que o momento da independência do país representava o desejado rompimento com os excessos fiscais impostos por Portugal, pois faria com que a receita arrecadada pela cobrança dos tributos permanecesse no país³⁷⁷. Entretanto, a injustiça do sistema de cobrança pouco se alterou. Não há como se desconsiderar, porém, a instituição do princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 179, inciso XV, da Constituição Política do Império do Brasil, que previu que “ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção de seus haveres”. Nessa fase, esboçava-se a sistematização tributária, com a descentralização e a discriminação de rendas tributárias entre o governo central, as províncias e os municípios³⁷⁸.

³⁷⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 67-74.

³⁷⁷ Na verdade, de acordo com Paulo Roberto Cabral Nogueira, o estudo histórico não deixa dúvida de que a tributação foi a causa direta ou indireta de grandes revoluções ou grandes transformações sociais, como a Revolução Francesa, a Independência das Colônias Americanas e, entre nós, a Inconfidência Mineira, o mais genuíno e idealista dos movimentos de afirmação da nacionalidade, que teve como fundamental motivação a sangria econômica provocada pela metrópole por meio do aumento da derrama. (Do Imposto sobre Produtos Industrializados. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 7-8. Apud Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1998).

³⁷⁸ Receitas Gerais do Governo Central: Direitos sobre importação (15%), sobre o chá (30%), sobre a pólvora (50%), sobre a reexportação (2%), sobre armazenagem (1,4%), sobre exportação (7%), direitos sobre as embarcações estrangeiras que passam a ser nacionais (15% do seu valor), emolumentos de certidões, de polícia etc., dízima da chancelaria (10%), sisa dos bens de raiz (10%), imposto sobre barcos do interior, imposto sobre despachantes e corretores, imposto sobre exportação, imposto sobre mineração, imposto do Selo Imperial, imposto sobre lojas, imposto sobre seges, carruagens e carrinhos, imposto sobre loterias, taxa dos escravos. Receitas Provinciais: Décima dos legados e herança, dízima dos gêneros (açúcar, café etc.), imposto sobre a transmissão da propriedade móvel, meia-sisa dos escravos, subsídio literário, décima dos prédios urbanos. Já as Receitas Municipais eram definidas pelas Províncias a que pertenciam, variando, portanto, de uma para outra (Amed, Fernando José; Negreiros, Plínio José Labriola de Campos. Op. cit., p. 207-208).

Somente com a Proclamação da República, o sistema financeiro e tributário passou a ser formalmente previsto pela legislação brasileira, na Constituição Federal de 1891³⁷⁹. A partir daí, pode-se dizer que o Brasil ganhou um sistema tributário, que continha, inclusive, limitações ao poder de tributar³⁸⁰.

Como visto, nessa época, o Direito Financeiro e o Direito Tributário eram considerados como uma única disciplina, pois as atividades financeiras do Estado eram principalmente baseadas na arrecadação de impostos e taxas. Com o passar do tempo, a complexidade das atividades financeiras do Estado cresceu, incluindo a gestão da dívida pública, a regulamentação dos mercados financeiros, a administração dos fundos públicos, entre outras, e assim, como consequência, o Direito Financeiro passou a ser considerado uma disciplina distinta do Direito Tributário³⁸¹.

3.2.2. O que é, afinal, atividade financeira do Estado?

A contextualização histórica acima evidencia que os temas relacionados às finanças públicas sempre estiveram presentes na discussão a respeito do funcionamento do Estado. Isso ocorre porque as finanças públicas são fundamentais para a existência do Estado. Com efeito, os direitos e garantias positivados na Constituição Federal apenas são passíveis de proteção porque há uma estrutura financeira que assegura a existência de instituições destinadas a executar os comandos constitucionais de redução de desigualdades sociais e regionais.

³⁷⁹ *Constituição de 1891*, Art. 7º – É da competência exclusiva da União decretar: 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira; 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação; 3º) taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I; 4º) taxas dos correios e telégrafos federais.

³⁸⁰ *Constituição de 1891*, Art. 9º – É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos; 3º) sobre transmissão de propriedade; 4º) sobre indústrias e profissões. § 1º – Também compete exclusivamente aos Estados decretar: 1º) taxas de selos quanto aos atos emanados de seus respectivos Governos e negócios de sua economia; 2º) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. § 2º – É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados. § 3º – Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal.

³⁸¹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 4. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2017. p. 22.

A estrutura financeira mencionada é composta, primeiramente, pela obtenção de receitas, o que se dá principalmente por meio da tributação³⁸². Abrange, além disso, as despesas, através das quais é possível a manutenção das instituições constitucionalmente previstas e, conseqüentemente, a consecução dos direitos e garantias fundamentais.

O conjunto dessas operações econômicas e financeiras — realizadas pelo governo para arrecadar e gastar recursos com o objetivo de manter as contas públicas equilibradas e financiar as políticas e programas governamentais — é a atividade financeira do Estado. Nas palavras de Tathiane Piscitelli:

“Esse obter e gastar é a atividade financeira do Estado; trata-se do conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas.”³⁸³

Ou seja, a atividade financeira tem o intuito de prover o Estado com recursos financeiros suficientes para atender às necessidades públicas — envolvendo a arrecadação, a gestão e a aplicação desses recursos. Rubens Gomes de Souza, ao explicar a atividade financeira enquanto uma das funções do Estado, esclarece que:

“... simultaneamente com as atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais etc. que constituem a sua finalidade própria, o Estado exerce também uma atividade financeira, visando a obtenção, a administração e o emprego de meios patrimoniais que lhe possibilitem o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização dos seus fins. A atividade financeira do Estado desenvolve-se fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a obtenção de recursos patrimoniais; a gestão, que é a administração e conservação do patrimônio público; e finalmente a despesa, ou seja, o emprego de recursos patrimoniais para a realização dos fins visados pelo Estado.”³⁸⁴

O autor argentino Giuliani Fonrouge defende que a atividade financeira tem como finalidade tornar possível o cumprimento dos objetivos do Estado e se

³⁸² Sem olvidar, evidentemente, da possibilidade de atuação do Estado como agente de direito privado e da obtenção de receitas via endividamento.

³⁸³ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 24.

³⁸⁴ SOUZA, Rubens Gomes. *Compêndio de Legislação Tributária*. 2. ed., Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954, p. 4-5.

manifesta, fundamentalmente, nas receitas, nas despesas e na gestão dos bens e dos recursos públicos³⁸⁵.

O Estado de Direito existe para ser um instrumento de efetivação das necessidades coletivas, classicamente compreendidas na expressão “bem-comum”. Para cumprir esses objetivos, a atividade financeira irá orientar a arrecadação dos recursos necessários e a execução das despesas, perpassando pela correta gestão fiscal. Portanto, e conforme exposto no tópico apresentado acima, as funções da atividade financeira têm um importante papel instrumental, ou seja, constituindo, também, uma atividade-meio, relacionada à consecução dos objetivos estatais, a qual, por sua vez, consubstancia a atividade-fim.

É preciso diferenciar, nesse contexto, as funções da atividade financeira com as funções do Estado, apresentadas no capítulo anterior. Esta realiza uma atividade voltada para um fim próprio, razão da sua existência, qual seja, atender à coletividade, e aquela realiza também uma atividade instrumental, de fornecer os meios para tanto.

Nesse mesmo sentido temos o entendimento de Giannini³⁸⁶, para quem a atividade financeira do Estado se distingue de outras atividades estatais, pois tem por finalidade cumprir os objetivos do Estado, na medida em que o seu funcionamento é condição indispensável para a realização das demais atividades.

Nesse mesmo sentido, Maurice Duverger afirma que:

Para este Estado moderno, as finanças públicas não são apenas um meio de assegurar a cobertura de suas despesas de administração; mas também, e sobretudo, constituem um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos, para organizar o conjunto da nação³⁸⁷.

Já o autor italiano Mario Pugliese explica com clareza a natureza política e o conteúdo econômico da atividade financeira. Afirma que a natureza política dos fins estatais confere necessariamente natureza política aos procedimentos adotados para

³⁸⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos Maria. *Derecho Financiero*. 3. ed., Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 4 e 11. Nas suas palavras, “la actividad financiera tiene por finalidad hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Estado... constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos”.

³⁸⁶ GIANNINI, Achille Donato. *Istituzioni di Diritto Tributario*. 8. ed., Milano: Giuffrè, 1960, p. 1.

³⁸⁷ DUVERGER, Maurice. *Institutions Financières*. Paris: Presses Universitaires de France, 1960, p. 2.

atingi-los, fazendo com que o fenômeno financeiro seja o resultado da aplicação de critérios políticos a uma determinada realidade econômica³⁸⁸.

Rica a contribuição de Correia Neto, neste ponto, para quem, sob a ótica jurídica:

A bem da verdade, deve-se reconhecer que a expressão “atividade financeira” tem ao menos dois sentidos: designa tanto a atividade desenvolvida no âmbito das finanças (fato) quanto as regras que sobre ela se aplicam (norma jurídica). Do ponto de vista jurídico, sob a denominação de atividade financeira do Estado, agrupa-se o conjunto de competências constitucionais que abarcam as ações desenvolvidas pelo Poder Público a fim de propiciar os meios, fática e juridicamente, necessários ao exercício das demais competências constitucionais. Afinal, “a só atribuição de competência – encargo – sem a designação dos recursos”, isto é, dos meios para auferi-los, “tornaria impossível a aplicação da norma de competência, em face da impossibilidade jurídica de integração de seu conteúdo por ato de interpretação”.¹¹⁶ A noção de atividade financeira confere unidade a uma estrutura bifronte de competências, que inclui, de um lado, as receitas, ou mais precisamente, o conjunto de competências arrecadatórias, e, de outro, as despesas públicas, ou seja, o conjunto de competências para realização do gasto público. Agrupado, esse plexo de competências reúne os diversos elementos do conceito de atividade financeira do Estado: meios para alcançar, direta ou indiretamente, o atendimento do interesse público e conferir realidade aos objetivos e valores constitucionais.³⁸⁹

3.2.3. O papel da tributação do Estado na promoção da redução das desigualdades

Como mencionado previamente, uma das principais maneiras de verificar se o Estado efetivamente cumpre o que promete nas suas declarações de princípios e objetivos é analisando sua atividade financeira. Em que pese haja diversas formas de o Estado cumprir seu dever constitucional e promover a redução de desigualdades, no que interessa ao presente trabalho, é relevante averiguar o papel da atividade financeira³⁹⁰ nessa persecução, e não apenas através de gastos públicos de caráter redistributivo.

³⁸⁸ PUGLIESE, Mario. *Corso di Scienza delle Finanze*. Padova, 1938. p. 5. *apud* VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1975, p. 21.

³⁸⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015. p. 77.

³⁹⁰ “Não há dificuldades em compreender a forma como o Estado Democrático brasileiro irá realizar sua atividade financeira. A aquisição de receitas, sua gestão, e a respectiva aplicação de tais recursos estarão definidos a partir dos propósitos estabelecidos pelos governantes de cada momento, caracterizados, sempre, numa atuação pautada nos valores previstos na Constituição Federal de 1988, a saber: a soberania da nação, o incentivo ao exercício da cidadania, a realização da dignidade da pessoa humana, das necessidades sociais e a valorização do trabalho e da livre-iniciativa, ideias que devemos perscrutar como cidadãos. (ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 09.

É que, como bem observa Alexandre Coutinho da Silveira³⁹¹, circula por diversos ambientes acadêmicos a ideia de que o combate às desigualdades deve se dar por meio de gasto público, com a promoção de políticas públicas realizadas por meio da despesa, sendo inadequada a participação de outros elementos financeiros para atingir este fim, especialmente a tributação³⁹².

Contudo, o objetivo de enfrentamento das desigualdades sociais e regionais — que, uma vez mais, ressalta-se, está expressamente previsto no ordenamento jurídico brasileiro — deve ser buscado por todos os meios à disposição do Estado, inclusive e especialmente por todos os elementos de sua atividade financeira, sendo a tributação um destes elementos.

A noção de que os tributos não devem participar do esforço retributivo pode ser oriunda de recomendações econômicas. Nas palavras de Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair:

Por influência de leituras restritivas de tributação ótima, num contexto em que a revolução novo-clássica dos anos 1970 questionava toda a política fiscal do keynesianismo, construiu-se uma espécie de consenso no *mainstream* e entre os *policymakers* de que a política tributária, para não introduzir distorções no sistema econômico, deveria se abster dos objetivos distributivos, transferindo-se ao gasto público essa função clássica da política fiscal. Este foi o modelo de política fiscal que predominou e predomina até hoje no Brasil, mas que deve ser reavaliado frente aos sinais de esgotamento do gasto redistributivo e dos obstáculos ao seu financiamento. A experiência histórica mostrou que paradigmas são revisitados nos momentos de crise como o atual³⁹³

³⁹¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 68.

³⁹² Do ponto de vista econômico: “Muitos pensadores se preocupam com a questão da distribuição de renda. Argumentam que uma sociedade com a renda mais bem distribuída apresenta um ideal a ser perseguido. Sugerem ainda que o sistema tributário deve ser utilizado não apenas com o objetivo de arrecadar recursos, mas também de promover uma distribuição de renda mais equitativa na sociedade. Embora seja factível argumentar-se a favor de uma melhor distribuição de renda, é um equívoco grande a adoção do sistema tributário para atingir essa finalidade. Os impostos costumam distorcer o comportamento dos indivíduos, piorando assim a eficiência econômica da sociedade. Não apenas isso: ao diminuir a produtividade, os impostos têm um impacto negativo no crescimento de longo prazo de uma economia. Sendo assim, é fundamental a escolha de um sistema tributário que, providenciando os recursos necessários para o financiamento do Estado, seja ao mesmo tempo capaz de gerar o menor grau possível de distorções na economia”. (SACHSIDA, Adolfo. *Novas formas de tributação: imposto sobre movimentação financeira e impostos sobre grandes fortunas*. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: IEPA, 2017. p. 209)

³⁹³ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para discussão n. 2190. Brasília: IPEA, abr./2016. p. 08.

Bruno Martorano explica que, nos anos 1950 e 1960, o *mainstream* parecia crer no poder dos tributos para promover desenvolvimento econômico inclusivo, a partir dos anos 1970, o entendimento majoritário mudou, passando a indicar que o uso da tributação progressiva, direta (em vez da regressiva, indireta) com essa finalidade traria consequências negativas. Essas ideias foram seguidas mais atentamente pelos países desenvolvidos³⁹⁴. Contudo, atualmente, as posições que condenam o uso de políticas fiscais na busca pela redução das desigualdades parecem estar sendo superadas³⁹⁵.

Com efeito, pesquisas recentes vêm afastando a rejeição do uso dos tributos no combate à desigualdade³⁹⁶, argumento baseado nas ideias de (i) suposta neutralidade dos tributos e (ii) papel definido dos tributos da sociedade — as quais, conforme será melhor demonstrado, foram devidamente superadas.

O princípio da neutralidade fiscal — que, em síntese, estabelece como finalidade diminuir legitimamente os efeitos da tributação sobre a decisão dos agentes econômicos, evitando distorções e ineficiências no sistema econômico³⁹⁷ — parece ter sido cientificamente ultrapassado — pois, embora se trate de algo útil do ponto de vista teórico e de desenho fiscal, é utópico e, em certa medida, falacioso, não podendo ser decisivo na hermenêutica do ordenamento jurídico financeiro brasileiro³⁹⁸.

Sobre a temática, o professor José Souto Maior Borges acrescenta que a aplicação do princípio da neutralidade fiscal não apenas é utópica, como politicamente

³⁹⁴ O autor acredita que o crescimento das desigualdades na América Latina dos anos 1990 responde diretamente à regressividade da carga tributária, levando à conclusão de que a política fiscal dos países subdesenvolvidos precisa ser diferente da utilizada nos países desenvolvidos. Toda política fiscal a ser empregada num país atrasado deve ter como objetivo primordial a consecução de seu desenvolvimento econômico e do progresso social de sua população. A política fiscal não é senão um aspecto dessa política geral. Por isso, seu objetivo básico nos países atrasados, há de ser auxiliar na consecução daquelas metas de desenvolvimento e progresso (SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição Federal do Brasil*. São Paulo, 1968. p. 304).

³⁹⁵ MARTORANO, Bruno. *Taxation and inequality in developing countries: lessons from the recent experience on Latin America*. Wider Working Paper n. 2016/98, set.2016.

³⁹⁶ BASTAGLI, Francesca; COADY, David; GUPTA, Sanjeev. Income Inequality and fiscal policy. *IMF Staff Discussion Note n. SDN.dez.08*, set.2012. p.14.

³⁹⁷ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 110, jan./jun. 2015. p. 255 - 256.

³⁹⁸ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 70.

orientada — a exclusão da atividade financeira na busca da persecução dos objetivos estatais responde a um ideário conservador³⁹⁹.

Como pondera Luís Eduardo Schoueri, não se considera a existência de um tributo totalmente neutro, mas:

Cabe ao legislador ponderar os efeitos econômicos de suas medidas, utilizando-se das normas tributárias, como de outros meios que estiver a seu alcance para a indução do comportamento dos agentes econômicos, visando às finalidades próprias da intervenção econômica⁴⁰⁰.

O autor sugere uma reinterpretação da ideia de neutralidade, para que esta não seja compreendida como a completa ausência de influência na escolha do contribuinte tributado, o que seria, de fato, utópico, mas para que seja entendida como a menor interferência possível no ambiente concorrencial.

São valiosas as lições de Correia Neto:

Como vimos, os tributos produzem mais do que apenas receitas públicas, e o que mais produzem também pode ter importância para o debate jurídico tributário. Destarte, aquilo que se chama de “neutralidade fiscal” ou “tributária” é antes um anseio ou uma diretriz programática de certos sistemas fiscais do que uma condição insita à tributação em si. (...)

Analiticamente, pode-se examinar a noção de “neutralidade fiscal” levando-se em conta pelo menos dois parâmetros: (1) os fins que justificam a norma jurídica tributária ou (2) os efeitos que enseja. Há diferença entre uma e outra acepção. O tributo pode ser neutro quanto aos fins e não quanto aos efeitos, e vice-versa. A primeira é questão que precede a norma impositiva e diz respeito às razões que a orientam: aqui o tributo (leia-se: a norma jurídica tributária) se diz neutro se não tem o *propósito* de intervir, se não *pretende* alterar a situação sobre a qual incide, se o legislador não se valeu de critérios extrafiscais para sua formulação. Nessa acepção, a neutralidade aproxima-se da noção de fiscalidade, como exercício da competência impositiva como finalidades financeiras. Na segunda acepção, a neutralidade é questão de fato e, portanto, pode-se aferir e mensurar. Nesse sentido, o tributo neutro é inócuo ou não eficaz – quanto a efeitos não arrecadatórios – e deixa a situação ou atividade tributada em bases equivalentes àquelas em que se encontrava antes da incidência.⁴⁰¹

³⁹⁹ “A neutralidade financeira, para alguns, não passa de uma utopia: as finanças neutras ou que pretendem deixar a estrutura social como a encontraram são, na realidade, também políticas. Defendem uma política de caráter conservador, no pressuposto de que o existente é mais justo ou adequado à coletividade em cujo meio se processa” (BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 45.).

⁴⁰⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre Concorrência e Tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. v. 11. São Paulo: dialética, 2007. p. 253.

⁴⁰¹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015, p. 95.

Resta demonstrado, deste modo, que a neutralidade tributária, como compreendida hodiernamente, não acarreta a vedação do uso dos instrumentos tributários como meios de buscar a redução de desigualdades.

Além disso, não prospera o argumento de que o uso de instrumentos fiscais voltados à redistribuição de renda conduz a piores resultados em termos de crescimento econômico. Primeiro porque, como amplamente demonstrado no tópico anterior, é justamente a maior taxa de desigualdade que prejudica o crescimento econômico. Seria, na verdade, um equívoco não utilizar um dos instrumentos disponíveis para combatê-la. Segundo porque há estudos que indicam que a política fiscal não é prejudicada em termos de efetividade.

Como explicam Ostry e Berg, ao analisar a experiência do passado, encontramos poucos indícios de que as iniciativas típicas de redistribuição tenham, em média, algum efeito negativo no crescimento. Ademais, um crescimento mais rápido e mais duradouro parece seguir-se à correspondente redução da desigualdade. Em primeiro lugar, continuamos a constatar que a desigualdade é um determinante robusto e poderoso tanto do ritmo de crescimento a médio prazo como da duração dos períodos de crescimento, mesmo mantendo constante o volume de transferências redistributivas. Portanto, continuaria a ser um erro concentrar-se no crescimento e deixar que a desigualdade se resolva por si só, até porque o crescimento daí resultante poderia ser baixo e insustentável. A desigualdade e o crescimento insustentável talvez sejam os dois lados da mesma moeda. Em segundo lugar, curiosamente, os dados históricos usados em nosso trabalho oferecem poucos indícios de efeitos negativos da redistribuição fiscal no crescimento. A redistribuição média e a respectiva redução da desigualdade parecem ter uma ligação robusta com um crescimento mais elevado e duradouro. Observamos alguns sinais inconclusivos de que redistribuições em grande escala podem ter efeitos negativos na duração do crescimento, de forma que o efeito geral — inclusive o efeito positivo resultante da redução da desigualdade — é, em grande medida, neutro em termos de crescimento.⁴⁰²

⁴⁰² OSTRY, Jonathan D; BERG, Andrew. *A redistribuição como tratamento para a desigualdade: a cura é pior que a doença?* IMFdirect blog, 26.fev.2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2014/022614p.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

A rejeição do uso dos tributos no combate à desigualdade tampouco deve ser amparada pelo ponto de vista do papel do tributo.

Apesar de haver quem alegue que os tributos são apenas meios de arrecadação de fundos, permitindo ao Estado o desenvolvimento de suas políticas a partir da verba recebida, essa interpretação é falha, na medida em que não observa que a própria coleta de tributos — em seu desenho, forma, sujeição, intensidade — e, em si mesma, uma política pública⁴⁰³. A escolha de tributar somente o consumo ou somente a renda, a título de exemplo, envolve decisões políticas e traz consequências sociais. Tal decisão é uma das opções que o Estado dispõe, na amplitude de sua atividade financeira, para atingir os objetivos que lhe foram constitucionalmente postos⁴⁰⁴.

Em outras palavras, a instituição de tributos não serve apenas para coletar recursos financeiros. Ela possui outras funções, sendo a função redistributiva uma delas.

Assim, tem razão Reuven Avi-Yonah, quando indica que o tributo tem três funções, sendo elas (i) gerar receitas ao Estado, (ii) redistribuir as riquezas e (iii) regulamentação⁴⁰⁵. Alessandro Mendes Cardoso sustenta que o tributo deve ser compreendido como um dever fundamental de solidariedade, sendo “instrumento a serviço da política social e econômica do Estado redistribuidor”.

Tipke e Lang registraram a necessidade de se saber para qual sociedade será elaborado o sistema tributário, pois:

Sendo dado valor em uma alta medida à redistribuição, ao nivelamento de rico e pobre, à distribuição igualitária de capital nacional, deve a parte do Estado ser captada o mais cedo possível, antes do consumo, portanto nos momentos em que surge o patrimônio ou ainda não foi utilizado.

Por outro lado:

⁴⁰³ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 72.

⁴⁰⁴ “La actividad financiera es hoy uno de los instrumentos más eficaces y poderosos de ejecución de la voluntad política en el ámbito económico y social. Las nuevas orientaciones fiscales se enderezan a asegurar una redistribución socialmente justa de la renta nacional. No es extraño, por ello, que en la literatura hacendística contemporánea se destaque la naturaleza esencialmente política de la actividad financiera, su contenido económico y su finalidad social” (SAINZ DE BUJANDA. Fernando. *Hacienda y derecho: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos, 1975. p. 76 - 77.

⁴⁰⁵ AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. tradução de Luís Flávio Neto. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 22. São Paulo: dialética, 2008, p. 27.

Se a sociedade é concebida o quanto possível liberal e individualista segundo o princípio da subsidiariedade para seu bem estar e *pursuit of happiness*, aí então deve o Estado esperar até que o cidadão consuma. A intervenção deve, portanto, o mais tarde possível ser fixada⁴⁰⁶.

Para mais, novamente, tendo em vista o lecionado por Correia Neto⁴⁰⁷, firme nas lições de Alfredo Becker⁴⁰⁸:

Do ponto de vista político, a imposição do tributo é ato de poder, exercício de soberania. Qualquer sistema tributário é produto histórico de relações sociais de poder que lhe dão forma e definem expectativas e diretrizes. Há, por conseguinte, nos tributos – em todos eles – inevitável teor de decisão política, quer no âmbito da partilha das competências tributárias, quer na formulação das leis impositivas, e mesmo, embora em menor medida, na estruturação da Administração Tributária: O Direito Tributário não tem objetivo (imperativo econômico-social) próprio; ou melhor, como todo o Direito Positivo, o Direito Tributário tem natureza instrumental e seu “objetivo próprio” (razão de existir) é ser um instrumento a serviço de uma política. Esta (a Política) é que tem seus próprios e específicos objetivos econômico-sociais. Por isso, cumpre lembrar que a tributação extrafiscal serve tanto para a reforma fiscal, como para impedi-la.

Parece-nos, deste modo, que defender que o tributo deve estar alheio ao objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais porque sua função é arrecadatória significa sustentar uma definição de tributo já superada. Como explica o jurista Alberto Deodato que diante desse panorama, a receita pública é chamada a realizar a prosperidade social. O imposto, no Estado moderno, será, como bem diz o professor, um elemento orgânico do conjunto da economia e um fator de prosperidade social. Para o autor, um sistema tributário justo e energético é a mais importante arma contra as inconformidades e as rebeldias das classes menos privilegiadas pela fortuna. O tributo não nivela as desigualdades, mas as atenua.⁴⁰⁹

O sociólogo Gosta Esping-Andersen foi um dos primeiros a negar que o tamanho do gasto social fosse um indicador suficientemente apurado para dizer sobre aquela medida. Para o autor dinamarquês, o gasto social, independentemente de seu tamanho, pode ter várias propriedades institucionais distintas, conduzindo a diferentes resultados distributivos, mesmo em países em que o montante é assemelhado. E, especialmente no que concerne ao tema do presente trabalho, a observação apenas do gasto social obscurece a busca por outros indicadores de promoção do bem-estar

⁴⁰⁶ TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Direito Tributário*. Trad. Luiz Dória Furquim, v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. p. 211.

⁴⁰⁷ CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015, p. 96.

⁴⁰⁸ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3aed. São Paulo: Lejus, 2002, p.596.

⁴⁰⁹ DEODATO, Alberto. *Manual de ciências das finanças*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 05.

social, que não estão diretamente relacionados à despesa pública. Assim, considera ele que “as despesas mascaram diferenças institucionais básicas sobre como a política social é aplicada” e que “medidas como o gasto facilmente obscurecem a presença de diferentes regimes de Bem-Estar Social”⁴¹⁰.

É nesse contexto que se insere o tema analisado. O objetivo fundamental da Constituição da República, de redução de desigualdades, tem sido debatido com grande ênfase nos gastos — alguns argumentam, como exposto, que este objetivo deve ser perseguido através do gasto, e de outros instrumentos. As pautas mais comuns são aquelas ligadas ao Programa Bolsa Família, ao sistema de aposentadorias e pensões, ao tamanho e à vinculação das pastas de educação. Outros programas, tão ou mais relevantes, têm recebido menos atenção, mas ainda exercem importante papel no cumprimento de tal objetivo, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada. Isso não significa, contudo, que tudo aquilo que é comumente chamado de gasto social implica em maior redistribuição de renda ou riqueza, como mostram estudos⁴¹¹.

Por isso, pretende-se adotar, nesta investigação, caminho diverso: o da apreciação, para fins de busca do objetivo constitucional de enfrentamento das desigualdades, de outras áreas de atividade financeira do Estado, destacando-se os impactos oriundos da formatação do sistema de receitas públicas, da estrutura do federalismo fiscal, e da normatização concernente ao endividamento estatal.

Há, nesses âmbitos e, também, naqueles a eles associados, um potencial analítico pouco explorado nos contextos políticos, sociais, econômicos e jurídicos. Como muito bem apontado por Alexandre Coutinho da Silveira, há “preponderância da despesa pública nas discussões sobre redução de desigualdades, em detrimento de outros aspectos da atividade financeira do Estado — e do Direito Financeiro”⁴¹². O

⁴¹⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. Power and distributional regimes. In: *Politics and Society*, 14 (2). 1985. p. 225 - 226. De forma semelhante, Paul Pierson coloca que “there has been a broad recognition that many of the theoretically relevant outcomes of welfare state change will simply not be captured by expenditure data ” (PIERSON, Paul. *Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*. In: PIERSON, Paul (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 421.

⁴¹¹ Nesse sentido: “A partir da análise realizada, conclui-se que a maior parte dos gastos realizados pelas políticas públicas sociais brasileiras reproduz ou reforça as desigualdades existentes e que, provavelmente, outros gastos públicos têm o mesmo caráter” (MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2005. p. 152).

⁴¹² SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 78.

autor aponta ser simbólico, nesse sentido, que a proposta fiscal⁴¹³ apresentada pelo Governo Federal em junho de 2016 aborde longamente os desequilíbrios do gasto primário, mas em nenhum momento se refira à estruturação da receita, dos gastos tributários ou da dívida pública.

Demonstra-se, portanto, que o sistema fiscal, inclusive o sistema tributário, deve estar alinhado aos objetivos e finalidades constitucionais, dentre eles o da redução das desigualdades sociais e regionais. Na verdade, os instrumentos fiscais participam, da mesma forma que os demais instrumentos, na realização das políticas públicas. Como explicam o cientista político australiano Liam Murphy e o filósofo estadunidense Thomas Nagel, em uma economia capitalista, os impostos não são mero meio pelo qual são pagos a estrutura do governo e o oferecimento dos serviços públicos. São, isso sim, o instrumento mais significativo pelo qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva.”⁴¹⁴

Fernando Silveira, nessa perspectiva, defende “as intervenções na esfera tributária”, cabendo enfrentar “de um lado, o perfil regressivo da tributação e, de outro, ampliar os gastos sociais do governo”, em empreendimentos não excludentes, mas concomitantes e complementares.⁴¹⁵ Já o economista Naren Prasad, atentando-se ao fato de que os sistemas tributários são um reflexo das prioridades e escolhas políticas e ideológicas de uma nação, coloca a tributação como uma das maneiras de combater as desigualdades, aumentando a progressividade do sistema fiscal, limitando deduções de base e controlando o crescimento da tributação sobre o consumo.⁴¹⁶ Hatgioannides, Karanassou e Sala, por fim, defendem a reavaliação da progressividade tributária como medida de combate à desigualdade, excluindo os impedimentos ao crescimento por ela colocada⁴¹⁷.

⁴¹³ Proposta de Emenda à Constituição n. 241/2016, que prevê um autodenominado “Novo Regime Fiscal”, limitando o crescimento dos gastos primários do governo central. A proposição, atualmente, encontra-se sujeita à apreciação do plenário.

⁴¹⁴ MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p.3.

⁴¹⁵ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Concentração de renda*. revista GV Executivo, v. 07, n. 04, jul./ago. 2008. p. 48 - 49.

⁴¹⁶ PRASAD, Naren. Policies for redistribution: the use of taxes and social transfers. *International Institute for Labour Studies Discussion Paper* n. DP/194/2008. p. 28.

⁴¹⁷ HATGIOANNIDES, John; KARANASSOU, Marika; SALA, Hector. Should the rich be taxed more? The fiscal inequality coefficient. *Review of Income and Wealth*. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.2019.1646624>. Acesso em 20.11.2022.

A própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE reconhece que a política tributária “pode exercer um papel principal” em tornar a distribuição menos desigual⁴¹⁸. Pela perspectiva do Fundo Monetário Internacional – FMI, Gaspar e Garcia Escribano apontam que a política fiscal precisa atuar efetivamente no combate às desigualdades, mas que os tributos e as transferências não devem ser avaliados isoladamente, e, sim, como conjunto da atividade financeira⁴¹⁹.

O posicionamento do Fundo Monetário Internacional é no sentido de que a política fiscal ajuda na redistribuição, reduzindo as desigualdades de renda — disponível e do mercado — configurando um novo e poderoso instrumento que explica mais de três quartos das diferenças nos níveis de desigualdade entre os países mais avançados e os países em desenvolvimento⁴²⁰.

Não surpreende, deste modo, que até mesmo as fontes usualmente conservadoras em termos econômicos considerem a tributação da riqueza como a próxima fronteira em termos de boa política econômica⁴²¹, como fez o Financial Times.

⁴¹⁸ “Tax policy can play a major role in making the post-tax income distribution less unequal. In addition, tax policy is crucial for raising revenues to finance public expenditure on transfers, health and education that tend to favour low-income households, as well as on growth-enabling infrastructure that can also increase social equity. (...) What then are the implications for tax policy? Work by the OECD experts and many others on tax reform and economic growth stress the need to weigh up the extent to which high marginal tax rates on income can act as a disincentive, for instance, for investment in human capital or discourage entrepreneurship, and the fact that progressive taxation of income is one of the main ways for governments to redistribute incomes CARTER, Alan; MATTHEWS, Stephen. How tax can reduce inequality. OECD Observer. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer/volume-2012/issue-1_observer-v2012-1-en. Acesso em: 25 nov .2022.

⁴¹⁹ “There is no one-size-fits-all strategy. Redistribution should reflect a country’s specific circumstances, including underlying fiscal pressures, social preferences, and the government’s administrative and tax capacity. Also, taxes and transfers cannot be considered in isolation. Countries need to finance transfers, and the combination of alternative tax and transfer instruments that countries choose can have very different implications for equity.” GASPARGAR, Vitor; GARCIA-ESCRIBANO, Mercedes. *Inequality: fiscal policy can make the difference*. IMF blog, 11 out. 2017. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2017/10/11/inequality-fiscal-policy-can-make-the-difference/>. Acesso em 25.11.2022.

⁴²⁰ IMF. Fiscal Monitor: Tackling inequality. out. /2017. p. 01 - 06. “Fiscal policy can help enhance redistribution by reducing both disposable (post-tax-and-transfer) and market (pre-tax-and-transfer) income inequalities. Taxes and income-related transfers affect disposable income inequality, whereas in-kind transfers such as health and education spending influence the inequality of market incomes. Fiscal policy can be a powerful redistributive instrument. Consider the difference in inequality in disposable income between Latin America and the Caribbean (the region with the highest average income inequality in the world) and in advanced economies (which have the lowest). More than three-quarters of the difference can be explained by the greater extent of fiscal redistribution in advanced economies”. Disponível em: <file:///C:/Users/Samsung/Downloads/fm1702.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2022.

⁴²¹ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020. p. 79.

Com efeito, Martin Sandbu, economista comentador do jornal internacional, apontou que: “Os impostos sobre a riqueza são a próxima fronteira em uma boa política econômica”.⁴²²

Kierkegaard e Kolb, por sua vez, buscaram identificar qual o principal agente na promoção da redistribuição, gastos ou tributos. E sua resposta, comparando os dados distributivos, antes e depois da ação do Estado, foi firme no sentido de que são os tributos quem mais impactam⁴²³.

Sendo assim, o entendimento de que os instrumentos financeiros do Estado, especialmente os tributários, não se prestariam a fins redistributivos, é errônea e inadequada, representando tão somente um protesto pela manutenção do *status quo* concentrador, em detrimento do objetivo constitucionalmente previsto de redução de desigualdades⁴²⁴.

3.3. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E A CONCILIAÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE FISCAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL.

Uma das discussões de maior relevo constitucional que permeia a atividade financeira do Estado é a sua modulação pela responsabilidade fiscal enquanto princípio cogente no ordenamento constitucional-financeiro pátrio.

Conforme restou demonstrado, a atividade financeira de um Estado complexo como o brasileiro é igualmente complexa e está ostensivamente regulada por ordenamento próprio, seja a nível constitucional, seja a nível legal.

⁴²² SANDBU, Martin. *Inequality does not merit fatalism*. Financial Times, 19.dez.2017. Disponível em: https://www.ft.com/free-lunch?utm_cont=&page=14. Acesso em: 25 nov. 2022.

⁴²³ “Political attention often focuses on how governments spend money to reduce inequality, but direct tax systems (not including sales and other indirect taxes) do more for helping the poor relative to the wealthy in all high-income advanced economies. Before government taxes or spending, US inequality is on par with European countries such as Finland, Germany, or France. Total US spending on social services, like Social Security, Medicare, and Medicaid, are also similar to the average for countries in the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). But its direct tax system is the least progressive, or redistributive, resulting in the highest level of inequality after government intervention.” KIRKEGAARD, Jacob Funk; KOLB, Melina. How governments tax reduces inequality more than how they spend. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/how-governments-tax-reduces-inequality-kirkegaard/>. Acesso em: 19 nov. 2022.

A discussão em torno da preservação da responsabilidade fiscal, em que pese possa ser também política e econômica, não pode escapar de ser, em última análise, jurídica.

Por mais que se preserve a discricionariedade do gestor, a responsabilidade fiscal não é opcional, é mandamento constitucional. Um estado fiscalmente responsável preserva a equidade intergeracional, princípio de matriz *rawlsiana* que se incorpora ao equilíbrio fiscal pela via do Direito Financeiro⁴²⁵.

Trata-se, em apertada síntese, de garantir que as gerações futuras não sejam penalizadas pelo endividamento descontrolado e imotivado das gerações presentes. É por isso que a Constituição se preocupa com a limitação do endividamento, como se demonstrou, e com a qualidade do gasto público.

A responsabilidade fiscal, enquanto princípio, não é um fim em si mesmo. O Estado, afastado da sistemática das empresas privadas, não atua em regime de poupança para aferir lucro. A responsabilidade fiscal, antes, é instrumental. Busca preservar a sustentabilidade e a “saúde” fiscal dos entes públicos exata e precisamente para que estes estejam permanentemente aptos a exercer as suas funções constitucionais, a garantir os direitos que lhes são atribuídos, traduzidos em prestações que, sob a ótica do Direito Financeiro, consubstanciam gastos.

Nada mais equivocado, portanto, que tratar a responsabilidade fiscal como antônimo ou obstáculo para a efetivação da responsabilidade social. Não se desconhece que o rol de direitos e garantias fundamentais, do ponto de vista fático, encerra relativa submissão à reserva do possível⁴²⁶.

O que se quer dizer, exatamente considerado a finitude de recursos financeiros e as limitações mais óbvias à arrecadação tributária, é que a responsabilidade fiscal é, sim, instrumental — é meio de que o Estado continue existindo, meio de planejamento do gestor, e meio de estabelecimento de prioridades alocativas orçamentárias.

⁴²⁵ SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. In: *Homenagem ao prof. Doutor Antônio José Vaelãs Nunes*. Universidade de Coimbra, 2014. p. 3179-3202.

⁴²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007.

Essa concepção não está sendo inaugurada neste trabalho. Ao contrário, vem sendo refletida por autores de mais alto escol doutrinário, como Gilmar Mendes, José Roberto Afonso e Élide Graziane⁴²⁷.

Em comum, têm advogado a necessidade, inclusive, da positivação de uma Lei de Responsabilidade Social para que, a nível de repartição de competência, mormente federativa, se estabeleça indicadores de responsabilidade social alinhados aos de responsabilidade fiscal.

A eleição do auxílio-brasil, enquanto instrumento de renda mínima, inicialmente erigido como auxílio emergencial durante a pandemia de COVID-19, que, a propósito, fez as vezes de bolsa-família ampliado, como tema central deste trabalho não é casual.

A situação fático-normativa que ora culminou com a instituição de programa permanente de renda mínima no Brasil inseriu-se em contexto de ampla tensão constitucional, judicial, política e financeira para que este direito fundamental em específico encontrasse amparo no orçamento.

É essa a importância brutal da atividade financeira. É justamente ela que efetiva, na prática, a Constituição. É no orçamento que os direitos e garantias e fundamentais tem seu exercício canalizado.

Não é exagero o vaticínio do Min. Ayres Britto, para quem, “*abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque a que mais influencia o destino da coletividade*” (STF, Tribunal Pleno, ADI 4048-MC/DF).

O que se demonstrará comprovar, em arremate, com a análise do contexto fático de instituição e com a análise dos efeitos do auxílio-brasil é que **não é Constituição que deve se submeter ao orçamento, mas o contrário.**

É a sistemática orçamentária (e isso deve incluir o conjunto de regras fiscais) que deve estar submetida à Constituição. Na tensão entre as regras fiscais e as

⁴²⁷ AFONSO, José Roberto R.; PINTO, Élide Graziane. Consórcio social: gestão compartilhada da responsabilidade social. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 76, n. 05, p. 18-21, 2022.
MENDES, G.; AFONSO, J.; VERAS, D. Combate a pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação cooperação e consórcio. IN: MENDES, G. F.; SANTANA, H. L. S.; AFONSO, J. R. (Orgs.) *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil — propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas*. 1ª ed. São Paulo: Grupo Almedina Brasil, v. 1, 2020.

garantias fundamentais, especialmente quando, *in casu*, a tensão represente o combate mais urgente a miséria e à garantia da subsistência, deve prevalecer o espírito da Constituição.

4. O EXAME JURÍDICO DO AUXÍLIO BRASIL ENQUANTO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Como demonstrado nos capítulos anteriores, a existência de desigualdades excessivas traz inúmeros prejuízos a qualquer sistema de governo e a qualquer sistema econômico ou de produção — sendo finalidade precípua das atividades estatais, especialmente a Atividade Financeira do Estado, atuar para reduzi-las.

Após estudo aprofundado de tais questões, alcançamos algumas premissas: (i) a Constituição Federal adota a redução de desigualdades como princípio fundamental; (ii) as atividades estatais atuam a serviço do desenvolvimento econômico; e (iii) a atividade financeira do Estado — conjunto de operações econômicas e financeiras realizadas pelo governo para arrecadar e gastar recursos — e seus instrumentos são meio para redução de desigualdades sociais e regionais e compreensão como tal é para alcançar os objetivos constitucionais previstos pelo legislador originário.

A análise pormenorizada das questões mencionadas acima foi essencial à construção de subsídios teóricos para o quarto e último capítulo do trabalho, no qual abordaremos o exame jurídico do Auxílio Brasil enquanto instrumento de enfrentamento da desigualdade social.

O Auxílio Brasil é, de forma resumida, um programa social de transferência de renda, criado pelo Governo Federal com o objetivo de combater a pobreza e reduzir a desigualdade social no país. Criado para substituir o Bolsa Família, o programa ampliou o alcance do benefício para atender mais famílias em situação de vulnerabilidade.

O Auxílio Brasil — que se enquadra no âmbito das políticas fiscais, um dos instrumentos da atividade financeira do Estado — vem sendo, desde o seu lançamento, objeto de intenso debate e análise, especialmente na esfera jurídica, por representar uma grande despesa para o Governo Federal. Há preocupações, além disso, com a legalidade e a constitucionalidade do programa, principalmente em relação à fonte de recursos que será utilizada para financiá-lo.

Diante desse cenário, é relevante o exame jurídico do Auxílio Brasil, instrumento da atividade financeira do Estado, enquanto meio de enfrentamento da desigualdade social — tema do presente capítulo.

Nesse contexto, o presente capítulo, baseado nas premissas acima e na compreensão de que o aprimoramento das políticas públicas de combate à desigualdade é essencial para o desenvolvimento econômico e social do país, se destina à demonstração, por meio de estudo crítico de caso concreto, da relação entre a atividade financeira do Estado e a redução de desigualdades sociais.

Para tanto, analisaremos, em um primeiro momento, a crise econômica que levou à sua instituição, causada pela pandemia do coronavírus, as bases legais e constitucionais do programa e seu desenho econômico. Em seguida, averiguaremos, com base em dados concretos, se o programa atende efetivamente às necessidades da população. Espera-se, por meio do exame de indicadores tais quais (i) a expansão do número de famílias beneficiadas, (ii) a compensação na queda de renda do trabalho das famílias brasileiras, (iii) a dilatação no poder de compra das famílias e (iv) a redução na insegurança alimentar, avaliar a utilidade do Auxílio Brasil na redução das desigualdades.

4.1. O Direito Financeiro Comparado e os programas sociais

Cabe destacar que a atividade financeira do Estado é orientada em diversos países do mundo como ferramenta de redução de desigualdades.

O Direito Financeiro Comparado é uma área de estudo que busca comparar os sistemas financeiros dos diferentes países, suas leis e regulamentações, bem como as políticas públicas adotadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Na esfera dos programas sociais, podemos citar exemplos de países que adotaram medidas semelhantes às do Brasil, como os Estados Unidos com o programa de renda básica mencionado anteriormente, a Espanha com o *Ingreso Mínimo Vital*, a França com o *Revenu de Solidarité Active*, entre outros⁴²⁸. Esses programas têm como objetivo combater a pobreza e a desigualdade, garantindo um

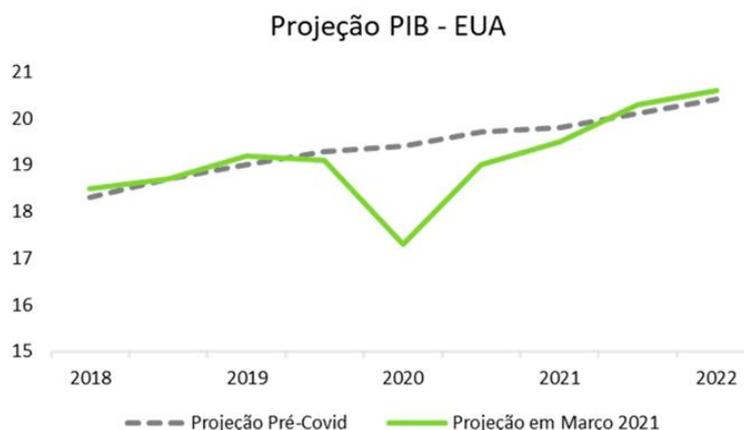
⁴²⁸ ONU. *World Social Report 2020: inequalities in a rapidly changing world*. Nova York: ONU, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

mínimo de renda para a população mais vulnerável. Naturalmente, as políticas adotadas pelos diferentes países variam em termos de alcance, critérios de elegibilidade, valores e fontes de financiamento, e sua efetividade pode depender de diversos fatores, como a situação econômica do país, o grau de desenvolvimento, entre outros.

Como será demonstrado no presente trabalho, por meio da análise de uma série de dados concretos, que o programa Auxílio Brasil teve um impacto financeiro positivo na redução da extrema pobreza e no aumento no número de empregos, auxiliando na manutenção da renda das famílias mais vulneráveis após a pandemia. Nesse sentido, o Brasil está inserido em um contexto comum a diversos países que adotaram medidas de renda básica para a população, objetivando retomar o crescimento econômico após a crise mundial, com resultados relativamente bem-sucedidos.

Observe-se, por exemplo, o caso dos Estados Unidos - que, em março de 2021, teve um pacote fiscal de U\$ 1,84 trilhões de dólares, chamado *American Rescue Plan*, equivalente a 8% do produto interno bruto americano, com o intuito de estimular a atividade econômica interna. De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, tal medida resultou em um crescimento de 6,5% no ano de 2021, enquanto sem o auxílio, o crescimento do produto seria de apenas 3,2%⁴²⁹:

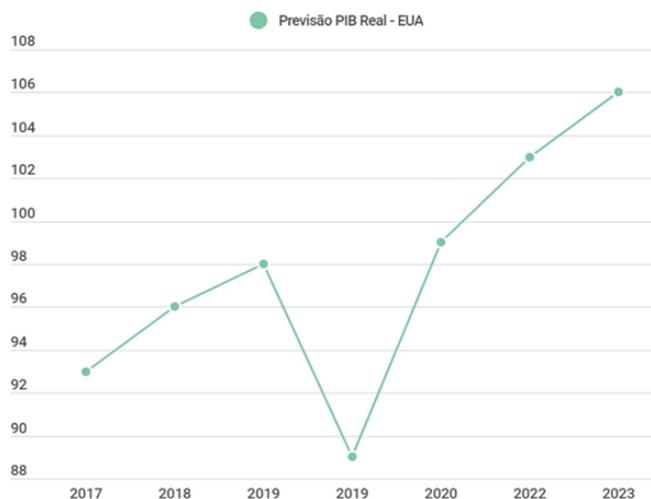
⁴²⁹ ALVES, João Rodopoulos; CARVALHO, Ana Clara; MENDES, Ana Carolina; SOARES, Kamila Gomes. Análise do Auxílio Emergencial no Brasil. *O Eco da Graduação*, v.6, n.2, edição 12, 2021.



Fonte: OCDE.

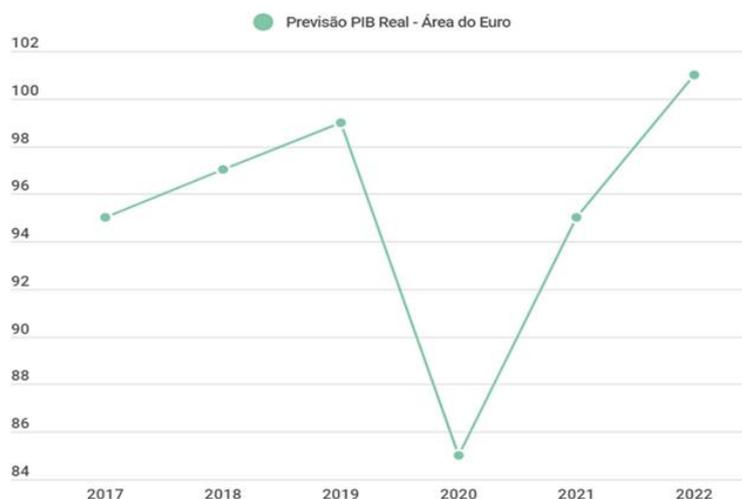
Nessa toada, o presidente americano Joe Biden propôs um auxílio de U\$ 1.400 (mil e quatrocentos dólares) para pessoas solteiras que ganham menos de U\$ 75.000 (setenta e cinco mil dólares) por ano, chefes de família com renda anual inferior a U\$ 112.500 (cento e doze mil e quinhentos dólares) e casais que juntos recebem menos de U\$ 150.000 (cento e cinquenta mil dólares), além de apoio financeiro para empresas de pequeno e grande porte afetadas pela pandemia. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, essas medidas aumentaram a produção dos Estados Unidos entre 3% e 4% no primeiro ano, além de promover o crescimento do produto interno bruto⁴³⁰:

⁴³⁰ ALVES, João Rodopoulos; CARVALHO, Ana Clara; MENDES, Ana Carolina; SOARES, Kamila Gomes. Análise do Auxílio Emergencial no Brasil. *O Eco da Graduação*, v.6, n.2, edição 12, 2021.



Fonte: OCDE

Em relação à União Europeia, da mesma forma, houve a implementação de um pacote fiscal robusto - chegando a 3,7 trilhões de euros - com o objetivo de apoiar a liquidez, o sistema de saúde, as pequenas e médias empresas, o setor de turismo, a renda dos trabalhadores, a agricultura e a pesca. Essas medidas foram eficazes na retomada do crescimento econômico, como demonstra a projeção abaixo⁴³¹:



Fonte: OCDE.

⁴³¹ ALVES, João Rodopoulos; CARVALHO, Ana Clara; MENDES, Ana Carolina; SOARES, Kamila Gomes. Análise do Auxílio Emergencial no Brasil. *O Eco da Graduação*, v.6, n.2, edição 12, 2021.

Diante do exposto, podemos concluir que a utilização da atividade financeira do Estado como ferramenta de redução de desigualdades é uma tendência mundial que se materializa em diferentes programas sociais adotados por diversos países. É evidente que, apesar das diferenças culturais, políticas e econômicas entre esses países, todos têm como objetivo comum a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

4.2. O AUXÍLIO BRASIL: SURGIMENTO, DESENHO ECONÔMICO E RELEVÂNCIA

O Auxílio Brasil, tópico do presente capítulo, foi criado com o intuito de aumentar o valor médio dos benefícios pagos às famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social, considerando, especialmente, os impactos da pandemia na economia brasileira e na renda das famílias mais pobres.

Para analisar a efetividade do programa enquanto instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais, é necessário compreender, primeiro, o contexto em que surgiu, seu desenho econômico, as suas bases legais e constitucionais - o que passa a se fazer abaixo.

4.2.1. A desigualdade no passado recente e impactos da pandemia de Covid-19

Como vimos em capítulo anterior, a pobreza tem sido um dos principais desafios enfrentados pelos brasileiros nas últimas décadas. Os níveis de desigualdade brasileira são elevados, especialmente quando comparados com outros países mais desenvolvidos. O relatório mundial sobre índices de qualidade de vida elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a partir de dados do Banco Mundial, apontou que o Brasil ocupa a oitava posição entre os piores países em desigualdade de renda⁴³².

Com efeito, uma pesquisa elaborada a partir do cruzamento dos dados tributários provenientes da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda da Pessoa Física - DIRPF e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD demonstrou que apesar dos índices de extrema pobreza terem caído

⁴³² Brasil tem a 8ª pior desigualdade de renda e supera só países africanos. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2020/12/15/brasil-tem-a-8-pior-desigualdade-de-renda-e-supera-so-paises-africanos.htm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

significativamente, assim como caíram em percentual as demais categorias de pobreza não-extrema⁴³³. Os índices de desigualdade, no período compreendido entre 2006 e 2012, permaneceram estáveis, em função do aumento da concentração de renda da parcela mais rica da população⁴³⁴. Os pesquisadores Marcelo Medeiros, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Sousa e Fábio Ávila de Castro explicaram que:

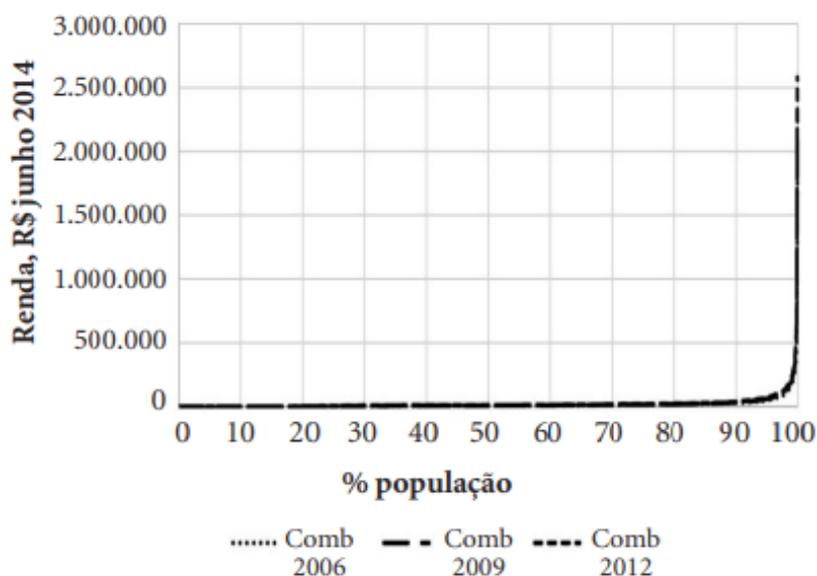
A desigualdade no Brasil é muito alta e estável. O 1% mais rico da população adulta concentra mais de um quarto de toda a renda do país. Os 5% mais ricos detêm quase metade da renda. A concentração é tamanha que um milésimo das pessoas acumula mais renda que toda a metade mais pobre da população junta. Salvo uma pequena queda ao longo dos seis anos analisados, esses níveis de concentração mantêm-se praticamente os mesmos entre 2006 e 2012.”⁴³⁵

De fato, o país é marcado por uma grande massa da população de baixa renda que se distingue de uma pequena, mas bastante rica, elite. O gráfico abaixo permite uma visualização dessa diferença nos níveis absolutos de renda do país:

⁴³³ SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 52.

⁴³⁴ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006/2012*. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <[https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf & lang=pt](https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 26 mar. 2023.

⁴³⁵ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006/2012*. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <[https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf & lang=pt](https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso em: 26 mar. 2023.



Parada de Pen da renda individual, 0% a 100% da população, distribuições combinadas, Brasil, 2006 a 2012⁴³⁶

Não há como negar, contudo, que, nos últimos vinte anos, o país experimentou avanços significativos no combate à pobreza e, ainda que em pequena medida, na redução das desigualdades sociais e regionais. No período compreendido entre 2004 e 2014, o país experimentou uma diminuição da pobreza extrema de 67,5% (sessenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) para 3,5 % (três inteiros e cinco décimos por cento) da população, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁴³⁷.

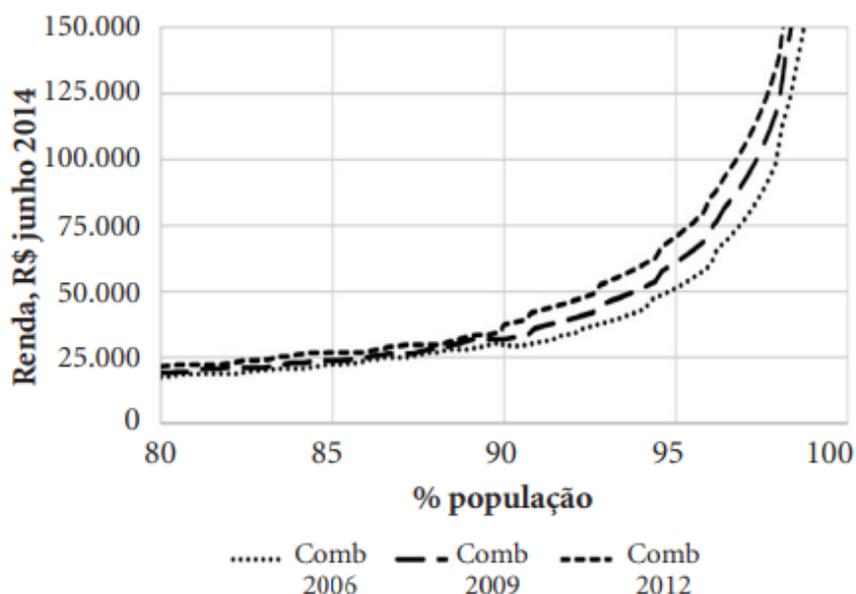
Esse fato também foi observado pelos pesquisadores Marcelo Medeiros, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Sousa e Fábio Ávila de Castro em seus estudos⁴³⁸, que apontaram ter havido um crescimento real da renda no período compreendido

⁴³⁶ Fonte: De 0% a 90% da população, PNAD 2006-2012 IBGE, microdados. De 90% a 100% da população, interpolação dos dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física, 2006-2012.

⁴³⁷ IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2015: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁴³⁸ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira.; CASTRO, Fábio Ávila. *O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares*, 2006/2012. Social Science Research Network Working Paper, 2014a. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/KgSz4CP7xyVT3LJDvz8f3qf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 26.03.2023.

entre 2006 e 2012 - mesmo que a distribuição não tenha se dado de forma tão igualitária quanto se almeja. Confira-se:



Parada de Pen da renda individual, 80% a 98% da população, distribuições combinadas, Brasil, 2006 a 2012⁴³⁹.

De acordo com relatório elaborado pelo Banco Mundial⁴⁴⁰, a redução da extrema pobreza foi resultado de políticas sociais implementadas pelo Governo Federal, como, por exemplo, o aumento do salário mínimo, evidenciando que - como se pretende concluir com o presente trabalho - as atividades estatais atuam sim a serviço do desenvolvimento econômico.

É nítido que o país foi pioneiro no planejamento e na execução de políticas públicas exitosas de transferência de renda⁴⁴¹, as quais beneficiam, em maior medida,

⁴³⁹ Fonte: De 0% a 90% da população, PNAD 2006-2012 IBGE, microdados. De 90% a 100% da população, interpolação dos dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física, 2006-2012.

⁴⁴⁰ Banco Mundial. *Monitoramento da Inclusão Social: programas de transferência de renda*. Brasília: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/734781468158247506/pdf/95942-WP-PUBLIC-portuguese-Pub-OJO-9-8-15-16h54-MonitoringBrazilInclusionPortuguese.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

⁴⁴¹ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 004, mai., 2020.

as regiões macroeconomicamente menos favorecidas, como Norte e Nordeste. O gráfico abaixo, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD de 2019, evidenciam que a maior parte da renda nordestina é oriunda de programas sociais e do sistema de aposentadorias do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Vejamos:

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total	
Norte	BPC-LOAS	0,2	4,5	5,1	5,9	4,9	3,8	6,7	1,6	0,6	0,1	2,2
	PBF	55,1	15,7	6,9	3,3	1,8	1,0	0,3	0,3	0,1	0,0	1,6
	Outros programas sociais	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	1,1	7,5	10,4	16,5	15,9	13,3	34,9	15,6	14,7	15,8	16,2
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,1	0,7	1,6	2,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,5	0,1	0,6
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	3,1	3,4	1,7	1,4	1,4	1,0	0,8	1,0	1,1	1,0	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,2	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9	0,6	1,7	1,9	2,3	1,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,5	0,3
Nordeste	BPC-LOAS	-	2,8	5,5	6,5	6,6	4,2	3,6	6,3	1,1	0,1	2,2
	PBF	81,4	29,7	10,9	5,3	2,4	1,4	0,6	0,2	0,1	0,0	1,8
	Outros programas sociais	0,4	0,8	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
	Aposentadoria/ensão do INSS	0,1	5,8	14,5	21,5	30,6	26,1	27,0	48,8	21,4	22,9	24,8
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	-	0,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0	0,6	0,6	0,1	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	6,7	2,8	1,8	1,4	1,3	1,1	0,7	1,2	0,9	1,2
	Aluguel ou arrendamento	0,4	0,6	0,3	0,4	0,3	0,6	0,7	0,4	1,6	3,3	1,9
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	1,1	0,6
Sudeste	BPC-LOAS	3,1	3,5	1,9	1,7	3,4	0,7	0,3	0,2	0,1	0,0	0,5
	PBF	10,0	2,2	0,8	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,3	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,2	17,6	16,0	18,3	31,1	18,4	20,0	20,2	20,9	16,1	18,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	0,6	1,5	1,5	1,0	0,9	1,0	0,7	0,6	0,2	0,0	0,4
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	5,7	2,3	1,8	1,5	1,4	1,0	0,9	1,0	1,1	0,7	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	4,4	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	3,1	1,5
Sul	BPC-LOAS	2,7	3,1	1,1	3,6	0,6	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,5
	PBF	5,5	0,8	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Outros programas sociais	0,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	11,4	19,3	14,6	51,7	19,5	20,3	18,9	21,2	17,4	17,6	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	2,0	1,7	1,2	0,3	1,1	0,8	0,7	0,3	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,0	2,1	1,7	1,0	0,9	1,2	0,9	1,3	1,0	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,5	1,2	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	2,7	3,6	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	2,4	1,1
Centro- oeste	BPC-LOAS	4,6	3,3	2,6	2,0	5,6	1,7	0,8	0,3	0,1	0,0	0,9
	PBF	7,7	2,0	1,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
	Outros programas sociais	0,4	0,4	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	8,1	15,1	11,2	11,1	31,0	13,7	13,8	15,2	15,1	19,3	16,7
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,7	1,0	1,6	1,1	1,0	0,5	0,8	0,6	0,2	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,2	1,6	1,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,5	0,9
	Aluguel ou arrendamento	1,2	0,8	0,8	1,5	0,8	1,6	2,0	2,7	2,5	3,8	2,6
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3	1,0	0,6
Brasil	BPC-LOAS	2,9	3,3	2,5	3,0	3,6	1,5	1,2	1,0	0,3	0,0	0,9
	PBF	14,8	5,5	2,4	1,2	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,6
	Outros programas sociais	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
	Aposentadoria/ensão do INSS	9,8	15,9	14,7	22,3	27,1	19,3	21,1	23,0	19,6	17,9	19,5
	Seguro-desemprego, seguro-defeso	1,1	1,3	1,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,5	0,3	0,0	0,5
	Pensão alimentícia, doação ou mesada em R\$	4,9	2,8	1,9	1,5	1,3	1,1	0,9	1,0	1,1	0,8	1,1
	Aluguel ou arrendamento	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	1,2	1,4	1,7	2,2	3,9	2,4
	Bolsa de estudos, poupança, aplic. financeiras	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	2,3	1,2

Participação das distintas fontes de renda (inclusive renda do trabalho) na massa de renda total segundo intervalos decilicos e macrorregiões, Brasil, 2019.⁴⁴²

⁴⁴² Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual. Elaboração própria.

Como bem esclareceu o professor Cassiano José Bezerra Marques Trovão:

O argumento de que as políticas sociais são de vital importância àqueles que se encontram na parte inferior da distribuição de renda fica ainda mais evidente quando se observam os pesos relativos da massa de renda desses programas para a renda desses domicílios.

Enquanto para o Brasil como um todo, BPC e PBF representavam, em 2019, 1,5% da massa de renda da população, no Nordeste essas políticas eram responsáveis por aproximadamente 4% da massa de renda dos domicílios da região. Mais do que isso, ao se analisar os 10% mais pobres, percebe-se que 14,8% da massa de renda dos domicílios desse estrato, no Brasil, é oriunda do PBF. No entanto, em termos regionais, as distâncias sociais ficam mais nítidas.⁴⁴³

Parece evidente, ante o exposto, que a atuação estatal — especialmente por meio dos instrumentos da atividade financeira, arrecadando recursos e os direcionando para a execução de políticas sociais e econômicas — atua ativamente na promoção da redução de desigualdades sociais e regionais.

Em 2020, no entanto, o mundo foi surpreendido pela pandemia de coronavírus, desde a primeira detecção do vírus na cidade de Wuhan, na China. O patógeno se espalhou rapidamente, afetando todos os continentes e levando a Organização Mundial da Saúde — OMS a declarar estado de emergência global de saúde pública. Essa situação causou choques na economia mundial e desencadeou a maior crise econômica dos últimos cem anos⁴⁴⁴ — com impactos mais significativos nas economias emergentes, como o Brasil.

A crise sanitária e as medidas de isolamento adotadas para conter a disseminação do vírus provocaram uma queda brusca na atividade econômica e, conseqüentemente, na renda de muitas famílias, especialmente aquelas que já viviam em situação de vulnerabilidade. No Brasil, a pandemia reverteu a tendência de queda gradual nos índices de pobreza, vivenciada nos últimos anos, e levou a um aumento significativo dos índices de desigualdade, sobretudo nas regiões mais pobres do país.

⁴⁴³ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 04, mai., 2020.

⁴⁴⁴ As informações sobre o início da pandemia de Covid-19 em Wuhan, a declaração de emergência global de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e os impactos da pandemia em escala mundial são amplamente divulgadas e reportadas por diversas fontes jornalísticas e governamentais. Algumas fontes confiáveis para obtenção dessas informações incluem a OMS, a Organização das Nações Unidas (ONU), agências de notícias internacionais como a Reuters, a BBC News e a CNN, e sites oficiais de governos de diferentes países.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apontam que, em 2020, a taxa de pobreza no país subiu para 28,6% (vinte e oito inteiros e seis décimos por cento), o que representa cerca de 59,2 milhões de pessoas.⁴⁴⁵

Além disso, a pandemia acentuou as desigualdades regionais no país, uma vez que as regiões mais pobres e vulneráveis - especialmente Norte⁴⁴⁶ e Nordeste⁴⁴⁷ — foram mais afetadas pela crise econômica e pelo colapso dos sistemas de saúde. Isso ocorreu devido à estrutura econômica dessas regiões, que é baseada principalmente na agricultura familiar e no setor de serviços informais. Com a paralisação das atividades econômicas devido à pandemia e a falta de políticas públicas efetivas de auxílio à população, muitos trabalhadores perderam sua renda e, conseqüentemente, a condição de vida piorou significativamente⁴⁴⁸.

Ademais, essas regiões também foram mais afetadas pela crise de saúde pública em si, devido à precariedade do sistema de saúde e à dificuldade de acesso a tratamento médico adequado. Isso resultou em um aumento da mortalidade por Covid-19 na população mais pobre dessas regiões⁴⁴⁹.

Faz-se necessário, nesse contexto, analisar os impactos da maior pandemia sanitária mundial na economia brasileira.

⁴⁴⁵ IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2020: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101702_informativo.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁴⁴⁶ Destaca-se, a título de exemplo, a crise vivenciada na cidade de Manaus pela falta de respiradores, situação que apenas foi apaziguada após a intervenção e doações feitas por artistas nacionais, como os humoristas Whindersson Nunes e Tatá Werneck. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pop-arte/noticia/2021/01/15/whindersson-nunes-diz-que-mobilizou-tres-avioes-com-ventiladores-pulmonares-para-manaus.ghtml>>. Acesso em: 25 fev. 2023.

⁴⁴⁷ Segundo dados do IBGE, em 2020, a Região Nordeste teve a maior queda do Produto Interno Bruto (PIB) em relação a 2019, com uma diminuição de 5,3%. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Regionais 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-regionais/208>>. Acesso em: 27 mar.2023.

⁴⁴⁸ IPEA *Nota Técnica n° 85 - A pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_notatec85.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

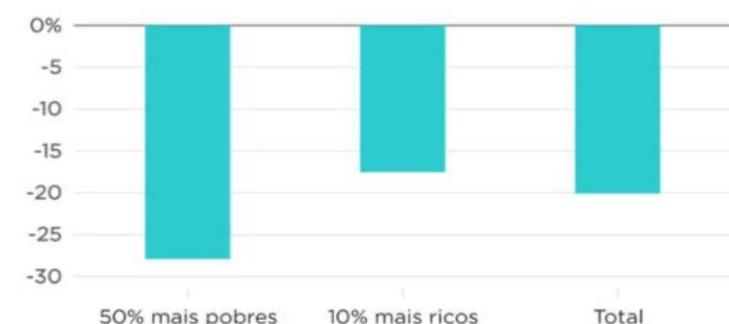
⁴⁴⁹ IPEA. *Nota Técnica n° 85 - A pandemia de Covid-19 e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200807_notatec85.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

Apurou-se que, após a pandemia, pelo menos um milhão de famílias adentrou na condição de pobreza. Analisemos o gráfico colacionado a seguir⁴⁵⁰, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA, o qual demonstra claramente o aumento na proporção de pobres no período compreendido entre 2019 e 2021:

Indicador	2019 (%)	2021 (%)	Diferença (p.p.)
Proporção de pobres			
Linha R\$ 210,00	9,32	10,70	1,38
Linha R\$ 105,00 (pobreza extrema)	4,67	5,74	1,07
Quadrado do hiato da pobreza			
Linha R\$ 210,00	6,27	7,63	1,36
Linha R\$ 105,00 (pobreza extrema)	3,33	4,40	1,07

Fonte: PNAD Contínua.
Elaboração do autor.
Obs.: Pesos amostrais considerados na análise.

Ou seja, a pandemia aumentou as desigualdades sociais e regionais que já assolavam o país, exigindo a adoção de políticas públicas pelos entes estatais. Um estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas⁴⁵¹ apontou que houve uma queda significativa na renda do trabalho da população entre o primeiro e o segundo semestre de 2020:



Fonte: FGV/Social

Diante desse cenário de aumento de pobreza e de desigualdades, o Governo Federal adotou diversas medidas, com o objetivo de fornecer uma renda mínima para

⁴⁵⁰ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 7*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, junho de 2022.

⁴⁵¹ NERI, Marcelo C. “Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada” (2020). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/Covid&Trabalho>>. Acesso em 31.03.2023.

as famílias mais afetadas pela pandemia e minimizar os efeitos da crise econômica.

4.2.2. As medidas emergenciais

Visando retomar o crescimento econômico e socorrer as classes economicamente mais vulneráveis, tais quais os trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda, nos seguintes termos:

Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências⁴⁵²

Dentre as medidas previstas, destacavam-se (i) a possibilidade de redução de jornada de trabalho e salário dos empregados por até 90 dias, mediante acordo individual ou coletivo com o sindicato da categoria⁴⁵³; (ii) a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias, mediante acordo individual ou coletivo com o sindicato da categoria⁴⁵⁴; (iii) a garantia provisória de emprego aos trabalhadores que tiveram o contrato suspenso ou a jornada reduzida, pelo mesmo período em que durar a medida; e, no que interessa ao presente trabalho, (iv) o pagamento de um benefício emergencial pelo Governo Federal para compensar parte da perda salarial dos

⁴⁵² Brasil. *Medida Provisória nº 936*, de 1º de abril de 2020.

⁴⁵³ Em caso de redução de jornada de trabalho e salário via acordos individuais, que poderia vigorar por até 90 (noventa) dias, o percentual da redução era aplicado na base de cálculo do seguro desemprego, podendo assumir os percentuais de 25%, 50 % ou 70%, sem ultrapassar o limite inferior dado pelo salário mínimo. Existia a possibilidade de que, por convenção coletiva, os trabalhadores aceitassem outros percentuais de redução de jornada de trabalho e de salário. A Medida Provisória previa também a possibilidade inclusive de que os trabalhadores aceitassem em acordo coletivo não receber o benefício caso a redução fosse inferior a 25% ou que aceitassem receber percentuais menores de benefício que o percentual da redução da jornada de trabalho e do salário.

⁴⁵⁴ Por sua vez, em caso de suspensão temporária do contrato de trabalho, o benefício possuía o valor mensal equivalente a 70% ou a 100% do seguro desemprego, a depender do porte da empresa. O benefício de 70% se aplicava caso a receita bruta no ano calendário de 2019 da empresa tivesse sido superior a R\$ 4,8 milhões, obrigando-a a realizar o pagamento de ajuda compensatória no valor de 30% do salário do trabalhador. Já o benefício de 100% se aplicava para empresas cuja receita bruta tivesse sido inferior a R\$ 4,8 milhões em 2019, isentando o empregador das micro e pequenas empresas do pagamento de qualquer compensação. A medida poderia vigorar pelo prazo máximo de sessenta dias, que podia ser dividido em até dois períodos de trinta dias. Durante o período da suspensão, o trabalhador deveria continuar recebendo os benefícios concedidos pelo empregador, como, por exemplo, plano de saúde e vale alimentação, e não deveria manter as atividades de trabalho, mesmo que parcialmente.

trabalhadores afetados⁴⁵⁵.

Cassiano José Bezerra Marques Trovão, explicou os benefícios concedidos pela Medida Provisória nº 936:

“O Ministério da Economia apresentou as seguintes premissas: 1) a adesão ao programa deve ser dada por acordo entre as partes; 2) o programa destina-se a todos os empregadores, excluindo órgãos públicos, empresas estatais e organismos internacionais; 3) contempla todos os empregados, incluindo trabalhadores domésticos, em regime de jornada parcial, intermitentes e aprendizes; 4) o prazo máximo de duração do programa é de 90 dias e/ou enquanto persistir o estado de calamidade pública; 5) as medidas dependem da concordância dos empregados.

Essa medida provisória define o pagamento de um benefício emergencial com recursos do Tesouro Nacional para os trabalhadores que tiverem sua jornada de trabalho e salários cortados ou seus contratos suspensos. Nesse último caso, quando adotado por empresas com receita bruta no ano-calendário de 2019 superior a R\$ 4,8 milhões, essas somente poderão suspender o contrato de trabalho mediante o pagamento de uma ajuda compensatória mensal de 30% do valor do salário do trabalhador, que passará a receber o valor proporcional a 70% do seguro desemprego a que ele teria direito se fosse desligado.”⁴⁵⁶

Com o aumento de casos de infecção pelo novo vírus e a necessidade de ampliar as medidas de proteção social, foi sancionada a Lei nº 13.982/2020⁴⁵⁷, que

⁴⁵⁵ A Medida Provisória previa que o benefício fosse pago mensalmente em caso de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários ou suspensão temporária do contrato de trabalho, independentemente do tempo de vínculo empregatício. A base de cálculo do valor pago era o seguro desemprego que o trabalhador teria direito a receber de acordo com sua média salarial. O piso do seguro desemprego equivalia ao salário mínimo da época (R\$ 1.045,00). Então, se um trabalhador tivesse direito a um seguro-desemprego de R\$ 1.500,00 e sua jornada fosse reduzida em 25%, o benefício emergencial era definido por 25% de R\$1.500,00, isto é R\$ 350,00”.

⁴⁵⁶ TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais*. Texto para Discussão. UFRN. DEPEC, Natal, n. 004, mai., 2020.

⁴⁵⁷ Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

- I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020)
- II - não tenha emprego formal ativo;
- III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;
- IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;
- V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e
- VI - que exerça atividade na condição de:
 - a) microempreendedor individual (MEI);
 - b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 ; ou
 - c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

dispunha sobre outras medidas para enfrentamento da crise de saúde pública decorrente do coronavírus - inclusive a concessão de um auxílio financeiro como medida de combate aos impactos da pandemia.

O pagamento do benefício foi dividido em diferentes etapas, cada uma com seus próprios critérios de elegibilidade e valores de pagamento. Inicialmente, o valor mensal do benefício financeiro era de R\$ 600,00 (seiscentos reais), pagos por até cinco meses para trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e beneficiários do programa Bolsa Família. Após esse período, o auxílio foi reduzido para R\$ 300,00 (trezentos reais).

Para se inscrever no programa, os beneficiários tiveram que atender a certos critérios, como ser maior de idade, não possuir emprego formal, ter renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos, além de não ter recebido em 2019 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos). O pagamento do benefício foi realizado pela Caixa Econômica Federal, por meio de depósito em conta poupança digital ou saque em espécie.

A base legal e constitucional para a instituição do auxílio emergencial estava no artigo 196 da Constituição Federal⁴⁵⁸, o qual determina que a saúde é um direito de todos e dever do Estado.

Neste ponto, é relevante destacar que, como apontado no capítulo anterior, a criação de despesas públicas deve ser autorizada por lei e depende da disponibilidade orçamentária. Contudo, em casos de emergência ou calamidade pública, o governo pode recorrer ao mecanismo financeiro denominado crédito extraordinário.

O crédito extraordinário é um mecanismo que permite ao Governo Federal realizar despesas imprevisíveis e urgentes, sem que elas estejam previstas no orçamento anual. Esse tipo de crédito é regulamentado pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO e só pode ser utilizado em situações excepcionais, como guerras, comoções internas ou desastres naturais.

Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

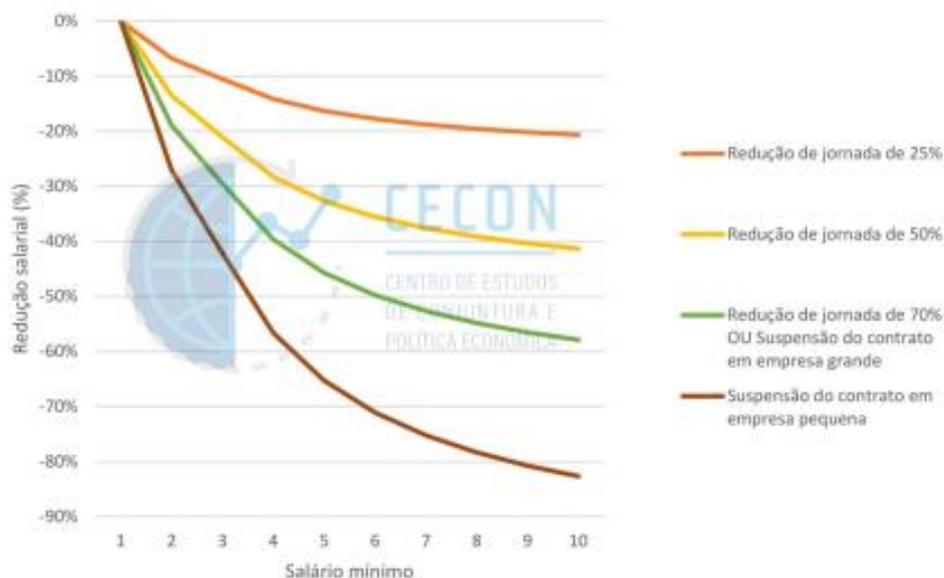
⁴⁵⁸ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Por se enquadrar nas hipóteses previstas acima — e, obviamente, por não estar previsto no orçamento federal para o ano de 2020 — o auxílio emergencial foi criado por meio de crédito extraordinário. O Governo Federal recorreu a esse mecanismo atípico para obter os recursos necessários à implementação do programa com rapidez e eficiência, considerando que a pandemia gerou uma demanda urgente por ajuda financeira.

O programa beneficiou milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica durante a pandemia e foi considerado um importante instrumento de proteção social, de combate à pobreza e de mitigação dos impactos econômicos da crise sanitária.

É importante ressaltar, todavia, que as medidas de manutenção do emprego e da renda adotadas pelo Governo Federal não foram capazes de impedir a diminuição da renda da população brasileira — mas tão somente reduzi-la. A suspensão dos contratos de trabalho, por exemplo, permitiu que as empresas reduzissem a jornada de trabalho e o salário dos trabalhadores, o que, naturalmente, resultou em uma perda de renda. O auxílio emergencial, por sua vez, embora tenha sido fundamental para muitas famílias durante a pandemia, não foi suficiente para cobrir todas as despesas básicas e garantir o sustento de todos os trabalhadores.

Os gráficos abaixo, elaborados pelo Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Universidade Estadual de Campinas, ainda no início da pandemia, trazem interessante projeção da perda de renda do trabalho com base na Medida Provisória nº 936:



Redução salarial com a MP nº 936⁴⁵⁹

SM	Salário Base	25%		50%		70%		100% Pequenas		100% Grandes	
		R\$	Var %	R\$	Var %	R\$	Var %	R\$	Var %	R\$	Var %
1	1.045,00	1.045,00	0,0%	1.045,00	0,0%	1.045,00	0,0%	1.045,00	0,0%	1.045,00	0,0%
3	3.135,00	2.804,51	-10,5%	2.474,02	-21,1%	2.209,62	-29,5%	1.813,03	-42,2%	2.209,62	-29,5%
5	5.225,00	4.372,01	-16,3%	3.519,02	-32,7%	2.836,62	-45,7%	1.813,03	-65,3%	2.836,62	-45,7%
7	7.315,00	5.939,51	-18,8%	4.564,02	-37,6%	3.463,62	-52,7%	1.813,03	-75,2%	3.463,62	-52,7%

Redução da jornada (25, 50 e 70%) e suspensão do contrato (100%): novo salário (R\$) e variação em relação ao salário original⁴⁶⁰

A análise dos dois gráficos colacionados gráficos acima permite concluir que os trabalhadores que percebiam um salário mínimo manteriam seus rendimentos inalterados. Todos os demais, contudo, sofreriam uma perda de rendimento. Os autores da pesquisa exemplificam:

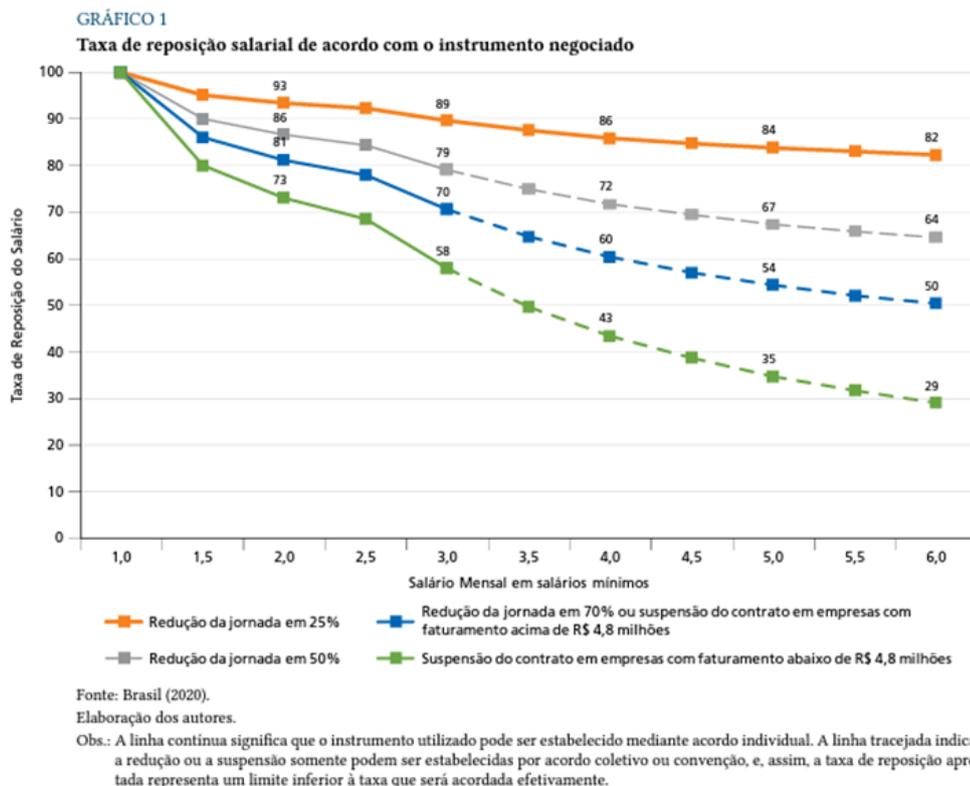
⁴⁵⁹ WELLE, Arthur. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. GUIDOLIN, Ana Paula. DA ROZ, Felipe. MELLO, Guilherme. ROSSI, Pedro. GONÇALVES, Ricardo. Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial. *Nota do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Universidade Estadual de Campinas nº 11*, abril de 2020. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>. Acesso em: 28 mar.2023.

⁴⁶⁰ WELLE, Arthur. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. GUIDOLIN, Ana Paula. DA ROZ, Felipe. MELLO, Guilherme. ROSSI, Pedro. GONÇALVES, Ricardo. Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial. *Nota do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Universidade Estadual de Campinas nº 11*, abril de 2020. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>. Acesso em 28 mar .2023.

"Os trabalhadores que ganham três salários mínimos, por exemplo, podem apresentar uma queda de renda entre 10,5% e 42,2%, a depender do cenário de redução da jornada e dos salários. No caso de renda equivalente a cinco salários mínimos, a perda salarial pode alcançar até 65,3% da renda inicial do vínculo (suspensão ou *lay-off* empresas pequenas), ou seja, o trabalhador com salário mensal de R\$ 5.225,00 passaria a receber R\$ 1.813,03. A partir da renda de dez salários mínimos, quando a perda no cenário de suspensão ou *lay-off* para trabalhadores de pequenas empresas chega no valor de 82,7% da renda original, a curva segue caindo conforme o aumento do salário, mas de maneira mais lenta."⁴⁶¹

A Nota Técnica nº 71 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, ao analisar a efetividade do auxílio emergencial na manutenção da renda *per capita*, concluiu que a renda da população abaixo de um salário mínimo foi aumentada e que a renda daqueles que recebiam até dois salários mínimos foi mantida. Como essa parcela corresponde a maior parcela da população brasileira, verificou-se uma taxa de reposição de renda de 73% (setenta e três por cento) com os benefícios emergenciais:

⁴⁶¹ WELLE, Arthur. OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. GUIDOLIN, Ana Paula. DA ROZ, Felipe. MELLO, Guilherme. ROSSI, Pedro. GONÇALVES, Ricardo. Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial. *Nota do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Universidade Estadual de Campinas nº 11*, abril de 2020. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-do-cecon-MP936-F2.pdf>>. Acesso em: 28 março. 2023.



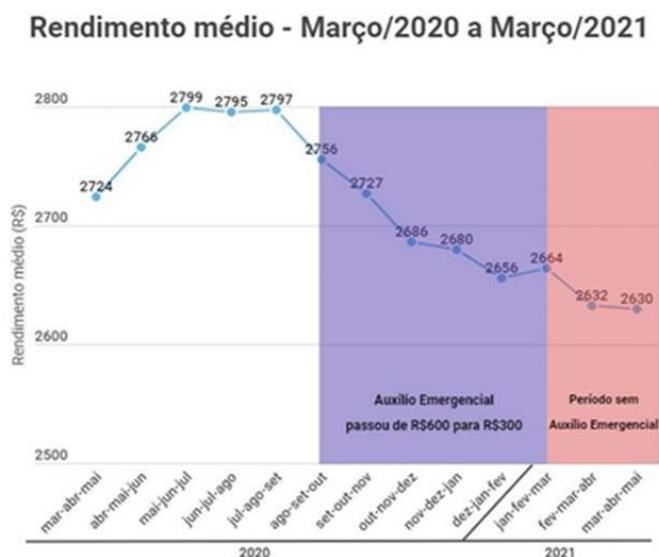
A nota técnica complementa:

Em relação à RDPC, os resultados indicam que a MP nº 936/2020 deve alterar pouco a situação dos domicílios mais vulneráveis, seja pela taxa de reposição elevada, seja pela pequena participação de empregados com carteira neste grupo. Para os domicílios na parte intermediária da distribuição, e principalmente para aqueles no quinto mais alto, a renda *per capita* pode sofrer reduções mais acentuadas. Essas perdas, porém, são menores que as registradas para os rendimentos do trabalho, já que rendas de outras fontes têm uma importância maior para os domicílios situados nos três quintos mais elevados da distribuição.

Em suma, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda é importante para a manutenção do emprego e da renda, especialmente dos trabalhadores que recebem até 2 SMs, diante do contexto da pandemia da Covid-19. Considerando que a recuperação da economia poderá ser lenta, este é um programa que poderia ter sua extensão temporal ampliada. Por fim, vale refletir que sua implementação poderia ocorrer mediante transferência aos empregadores, para simplificar as transferências e reduzir as chances de erro no pagamento aos trabalhadores.

Apesar da diminuição de renda da população, as medidas econômicas emergenciais adotadas pelo Governo Federal foram essenciais para a manutenção

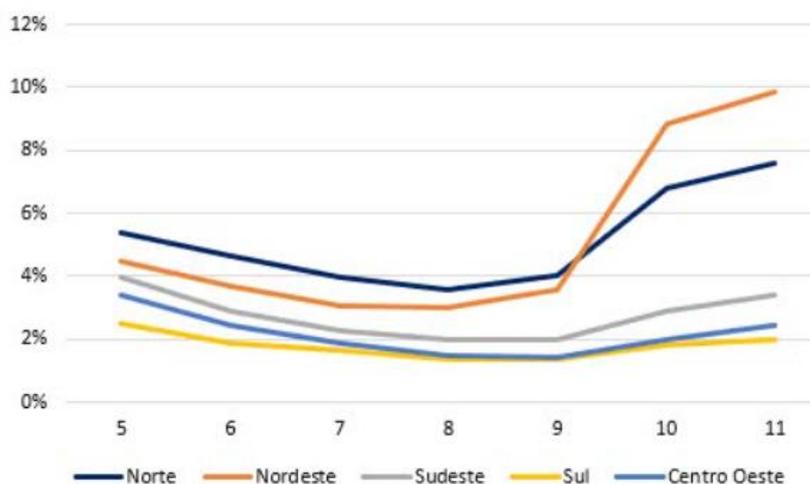
dos vínculos trabalhistas e para a garantia de alguma fonte de renda no período. Com efeito, quando o Auxílio Emergencial foi reduzido de R\$ 600,00 (seiscentos) para R\$ 300,00 (trezentos) reais, o rendimento médio dos trabalhadores caiu proporcionalmente, conforme se observa do gráfico elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:



Fonte: IBGE (2022).

Os impactos da pandemia e do auxílio emergencial foram, além de distributivamente maiores sobre os mais pobres, regionalmente mais fortes sobre o Norte e o Nordeste. Conforme se extrai do gráfico abaixo, após a redução do auxílio emergencial, a pobreza extrema teve elevação considerável no Nordeste, tendo chegado a 10% (dez por cento). Nas regiões Sul e Centro Oeste, o impacto foi quase nulo:

População Abaixo da Linha de Pobreza Extrema por Região



Fonte: IBGE – Elaboração: IBRE/FGV

De acordo com Daniel Duque, pesquisador do Instituto Brasileiro de Educação — IBRAE, “a redução do auxílio emergencial é um fator que, além de puxar a queda da renda média, também tem um grande efeito sobre a pobreza, principalmente por estar concentrada entre a população mais pobre do país”.

Segundo o relatório “Desigualdade Mundial 2022”⁴⁶², elaborado por economistas da Universidade de Berkeley, nos Estados Unidos, e da Paris School of Economics, a pandemia ampliou a desigualdade de renda no Brasil, tornando o país ainda mais desigual do que já era antes da crise sanitária. O relatório aponta que os 10% (dez por cento) mais ricos do país detêm 55% (cinquenta e cinco por cento) da renda nacional, enquanto os 50% (cinquenta por cento) mais pobres têm apenas 12,5% (doze e meio por cento). Essa desigualdade é agravada pela falta de políticas públicas eficazes que possam reduzi-la.

Presumivelmente, a pandemia de coronavírus evidenciou as fragilidades da economia brasileira e a necessidade de políticas públicas mais robustas para enfrentar crises futuras. A falta de investimentos em infraestrutura e tecnologia tornou o país menos competitivo e menos preparado para enfrentar as mudanças do mercado global. Além disso, a pandemia expôs as limitações do Estado em lidar com

⁴⁶² ZUCMAN, Gabriel, et al. *Desigualdade Mundial 2022: a economia brasileira, o impacto da pandemia e as políticas para um futuro melhor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

crises de grande magnitude, como a necessidade de medidas emergenciais e apoio financeiro para os mais vulneráveis. Ficou evidente a necessidade de políticas sociais efetivas para reduzir a desigualdade de renda — contexto em que surgiu o “Auxílio Brasil”.

4.2.3. Criação do Auxílio Brasil

Considerando a necessidade de redução da desigualdade social e da pobreza no Brasil, especialmente no contexto pós-pandêmico, e em substituição ao programa Bolsa Família⁴⁶³, foi criado o Auxílio Brasil.

O programa Bolsa Família, que teve início durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi o maior programa de transferência de renda do país, sendo internacionalmente reconhecido por ter tirado milhares de famílias da miséria. O programa teve um papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade no país nos últimos anos. Contudo — e devido, especialmente, aos impactos econômicos causados pela pandemia de coronavírus — precisou ser reformulado e atualizado para atender às necessidades atuais da população.

Com esse intuito, foi anunciada a criação do Auxílio Brasil pelo Governo Federal, como uma medida para aumentar o valor médio do benefício financeiro concedido à população e ampliar o número de famílias beneficiadas pelo programa. O objetivo era atender mais famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, refletindo a preocupação do governo em atender às necessidades emergenciais da população mais vulnerável, além de buscar formas de incentivar a inclusão social e econômica no país.

Entre as principais mudanças do Auxílio Brasil em relação ao Bolsa Família estão (i) a inclusão de um benefício para a primeira infância, destinado a crianças de

⁴⁶³ O Bolsa Família foi um programa social criado pelo governo brasileiro em 2003, com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade social no país. Ele fornecia transferências financeiras mensais para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, desde que cumpram determinados critérios, como manter as crianças na escola e levar os filhos menores de 7 (sete) anos para receber vacinas e fazer exames de saúde regularmente. O valor do benefício variava de acordo com a composição da família e podia ser acumulado com outros benefícios sociais. O programa é considerado um dos maiores programas de transferência de renda do mundo e tem sido apontado internacionalmente como uma importante ferramenta para reduzir a desigualdade social e a pobreza no Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/bolsa-familia>>. Acesso em 31.03.2023.

0 (zero) a 36 (trinta e seis) meses; (ii) a criação de um benefício para o controle de natalidade; (iii) o aumento do valor do benefício médio; e (iv) a ampliação da faixa de renda para a inclusão de novas famílias.

Porém, o Auxílio Brasil ainda é alvo de críticas devido a algumas mudanças controversas em suas regras, como, por exemplo, a exigência de contrapartidas para o recebimento do benefício, o que pode dificultar a inclusão social e produtiva das famílias beneficiárias. Ademais, o sucesso do programa depende de uma série de fatores, como a efetividade na identificação e seleção dos beneficiários, a qualidade da gestão dos recursos e a capacidade de oferecer oportunidades de capacitação e geração de renda para os beneficiários.

É relevante, nesse cenário, a análise da sua efetividade enquanto instrumento de redução de desigualdades sociais e regionais.

4.2.4. O desenho econômico do Auxílio Brasil

O Auxílio Brasil foi desenhado para suprir as lacunas do Auxílio Emergencial - sendo diretamente voltado para a *“transferência direta e indireta de renda, ao desenvolvimento da primeira infância, o estímulo ao empreendedorismo, ao microcrédito, à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à empregabilidade e à emancipação cidadã”*⁴⁶⁴.

Depois da pandemia, era necessária uma resposta rápida do governo, ampliando e simplificando o modo de obtenção dos benefícios, a fim de emancipar as famílias em situação de vulnerabilidade econômica.

O processo de instituição do benefício começou em julho de 2021, quando a Medida Provisória nº 1.061 foi publicada no Diário Oficial da União. O normativo estabeleceu as diretrizes do programa, como o valor do benefício, os critérios de elegibilidade, os incentivos à educação e à inclusão produtiva, dentre outros aspectos.

Em seguida, a medida provisória foi encaminhada ao Congresso Nacional, para análise e discussão. O Congresso Nacional aprovou o texto final do normativo, que foi enviado para sanção presidencial e convertido na Lei nº 14.284/2021, que

⁴⁶⁴ DIAS, Tereza Cristina Corrêa da Costa; DE ALMEIDA, Sergio Freitas; NETO, João Inácio Ribeiro Roma; RIBEIRO, Milton. *EMI n.º 00027/2021 MCID MAPA MCTI MEC*. Brasília, 5 agosto, 2021.

regulamenta o Auxílio Brasil e estabelece todas as suas diretrizes.

O desenho econômico do Auxílio Brasil é baseado em três pilares principais — transferência de renda, incentivo à educação e incentivo à inclusão produtiva.

Em relação à transferência de renda, o programa prevê o pagamento de um benefício mensal às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O valor do benefício varia de acordo com a composição familiar e a renda per capita. O Auxílio Brasil também inclui benefícios adicionais para crianças de 0 (zero) a 36 (trinta e seis) meses, adolescentes de 12 (doze) a 17 (dezesete) anos e gestantes.

Já em relação ao incentivo à educação, o programa prevê a criação de um bônus anual para alunos que se destacarem no desempenho escolar. Além disso, as famílias que têm crianças em idade escolar devem garantir a frequência escolar dos filhos para receber o benefício — reduzindo os índices de evasão escolar.

Por fim, em relação ao incentivo à inclusão produtiva, o programa prevê ações para capacitação e qualificação profissional, além de incentivos para que os beneficiários do programa possam ingressar no mercado de trabalho.

O desenho econômico do Auxílio Brasil é uma tentativa de combinar transferência de renda com medidas para estimular a educação e a inclusão produtiva das famílias beneficiárias. A ideia é que o programa possa contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade no país, além de estimular o desenvolvimento social e econômico das regiões mais vulneráveis do país.

Além disso, a Lei nº 14.284/2021 estabelece regras para a fiscalização e o controle do programa, como a criação de um conselho gestor e a obrigatoriedade de prestar contas dos recursos utilizados. Essas medidas têm o objetivo de garantir a transparência e a efetividade do Auxílio Brasil no combate às desigualdades sociais e regionais no país.

4.3. UTILIDADE E TRANSPARÊNCIA DO AUXÍLIO BRASIL NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS

Como vimos, o Auxílio Brasil é o programa de transferência de renda que foi proposto pelo Governo Federal em substituição ao antigo Bolsa Família. O novo

programa tem como objetivo combater as desigualdades sociais e regionais no país por meio de medidas que visam garantir a transferência de renda às famílias mais vulneráveis, bem como incentivar a educação e a inclusão produtiva.

Nesse contexto, a discussão acerca da utilidade e transparência do Auxílio Brasil se torna fundamental, uma vez que o programa pode ser um importante instrumento para a redução das desigualdades no país.

Para isso, é preciso avaliar se o programa atende às necessidades da população, se os recursos são bem direcionados e se há transparência no processo de seleção e pagamento dos beneficiários. Nesse sentido, este capítulo busca discutir a utilidade e transparência do Auxílio Brasil no combate às desigualdades sociais e regionais no país.

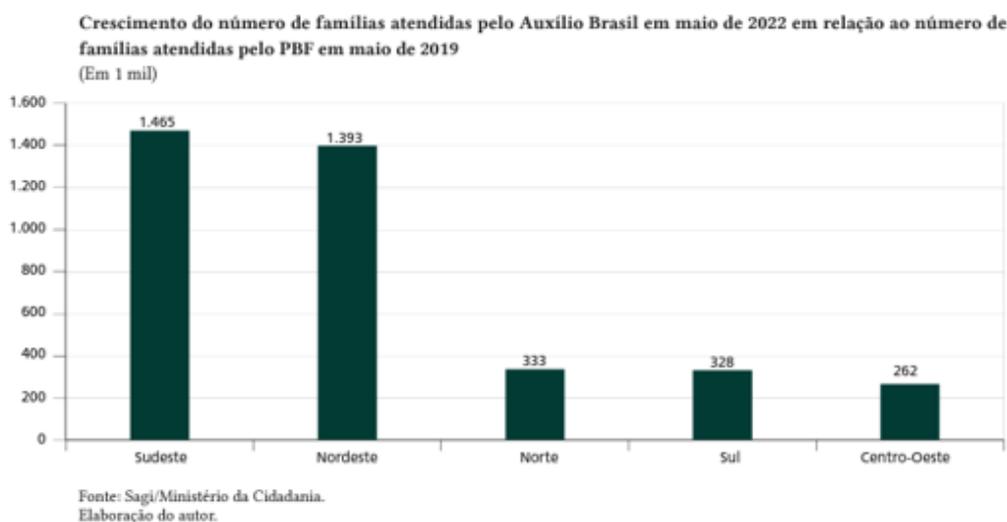
4.3.1 Expansão do número de famílias beneficiadas

Segundo a Nota da Presidência nº 12, que analisa de forma preliminar a expansão do programa Auxílio Brasil, houve uma ampliação da rede de proteção social brasileira, o aumento do poder de compra dos beneficiários e a recuperação das perdas de renda registradas em virtude da crise sanitária - nesse sentido, e segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, mais de 5,7 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa Auxílio Brasil no período de um ano, o supera em mais de 5 (cinco) vezes o aumento do número de famílias cuja renda foi drasticamente reduzida em decorrência da pandemia de Covid-19⁴⁶⁵.

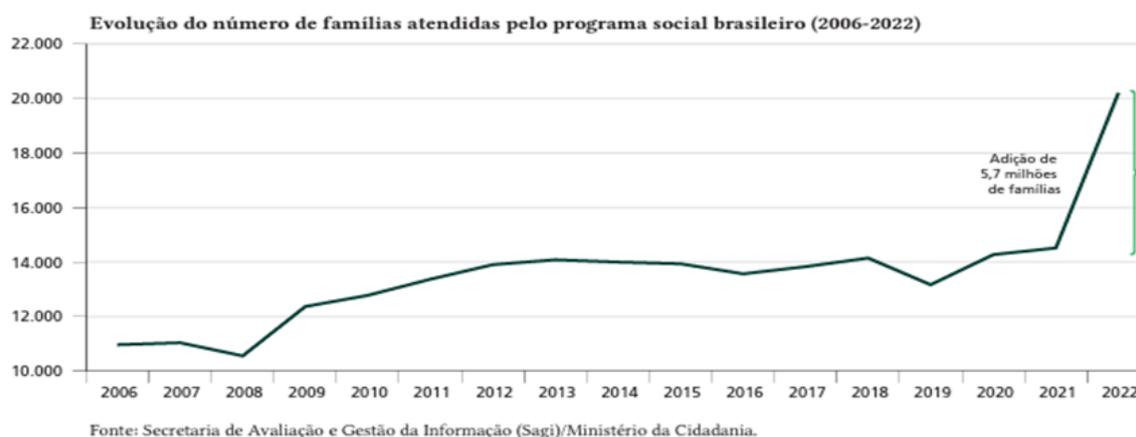
O gráfico abaixo demonstra como o Governo Federal incluiu, até maio de 2021, mais de 3,8 milhões de famílias no benefício em todas as regiões do país⁴⁶⁶:

⁴⁶⁵ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

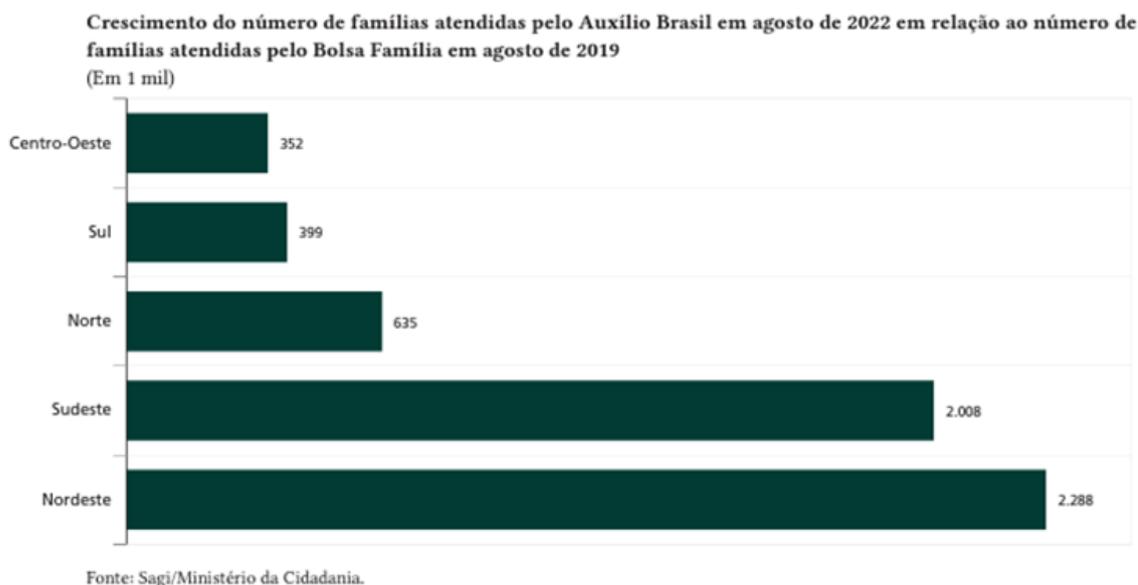
⁴⁶⁶ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.



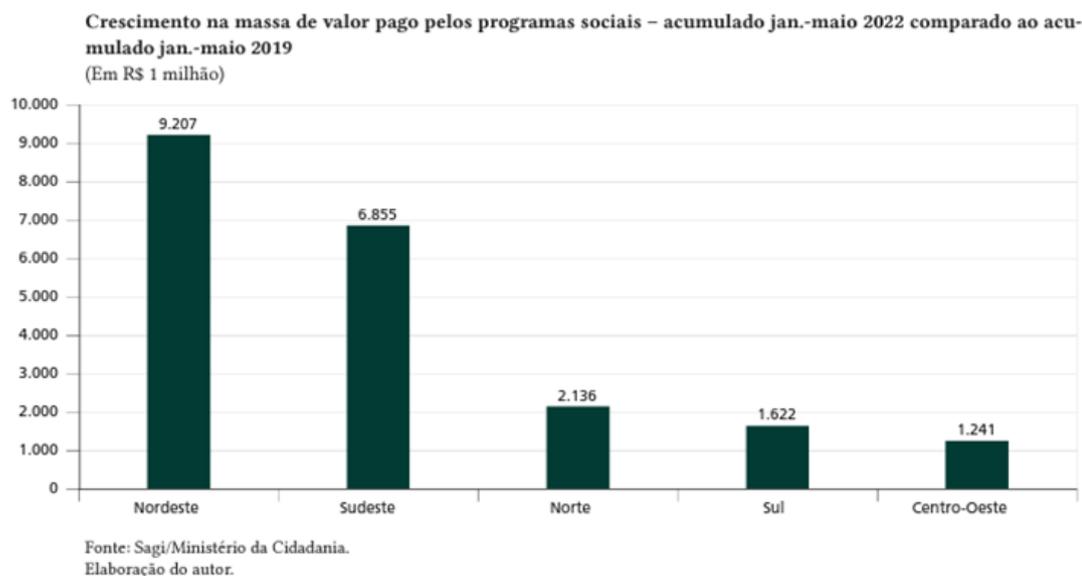
Já no período compreendido entre janeiro e agosto de 2022, o programa conseguiu incluir mais de 5,7 milhões de brasileiros, como observado no gráfico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, elaborado a partir dos dados do Ministério da Cidadania:



Além disso, houve um aumento expressivo do número de famílias atendidas pelo Auxílio Brasil em agosto de 2022, em comparação ao Bolsa Família no mesmo período de 2019, principalmente no Nordeste (2 milhões de beneficiários) e no Sudeste (2,3 milhões de beneficiários):



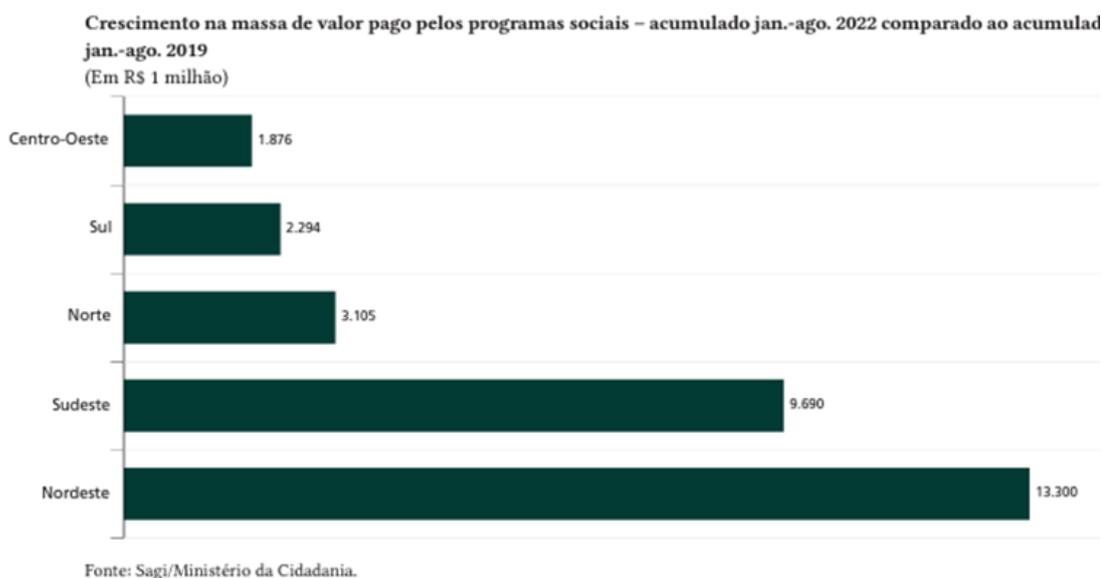
Houve também o aumento do repasse do Auxílio Brasil entre janeiro e maio de 2022, quando comparado com o Bolsa família no mesmo período de 2019, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste, conforme evidencia o gráfico a seguir, baseado em valores reais de maio de 2022⁴⁶⁷:



Entre janeiro e agosto de 2022, o Programa Auxílio-Brasil, comparando a BPF

⁴⁶⁷ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

no mesmo período em 2019, obteve significativos aumentos nas regiões Nordeste (R\$ 13,3 bilhões) e Sudeste (R\$ 9,7 bilhões), segundo o gráfico do IPEA⁴⁶⁸:



Tem-se, nesse contexto, que houve uma expansão no número de famílias beneficiadas financeiramente pela política pública em questão - indicando, ao menos preliminarmente, que o Auxílio Brasil tem sim um impacto positivo na redução de desigualdades sociais no país.

4.3.2. Compensação pela queda na renda do trabalho das famílias brasileiras

Como visto nos tópicos acima, com a pandemia, muitas empresas encerraram ou reduziram suas atividades, o que resultou em uma perda significativa de empregos e renda para muitas famílias. Uma das principais justificativas para a criação do Auxílio Brasil é, justamente, compensar a queda de renda das famílias brasileiras decorrente da crise econômica provocada pela pandemia de coronavírus.

Visando avaliar se o aumento do repasse do Auxílio Brasil foi capaz de compensar a queda da renda do trabalho da parcela mais pobre da população, o

⁴⁶⁸ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA analisou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, concluindo que “o aumento do repasse do Programa Auxílio Brasil concedido pelo governo federal, só entre janeiro e maio de 2022, representou 2,5 vezes a perda de renda do trabalho dessas famílias em decorrência dos efeitos da pandemia em 2021”⁴⁶⁹. Isso significa, em termos práticos, que a variação dos repasses nos programas sociais superou a perda de renda em todas as regiões do país, o que antevê uma redução nos índices de pobreza no Brasil no ano de 2022, quando comparados aos índices do ano de 2019:

Redução na renda do trabalho para as famílias pertencentes aos 10% mais pobres comparada ao aumento nos repasses dos programas sociais
(Em R\$ 1 milhão)

Região	Redução estimada na renda do trabalho (anual)	Varição nos repasses ao Auxílio Brasil (jan.-maio)
Centro-Oeste	489,54	1.240,93
Nordeste	5.590,01	9.207,45
Norte	1.540,24	2.135,55
Sudeste	3.595,12	6.854,55
Sul	726,98	1.621,81
Total	10.401,653	25.101,95

Fontes: PNAD Contínua e Sagi/Ministério da Cidadania.

Tem-se que, somente nos oito primeiros meses do ano - entre janeiro de 2022 e agosto de 2022 - o repasse totalizou cerca de trinta bilhões de reais, compensando quase três vezes a perda da renda do trabalho das famílias, permitindo “*antever uma redução da pobreza, bem como da insegurança alimentar e da fome no Brasil em 2022*”⁴⁷⁰. Veja-se:

⁴⁶⁹ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. Nota da Presidência nº 12. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

⁴⁷⁰ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. Nota da Presidência nº 12. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

Redução na renda do trabalho para as famílias 10% mais pobres comparada ao aumento no repasse do Auxílio Brasil, por região
(Em R\$ 1 milhão)

Região	Redução estimada na renda do trabalho (2019-2021)	Varição no repasse do Auxílio Brasil (jan.-ago. 2022)
Centro-Oeste	489,54	1.876,05
Nordeste	5.590,01	13.300,43
Norte	1.540,24	3.105,03
Sudeste	3.595,12	9.689,66
Sul	726,98	2.294,03
Total	11.941,89	30.265,20

Fontes: PNAD Contínua e Sagi/Ministério da Cidadania.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA também apurou a relação entre o aumento na geração de empregos observada no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED de janeiro a maio de 2022⁴⁷¹ e a variação na quantidade de famílias assistidas pelo Auxílio Brasil por região no mesmo período⁴⁷². Atestou-se que:

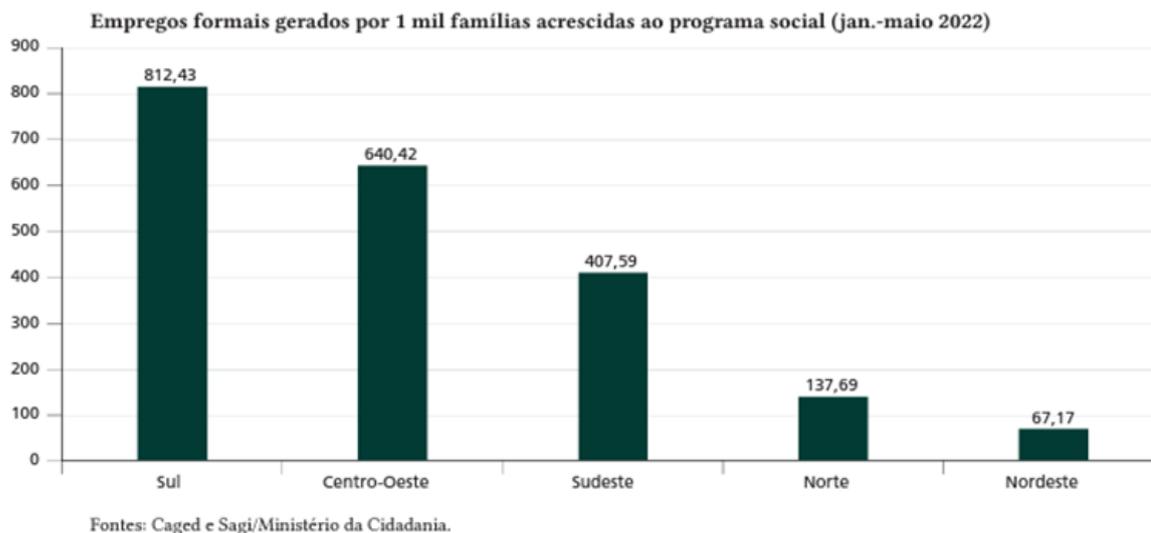
[...] em todas as regiões do país, houve uma relação diretamente proporcional na quantidade de empregos formais gerados e famílias acrescidas ao Auxílio Brasil, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste, com 812 e 640 novos empregos formais para cada mil famílias incluídas no Auxílio Brasil, respectivamente. Desta forma, a inclusão de novas famílias ao programa parece interferir na dinâmica do mercado de trabalho formal.⁴⁷³

O gráfico a seguir — elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA para analisar o aumento do número de empregos formais no período — expõe esses dados:

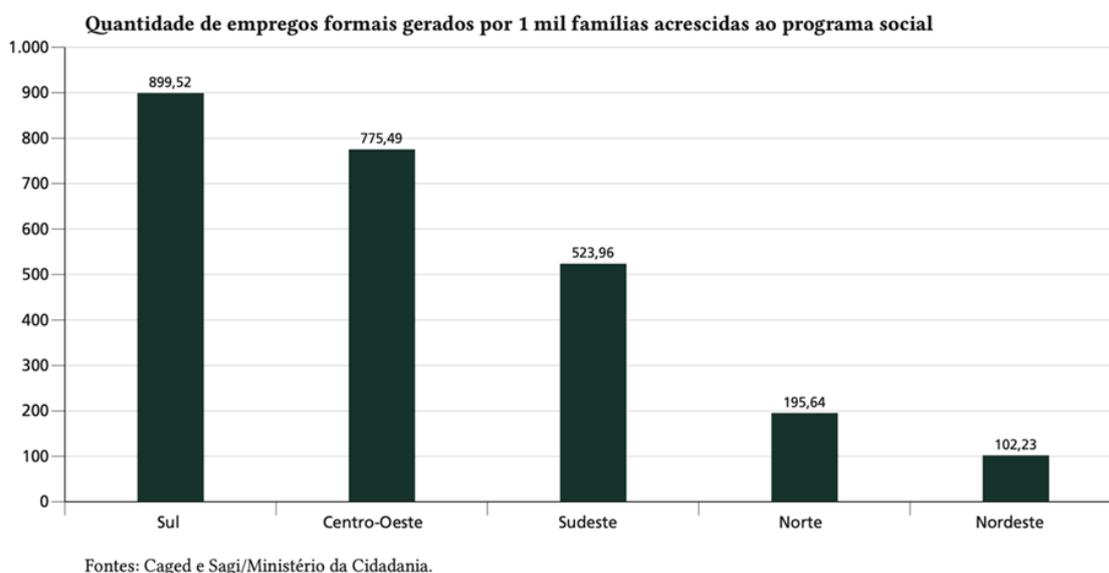
⁴⁷¹ Caged: Brasil registrou aumento de empregos formais em 2022. Disponível em: <<https://pleno.news/economia/empregos-e-estagios/caged-brasil-registrou-aumento-de-empregos-formais-em-2022.html>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

⁴⁷² DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

⁴⁷³ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.



No período compreendido entre janeiro e julho de 2022, houve um aumento ainda maior do número de empregos formais gerados por mil famílias beneficiadas pelo programa social, chegando a quase novecentos empregos formais a cada mil famílias na região Sul e setecentos e oitenta empregos formais a cada mil famílias na região Centro-Oeste⁴⁷⁴:



Parece-nos haver, deste modo, uma harmonia entre o Auxílio Brasil e o

⁴⁷⁴ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

mercado de trabalho, haja vista que:

Foram gerados, em média, 365 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa. Cerca de 33% do emprego formal foi gerado em municípios com menos de 100 mil habitantes. Ao se considerar o corte de municípios com taxa de informalidade da mão de obra superior a 40%, verifica-se que 21% dos novos empregos foram criados nessas localidades.⁴⁷⁵

Evidentemente, não é possível afirmar que há uma harmonia absoluta entre o programa e o mercado de trabalho — uma vez que o benefício é voltado à transferência de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade, e não uma política direcionada à criação de empregos ou à melhoria das condições do mercado de trabalho.

Contudo, os dados acima demonstram que o Auxílio Brasil tem efeitos positivos indiretos sobre o mercado de trabalho. Ao fornecer uma renda mínima para as famílias em situação de vulnerabilidade, o programa ajuda a aumentar o poder de compra dessas famílias, o que pode ter um efeito positivo sobre a economia em geral. Um aumento na demanda por bens e serviços pode incentivar as empresas a aumentar a produção e a contratar mais trabalhadores.

Além disso, e a longo prazo, o Auxílio Brasil também pode ajudar a garantir a formação educacional das crianças e jovens de famílias mais pobres. A educação é um fator importante para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias para acompanhar as mudanças e demandas do mercado de trabalho.

Ademais, o reajuste no benefício possibilitou o aumento de recursos na ordem de trinta bilhões de reais só nos oito primeiros meses de 2022 - representando, apenas nesse período, aproximadamente 2,5 vezes a perda de renda do trabalho das famílias pobres em decorrência da pandemia⁴⁷⁶.

Portanto, também sob essa perspectiva, o instrumento da atividade financeira do Estado analisado no presente trabalho auxilia na redução das desigualdades,

⁴⁷⁵ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

⁴⁷⁶ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

sociais e regionais.

4.3.3. Aumento no poder de compra das famílias beneficiadas

O poder de compra de uma pessoa ou família é a capacidade de adquirir bens e serviços com o dinheiro disponível. Com o aumento do valor do Auxílio Brasil, as famílias beneficiadas, teoricamente, têm mais dinheiro disponível para gastar em suas necessidades básicas, como alimentação, vestuário e moradia, o que pode melhorar sua qualidade de vida.

Além disso, ao aumentar o poder de compra das famílias, o Auxílio Brasil também pode provocar um impacto positivo na economia local. Com mais dinheiro circulando, é possível que haja um aumento na demanda por produtos e serviços — o que pode gerar mais empregos e estimular o crescimento econômico.

Nesse contexto, o aumento do poder de compra das famílias — e, no que concerne ao presente trabalho, quando resultado de políticas governamentais — pode ser um indicativo positivo da redução das desigualdades.

Utilizando como parâmetros o valor médio do benefício pago por família e o preço da cesta básica nas capitais estaduais, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE averiguou que o Auxílio Brasil ampliou significativamente o poder de compra dos brasileiros no último ano⁴⁷⁷. Nesse mesmo sentido, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁴⁷⁸:

[...] é possível observar que o poder de compra do Auxílio Brasil supera o do Bolsa Família em todas as localidades consideradas, em média um incremento de 38% (trinta e oito por cento). Esses resultados, no entanto, não computam o novo valor do benefício. Contudo, estimativas indicam que, com o piso de R\$ 600,00 (seiscentos reais), esse poder de compra poderá ser elevado para 116% (cento e dezesseis por cento).⁴⁷⁹

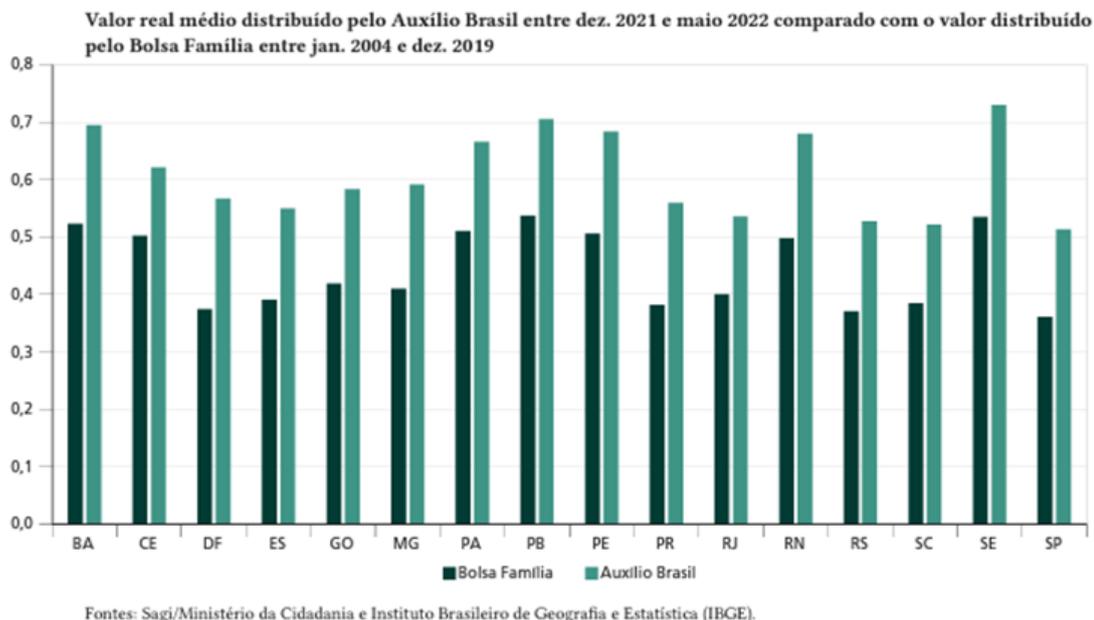
O gráfico colacionado abaixo evidencia os acréscimos do Auxílio Brasil, no período compreendido entre dezembro de 2021 e maio de 2022, ao valor real médio distribuído pelo programa, em comparação com o Bolsa Família, no período

⁴⁷⁷ NERI, M. C. *Insegurança alimentar no Brasil: pandemia, tendências e comparações internacionais*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022.

⁴⁷⁸ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

⁴⁷⁹ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

compreendido entre janeiro de 2004 e dezembro de 2019⁴⁸⁰:



Em conclusão, é inegável que o Auxílio Brasil teve um impacto significativo no poder de compra das famílias beneficiadas. Com o aumento do valor do benefício em relação ao programa anterior, o Bolsa Família, muitas famílias passaram a ter acesso a uma renda maior, o que possibilitou a compra de bens e serviços antes inacessíveis. Essa melhoria na qualidade de vida das famílias mais vulneráveis pode contribuir para a redução das desigualdades sociais no país.

4.3.4. A redução na insegurança alimentar

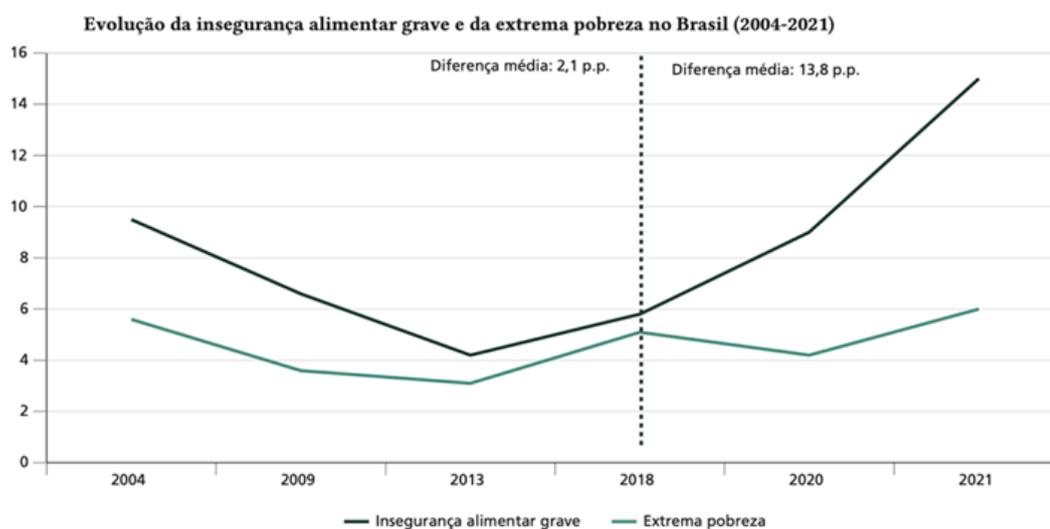
Outro ponto que pode ser indicativo do papel do Auxílio Brasil enquanto instrumento de redução de desigualdades é uma eventual redução da insegurança alimentar. A insegurança alimentar é definida como a falta de acesso físico, social ou econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às necessidades dietéticas e preferências alimentares de uma pessoa ou família. Com o aumento do valor do benefício concedido pelo governo e a expansão do programa para incluir mais pessoas, é possível que mais famílias possam ter acesso a uma alimentação

⁴⁸⁰ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022.

adequada e, assim, reduzir a insegurança alimentar - o que se passa a analisar.

De fato, diante dos resultados positivos do Auxílio Brasil no aumento do poder de compra das famílias, do número de famílias beneficiadas, da geração de emprego e na expectativa de diminuição da extrema pobreza, é de se esperar que o benefício também provoque reflexos otimistas na redução da insegurança alimentar.

Todavia, segundo os dados do relatório “The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable”, houve um aumento considerável dos índices de desnutrição, de 2,5% no período compreendido entre 2016 e 2018, para 4,1% no período compreendido entre 2019 e 2021⁴⁸¹:



Fontes: Para 2004 e 2013, PNAD Contínua do IBGE; para 2009 e 2013, POF do IBGE; e, para 2020 e 2021, Maluf (2022).

Nesse mesmo sentido, os pesquisadores da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, da Fundação Friedrich Ebert, apontaram que cerca de 15% da população brasileira — e isto equivale a 33 milhões de pessoas — estão em situação de fome. As estatísticas, coletadas entre novembro de 2021 e abril de 2022, apontam haver mais de 14 milhões de novos brasileiros em

⁴⁸¹ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION et al. *The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO, 2022.

situação de fome em pouco mais de um ano.

A pesquisa mostra que mais da metade da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau. A médica epidemiologista e pesquisadora da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Ana Maria Segall, aponta a relação entre a pandemia de coronavírus e a queda da segurança alimentar no país:

A pandemia surge neste contexto de aumento da pobreza e da miséria, e traz ainda mais desamparo e sofrimento. Os caminhos escolhidos para a política econômica e a gestão inconsequente da pandemia só poderiam levar ao aumento ainda mais escandaloso da desigualdade social e da fome no nosso país.⁴⁸²

Em 2022, somente 04 (quatro) de cada 10 (dez) domicílios brasileiros conseguem manter acesso pleno à alimentação - ou seja, estão em condição de segurança alimentar. Os outros 06 (seis) lares se dividem em uma escala, que vai dos que permanecem preocupados com a possibilidade de não ter alimentos no futuro até os que já passam fome. De acordo com a pesquisa, em números absolutos, são 125 (cento e vinte e cinco) milhões de brasileiros que passaram por algum grau de insegurança alimentar. É um aumento de 7% (sete por cento) desde 2020, e de 60% (sessenta por cento) em comparação com dados de 2018.

Para Renato Maluf, coordenador das pesquisas, os resultados estão relacionados com a ineficiência das medidas tomadas pelo governo para contenção da fome:

Já não fazem mais parte da realidade brasileira aquelas políticas públicas de combate à pobreza e à miséria que, entre 2004 e 2013, reduziram a fome a apenas 4,2% dos lares brasileiros. As medidas tomadas pelo governo para contenção da fome hoje são isoladas e insuficientes, diante de um cenário de alta da inflação, sobretudo dos alimentos, do desemprego e da queda de renda da população, com maior intensidade nos segmentos mais vulnerabilizados.⁴⁸³

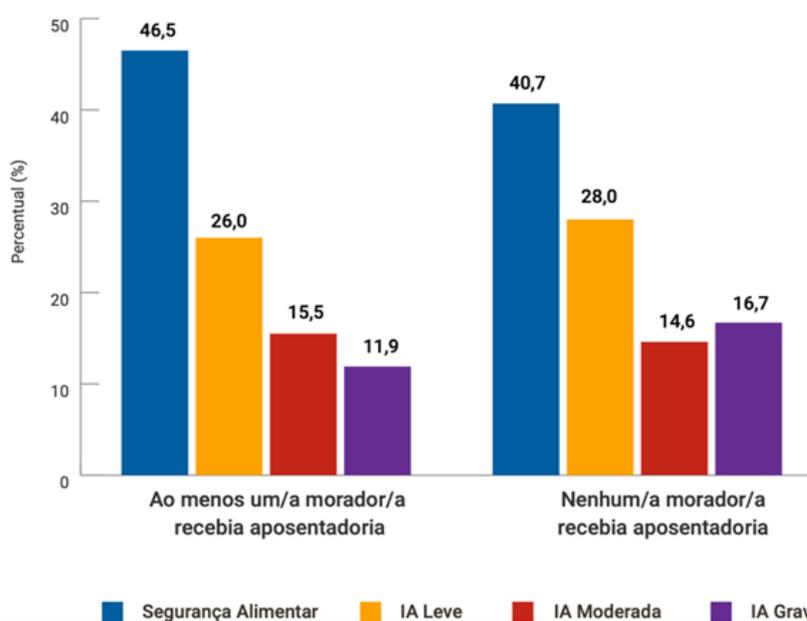
A renda *per capita* é um fator chave para compreender os potenciais impactos

⁴⁸² DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

⁴⁸³ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

da concessão de benefícios sociais sobre a segurança alimentar e os níveis de insegurança alimentar. Nota-se, com base nas pesquisas, que, nos domicílios onde há pelo menos uma pessoa que recebia aposentadoria do Instituto Nacional do Seguro Social, há um maior percentual de segurança alimentar (46,5%) e um menor índice de insegurança alimentar grave (11,9%), ao passo que onde não há esse benefício social, o índice de formas graves da insegurança alimentar é elevado (30%):

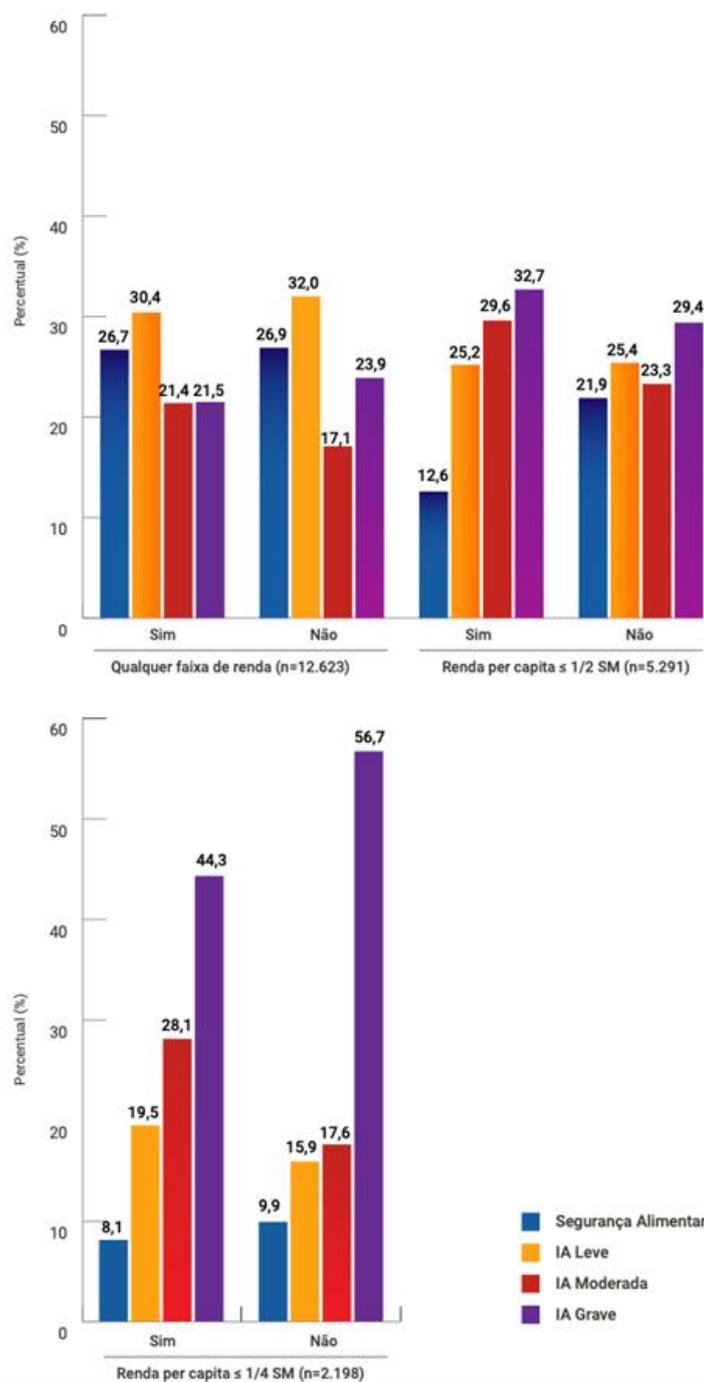
Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), de acordo com o recebimento de aposentadoria nas famílias, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Deste modo, a prevalência das formas mais graves da insegurança alimentar — seja nos domicílios que contavam com o recebimento dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil ou naqueles que não os recebiam — dá sustentação à tese de que, na faixa de renda menor ou igual a meio salário-mínimo, a transferência de recursos monetários destes programas sociais não é suficiente para garantir acesso pleno à alimentação adequada. Isso sugere que os recursos recebidos foram usados no atendimento de outras necessidades básicas, além da alimentação, como, por exemplo, para pagamento de contas atrasadas de aluguel, luz ou água, bem como

gastos com saúde e outros⁴⁸⁴. Os gráficos a seguir demonstram isso:

Relação (em%) entre recebimento (3 meses anteriores ou no mês da entrevista) do Programa Bolsa Família ou do Auxílio Brasil e Segurança Alimentar/níveis de Insegurança Alimentar (IA). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



⁴⁸⁴ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION et al. *The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO, 2022.

É curioso notar que, em nenhuma das faixas de renda, o recebimento do Auxílio Brasil não ajudou a diminuir a insegurança alimentar moderada — que, na realidade, mostrou-se maior nos domicílios que recebiam esse benefício social — e a insegurança alimentar grave não apresentou diferença considerável comparando-se quem recebia o Auxílio Brasil a quem não recebia.

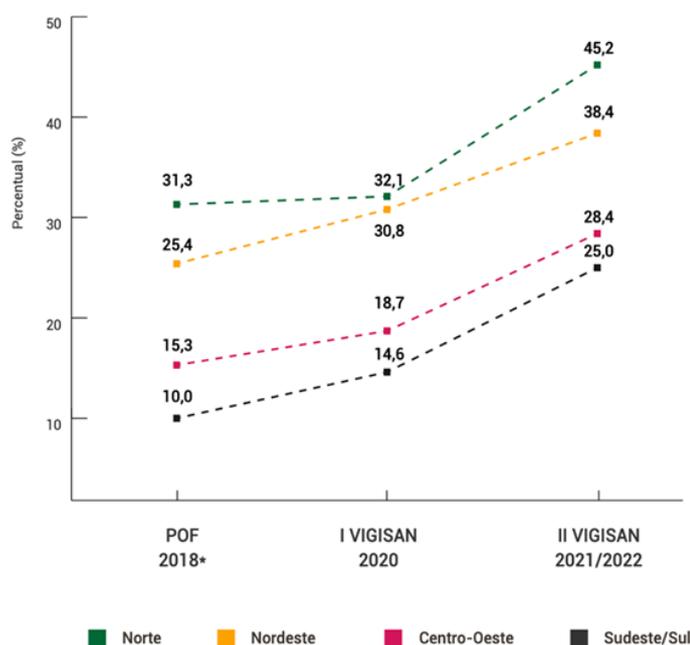
Nessa linha de raciocínio, foi constatado que a insegurança alimentar grave ainda estava presente nos lares que recebiam o Auxílio Brasil e possuíam renda igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo⁴⁸⁵. Dessa forma, nota-se que, para as camadas extremamente pobres, o Auxílio Brasil não foi suficiente para eliminar a fome, que continua em níveis alarmantes.

Além disso, há preocupante estimativa de evolução da insegurança alimentar no Brasil, especialmente nas regiões Norte (45,2%), onde o acesso domiciliar aos alimentos sofreu o maior impacto das desigualdades sociais, e Nordeste (38,4%)⁴⁸⁶:

⁴⁸⁵ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

⁴⁸⁶ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

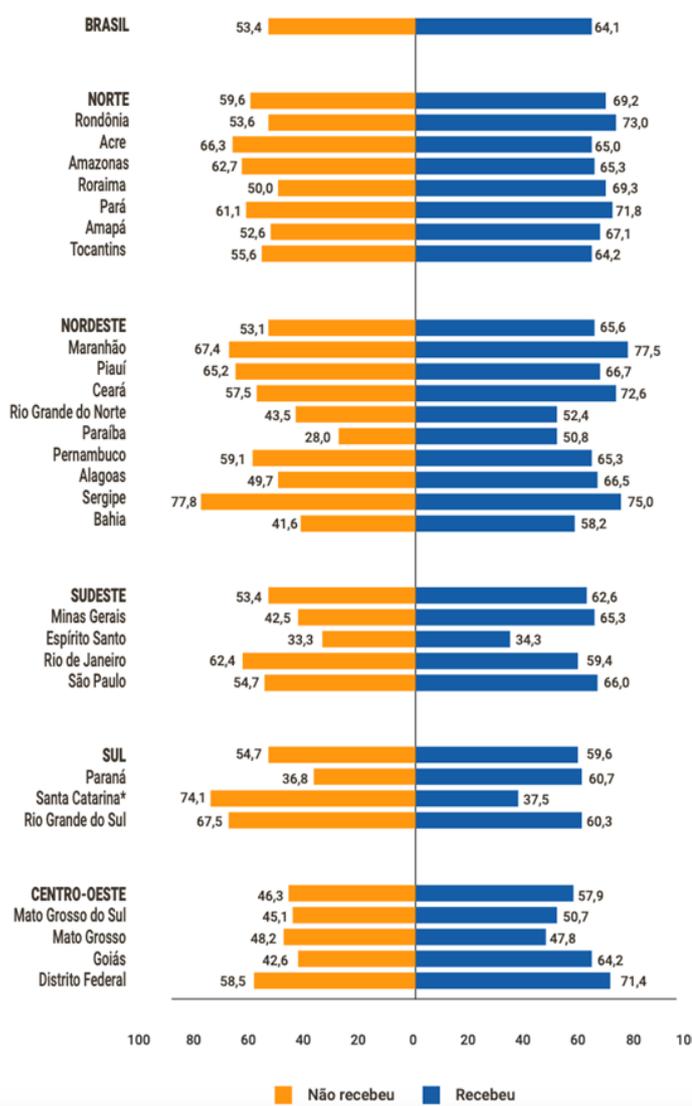
Evolução (em%) da estimativa da Insegurança Alimentar moderada + grave, segundo as macrorregiões do Brasil, entre os inquéritos nacionais de 2018 (POF), o I VIGISAN, de 2020 e o II VIGISAN, de 2022). II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Nesse contexto, “*é manifesto e de grande magnitude o aumento da insuficiência de alimentos nos lares brasileiros entre 2018 e 2021/2022, em todas as macrorregiões brasileiras*”⁴⁸⁷. Ou seja, o Auxílio Brasil se mostrou ineficaz na luta contra a fome, com um percentual mais elevado de insegurança alimentar moderada e grave em todas as regiões do Brasil, exceto em alguns Estados, como Sergipe e Santa Catarina, nos lares que recebiam o benefício e tinham uma renda igual ou inferior a meio salário mínimo, em comparação com os lares que não recebiam o auxílio nas mesmas condições:

⁴⁸⁷ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

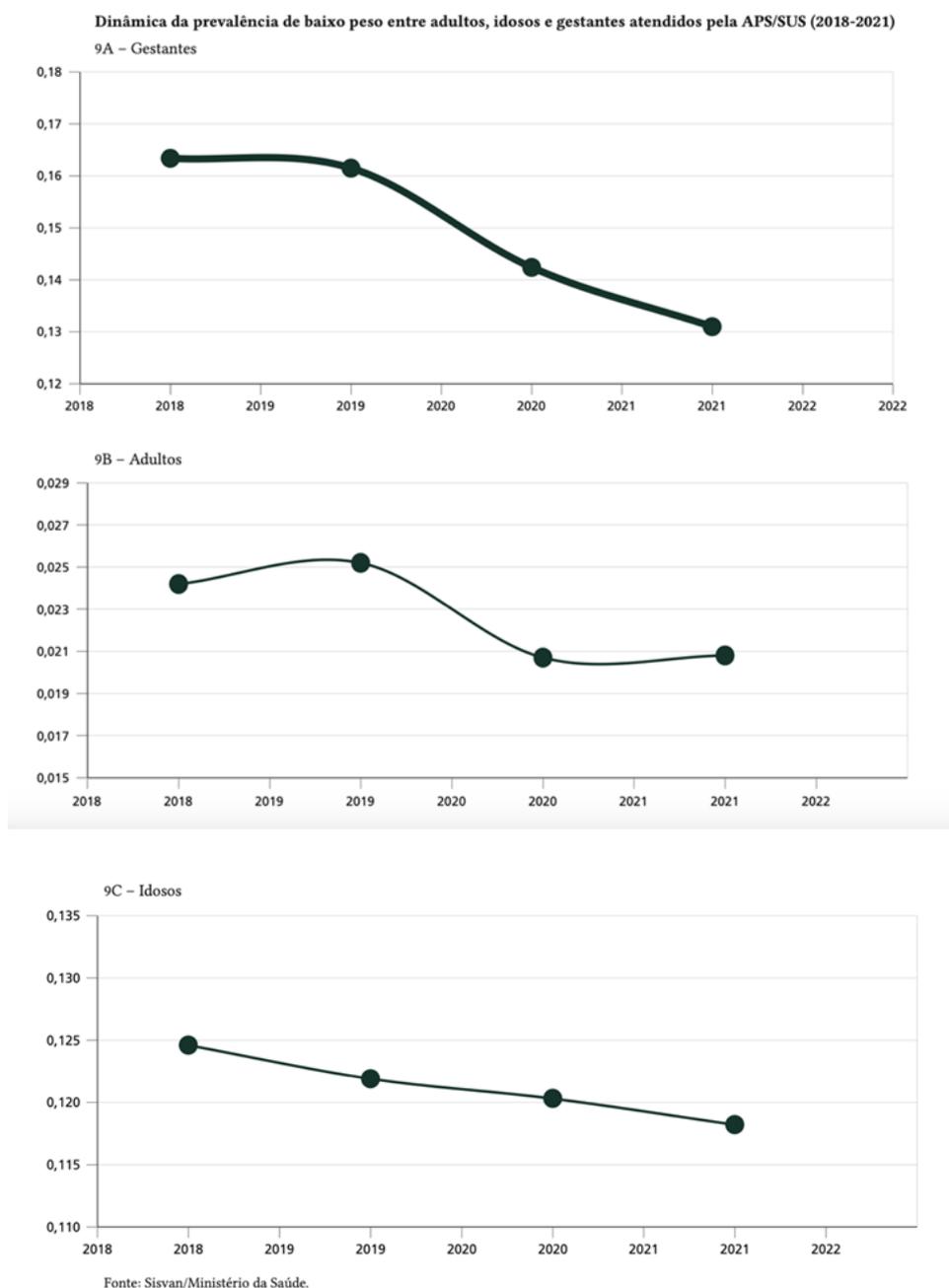
Distribuição percentual de Insegurança Alimentar moderada + grave nos domicílios, segundo recebimento de transferência de renda pelos programas PBF/Auxílio Brasil, em domicílios com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, Brasil, macrorregiões e Unidades da Federação. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - em que pese os dados expostos acima — argumentou que não foram observadas manifestações associadas à insegurança alimentar, tais quais má nutrição e fome, e que uma possível explicação para isso seria a ampliação da rede de proteção social estabelecida pelo Auxílio Brasil e outros programas associados⁴⁸⁸. Para subsidiar a hipótese acima, o instituto de pesquisa apresentou o gráfico a seguir, que indica a baixa incidência de peso baixo

⁴⁸⁸ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf.

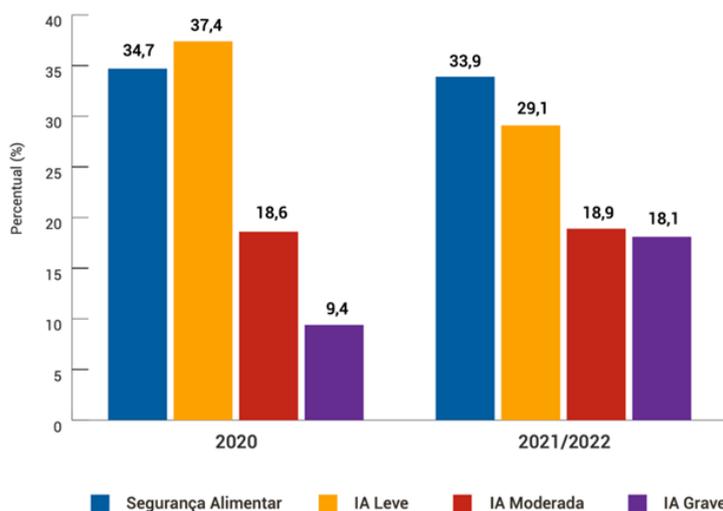
entre idosos, adultos e gestantes:



No entanto, de acordo com os dados do II Vigisan — Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, a prevalência de insegurança alimentar grave em crianças de até 10 (dez) anos é extremamente preocupante. Observou-se um aumento de quase 9% (nove por cento) neste

indicador, enquanto apenas a insegurança alimentar leve teve uma diminuição⁴⁸⁹:

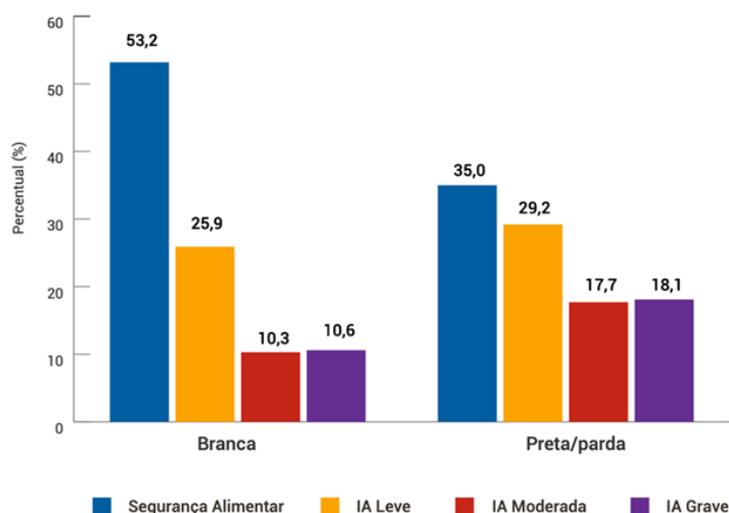
Prevalência (em%) da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) em domicílios com moradores de até 10 anos de idade, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Quando o recorte é racial, a situação é ainda mais alarmante, considerando que as pessoas de pele preta e parda apresentam um percentual 8% (oito por cento) maior de insegurança alimentar grave:

⁴⁸⁹ FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION et al. *The state of food security and nutrition in the world 2022: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO, 2022.

Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo a raça/cor da pele autorreferida, Brasil. II VIGISAN - SA/IA e Covid-19, Brasil, 2021/2022.



Em suma, os dados trazidos no presente tópico revelam uma triste realidade - o Auxílio Brasil não conseguiu reduzir os índices de insegurança alimentar no país. Embora o programa tenha sido uma medida importante para mitigar os impactos socioeconômicos da pandemia, ele se mostrou insuficiente para combater a fome e garantir o acesso à alimentação adequada para as pessoas mais vulneráveis. Ainda mais preocupante é o fato de que, mesmo entre as famílias que receberam o benefício, os índices de insegurança alimentar permanecem alarmantes, especialmente entre as populações negras e pardas e crianças.

4.3.5. Expectativa do impacto no indicador de extrema pobreza

Com a ampliação da cobertura e o aumento do valor do benefício, a expectativa era de que mais famílias em situação de vulnerabilidade fossem alcançadas pelo programa, o que deveria contribuir para a redução dos índices de pobreza no país. Deste modo, e no contexto da discussão sobre a efetividade do Auxílio Brasil na redução das desigualdades, é importante considerar o seu impacto no indicador de extrema pobreza.

O impacto do Auxílio Brasil na redução da extrema pobreza é avaliado por meio de um modelo empírico desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,

que utiliza uma função logarítmica para levar em conta diversas variáveis, como o índice de pobreza, o tamanho do programa de assistência social, a proporção de pessoas em situação de extrema pobreza e os dados estaduais analisados por meio de uma ferramenta de dados em painel com efeitos fixos⁴⁹⁰.

$$\log(P_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t} + \varepsilon_{it},$$

Nesse cálculo:

P_{it} representa a proporção de pessoas extremamente pobres no estado i e no ano t ; $famíliasAB_{i,t}$, famílias atendidas pelo programa social no estado i e no ano t ; e (1) é o total de E_{it} é o erro aleatório. As informações sobre extrema pobreza foram calculadas a partir da PNAD Contínua. Os dados das famílias atendidas foram obtidos na SAGI/Ministério da Cidadania.⁴⁹¹

Pelo ângulo do cálculo da cobertura social defasada para minorar os efeitos da relação simultânea entre pobreza e programa social, usou-se essa função⁴⁹²:

$$\log(P_{it}) = \beta_0 + \theta_i + \beta_1 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t} + \beta_2 \text{Log}(famíliasAB)_{i,t-1} + u_{it},$$

Considera-se que:

“A contestação em relação à equação (1) reside na desconsideração da dinâmica individual dos estados e do Distrito Federal (DF). Vários fatores, como

⁴⁹⁰ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

⁴⁹¹ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

⁴⁹² DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>.

a composição do mercado de trabalho (por exemplo, a parcela dos informais na economia), a dinâmica do setor produtivo e a própria relação entre mercado de trabalho e pobreza, estão sendo deixados de fora. De uma forma mais técnica, pode-se definir $u_{it} = E_{it} + h_{it}$, ou seja, o resíduo (u_{it}) é composto por um termo aleatório (E_{it}) mais um componente fixo (h_{it}), provavelmente associado à variável de interesse. Esse componente fixo diferencia estados e DF, podendo ser entendido como o tamanho do setor informal do estado, entre outras variáveis que possuem relação tanto com a pobreza quanto com o tamanho do programa social.⁴⁹³

A pesquisa estimou, considerando as variáveis de tamanho do programa social no ano de 2022 (cerca de 20,1 milhões de famílias) e de pobreza defasada (que, em 2021, foi de 6%), que a taxa de extrema pobreza brasileira cairia para 4,1% em 2022⁴⁹⁴. Vejamos:

	OLS	Dados em painel
Log do tamanho do Auxílio Brasil	0,175*** (0,044)	-0,598** (0,251)
Log da pobreza defasada		0,385*** (0,058)
Constante	5,596 (3,455)	5,587* (3,182)
Amostra	215	215

Elaboração do autor.

Obs.: 1. As observações compreendem o período de 2012 a 2019.

2. ***, **, * denotam significância estatística a 1%, 5% e 10%, respectivamente. Erros-padrão entre parênteses.

3. Estimativa de dados em painel consideram efeitos fixos por estados e DF.

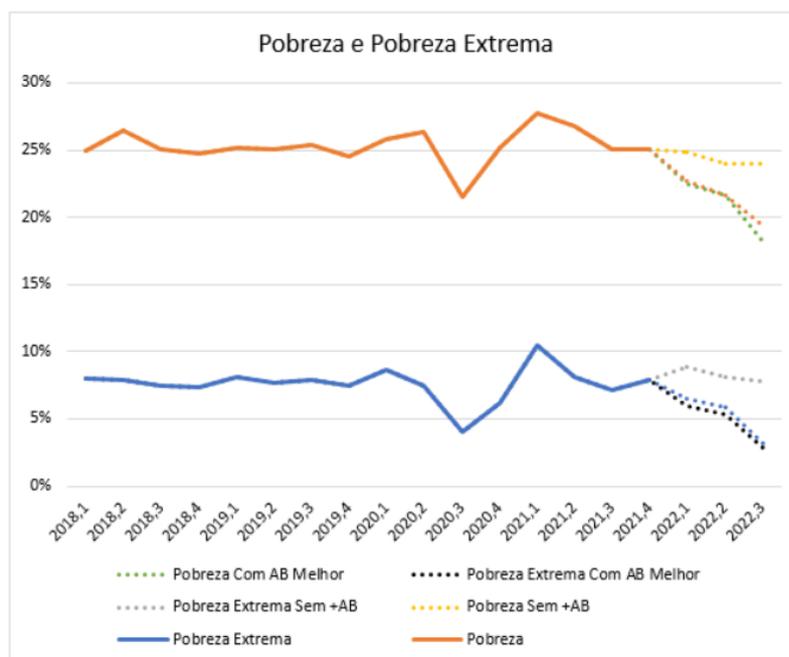
A estimativa do impacto do Auxílio Brasil na redução da extrema pobreza elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada se mostrou acertada, com os resultados evidenciando a efetividade do programa em atender às necessidades das famílias mais vulneráveis. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁴⁹⁵ demonstram que, nos períodos de maior cobertura do programa, foi

⁴⁹³ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2022.

⁴⁹⁴ DE FIGUEIREDO, Erik Alencar. *Nota da Presidência nº 12*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, agosto de 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2022.

⁴⁹⁵ Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/pobreza-cai-em-2022-com-mais-auxilio-brasil-mas-com-bolsa-familia-poderia-haver-2-milhoes>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

apurada a menor taxa de pobreza extrema:



Não há como negar, ante o exposto, a melhoria dos indicadores sociais e econômicos alcançada com a implementação do programa - indicando a importância do Auxílio Brasil como uma ferramenta valiosa para a redução da pobreza e o aumento do bem-estar social no país.

4.3.6. Utilidade do Auxílio Brasil enquanto instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais.

Conclui-se, portanto, que o Auxílio Brasil é uma ferramenta útil e efetiva na promoção do bem-estar das famílias mais vulneráveis.

Como visto, uma das principais contribuições do programa é a redução da extrema pobreza. O Auxílio Brasil tem um impacto positivo nesse indicador, ao fornecer uma renda mínima às famílias mais pobres e permitir que elas atendam suas necessidades básicas de alimentação, saúde e moradia.

Outro aspecto relevante é a expansão do número de famílias beneficiadas pelo

programa. Isso significa que mais pessoas têm acesso ao benefício, o que contribui para reduzir a pobreza e a desigualdade no país.

O Auxílio Brasil também tem sido eficaz em compensar pela queda de renda do trabalho das famílias durante a pandemia de coronavírus. Como exposto, devido à crise sanitária e econômica, muitos brasileiros perderam seus empregos e fontes de renda, o que aumentou a vulnerabilidade financeira de muitas famílias. O benefício tem ajudado a suprir essa lacuna e garantir que as famílias possam manter seu poder de compra e dignidade. Isso reforça a importância do programa como uma ferramenta para garantir a segurança financeira das famílias em tempos de crise.

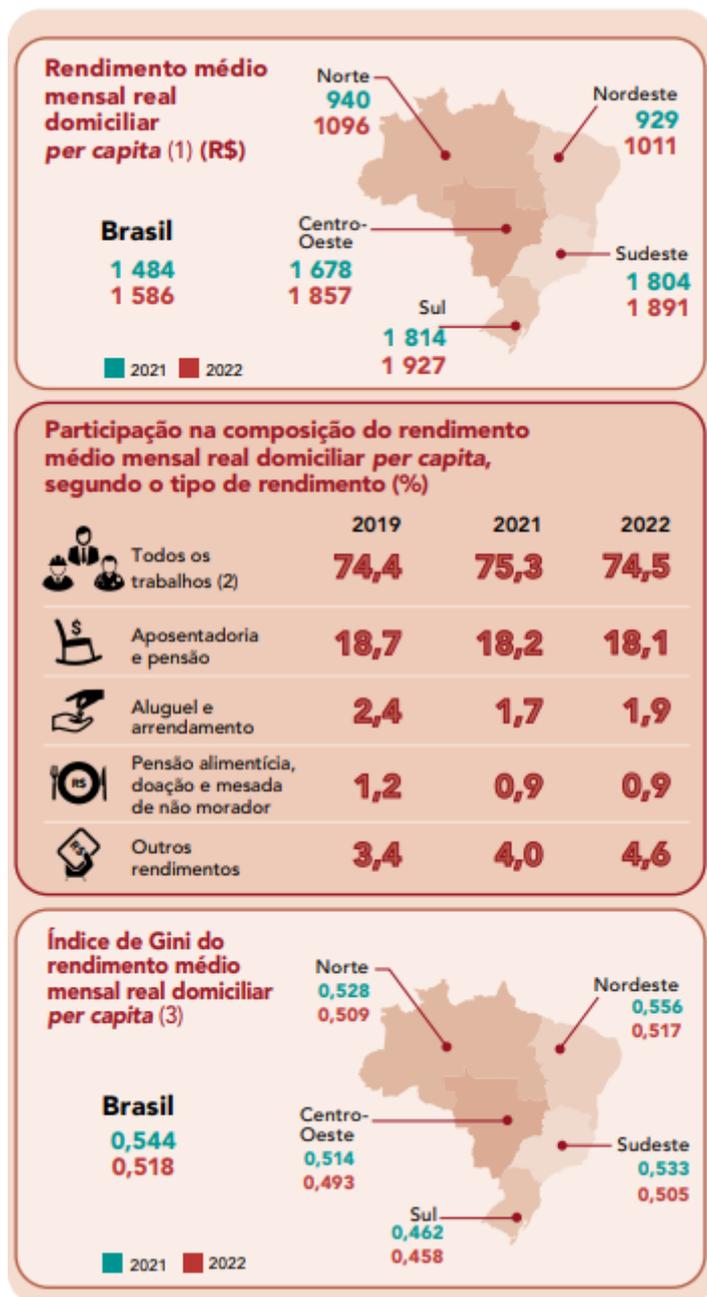
Embora ainda haja desafios a serem superados, como, por exemplo, a falta de redução da insegurança alimentar - o fato não tira a credibilidade do programa. Pelo contrário, evidencia que outras medidas devem ser adotadas em conjunto com o Auxílio Brasil para combater a pobreza e a desigualdade social no país.

Em resumo, o Auxílio Brasil tem se mostrado um instrumento importante na luta contra a pobreza e na promoção do bem-estar social no Brasil, e seu sucesso até agora pode ser atribuído à sua efetividade em fornecer recursos financeiros às famílias mais necessitadas.

No exato momento em que esta tese estava sendo revisada para depósito, o IBGE divulgou os dados da PNAD Contínua referente a 2022⁴⁹⁶ que reforça sobremaneira a importância e a centralidade dos programas de transferência da renda (o Auxílio Brasil/Bolsa Família) para a redução da pobreza e da desigualdade.

Os “achados” do IBGE demonstram que, em 2022, a desigualdade de atingiu o menor patamar da série histórica desde 2012, com redução substancial do índice de Gini. É ver:

⁴⁹⁶ IBGE. Rendimento de todas as fontes: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019/2022. (1) A preços médios de 2022. (2) Rendimento habitualmente recebido pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade. (3) A preços médios do ano.

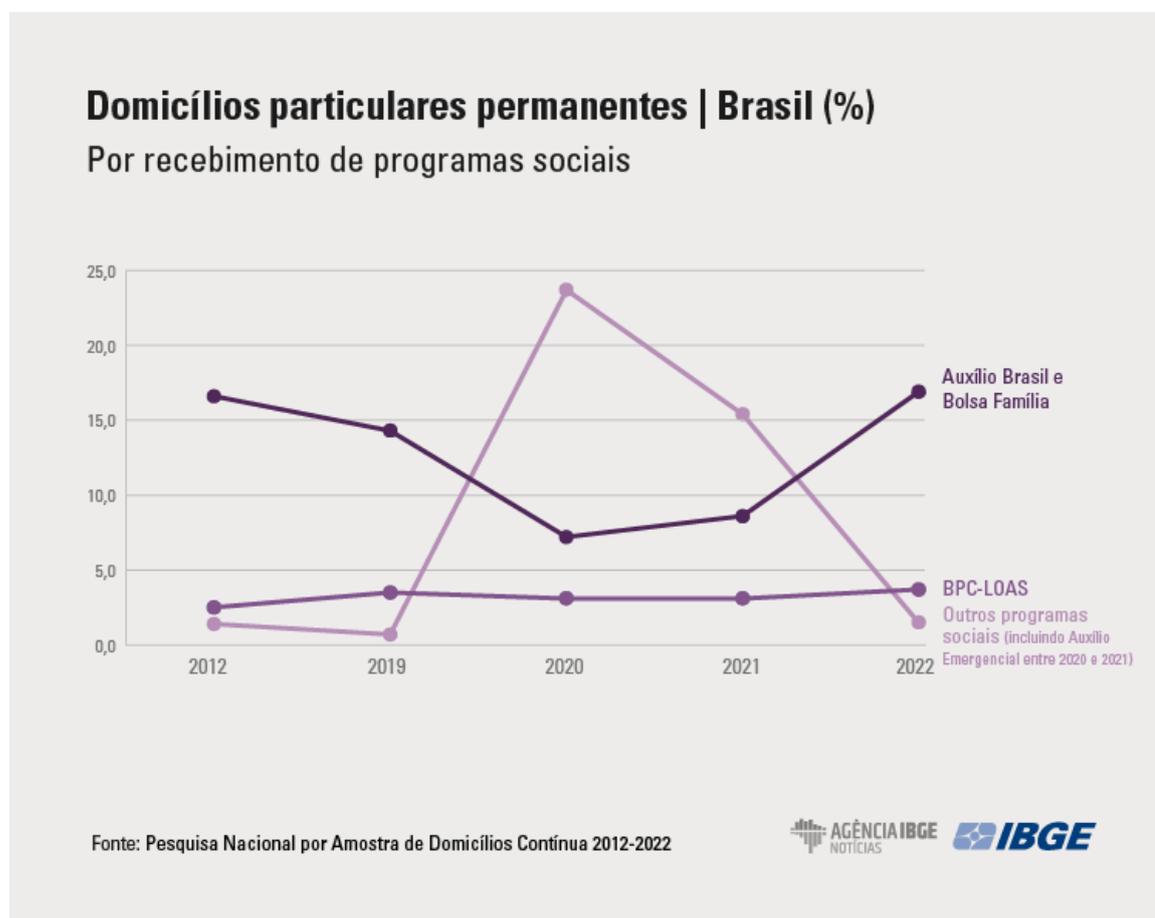
O relatório do IBGE buscou demonstrar a participação direta dos programas sociais de transferência de renda na redução da desigualdade e da extrema pobreza, o que corrobora para a imperatividade de sua institucionalização como programas permanentes de Estado, e não benefícios assistenciais circunstanciais, submetidos à discricionariedade volátil dos governos. Os dados falam por si:

Percentual de domicílios particulares permanentes por recebimento de programas sociais do governo, segundo as Grandes Regiões (%)

Brasil e Grandes Regiões	Recebimento de programas sociais do governo														
	Auxílio Brasil/Bolsa Família					BPC-LOAS					Outros programas sociais				
	2012	2019	2020	2021	2022	2012	2019	2020	2021	2022	2012	2019	2020 (1)	2021 (1)	2022
Brasil	16,6	14,3	7,2	8,6	16,9	2,5	3,5	3,1	3,1	3,7	1,4	0,7	23,7	15,4	1,5
Norte	28,4	26,3	12,9	14,7	29,1	3,8	5,7	5,0	4,2	5,5	2,7	0,5	32,2	21,9	2,9
Nordeste	34,8	29,0	14,2	17,6	33,8	4,4	5,4	4,5	4,9	5,3	1,7	0,8	34,0	25,0	2,1
Sudeste	8,0	7,5	4,0	4,7	9,3	1,5	2,5	2,4	2,3	2,9	1,2	0,6	19,7	11,5	0,9
Sul	7,2	5,1	2,9	3,0	6,3	1,6	2,1	1,7	1,9	2,2	0,8	0,5	14,4	8,3	1,1
Centro-Oeste	11,3	9,1	5,0	4,8	11,0	2,7	3,9	3,8	3,3	3,8	2,1	1,0	20,6	12,9	2,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2022.

Nota: Para o período 2012/2019, acumulado de primeiras visitas. Para 2020-2022, acumulado de quintas visitas. (1) Auxílio emergencial



Nada obstante, o redesenho emergencial dos programas de transferência de

renda tenha contribuído para a redução da desigualdade, é de se ter em mente, conforme demonstrado neste trabalho, que ela é um fenômeno multidimensional persistente.

Não se pode perder de vista que *apesar da redução no Gini, a desigualdade permanece: em 2022, o rendimento médio domiciliar per capita do 1% da população que ganha mais era de R\$ 17.447. Isso equivale a 32,5 vezes o rendimento médio dos 50% que ganham menos (R\$ 537), uma desigualdade muito grande, ainda que, em 2021, essa razão fosse de 38,4 vezes.*⁴⁹⁷

4.4. O AUXÍLIO BRASIL E O TETO DE GASTOS

Antes de avançar nas discussões relativas ao arcabouço normativo que dá sustentação à renda básica emergencial, é imperativo analisar e destacar uma de suas maiores condicionantes: a Emenda Constitucional 95/2016, tradicionalmente conhecida como Emenda do Teto de Gastos.

O novo regime fiscal do teto de gastos é um mecanismo que estabelece um limite para as despesas públicas, com o objetivo de conter o aumento da dívida pública e garantir a sustentabilidade das contas públicas. No entanto — e da mesma forma que os mecanismos mencionados acima — sua aplicação pode afetar negativamente a capacidade do Estado em promover políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais.

O teto de gastos foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime fiscal. A emenda estabelece um limite anual para as despesas primárias do governo federal, que incluem gastos com saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outros. Esse limite é determinado pela despesa primária do ano anterior corrigida pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. Deste modo, as propostas orçamentárias de cada órgão devem se sujeitar ao referido limite, incluindo até os créditos suplementares e especiais — excetuando-se somente os créditos extraordinários, que, como visto, foram utilizados para investimentos em saúde e programas sociais durante a pandemia de coronavírus.

⁴⁹⁷ IBGE. Rendimento de todas as fontes: 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

Com o teto de gastos, o governo federal tem que respeitar um limite máximo de gastos, o que implica em uma maior rigidez do orçamento público e limita a capacidade do Estado de realizar investimentos e políticas sociais. O objetivo é controlar as contas públicas e reduzir o déficit fiscal, ou seja, a diferença entre as receitas e as despesas do governo. A ideia é que, ao limitar os gastos, o governo possa equilibrar suas contas e retomar a confiança dos investidores, criando um ambiente propício para o crescimento econômico.

Desta forma, “a partir de 2018, os gastos com saúde e educação passaram a ter o mesmo tratamento das demais receitas”⁴⁹⁸. Isso porque os recursos mínimos passaram a ser uma mera atualização monetária dos recursos alocados em 2017, não sendo mais a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro no caso da saúde, tampouco 18% da arrecadação com impostos no caso da educação. Segundo Cláudio Tanno, especialista em finanças públicas, haverá dificuldades em manter os níveis de gastos nos próximos exercícios, mesmo que se implementem reformas fiscais, tributárias e previdenciárias de redução de despesas obrigatórias, comprometendo os objetivos previstos no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual⁴⁹⁹.

Além disso, o estudo da Consultoria e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados aponta que os novos limites de despesa reduzirão o piso da educação e da saúde, independentemente da recuperação da economia após 2018, ainda mais se houver retomada do crescimento econômico⁵⁰⁰.

De acordo com a Nota Técnica nº 28 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, entre os anos de 2002 e de 2016, não houve aumento da participação das despesas com ações e serviços públicos de saúde, sendo possível concluir que “a redução do gasto com saúde e dos gastos com políticas sociais de uma forma geral afetará os grupos mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das desigualdades

⁴⁹⁸ JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo Vieira. *As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55*, de 2016. Boletim Legislativo nº53. Núcleo de Estudos e Pesquisas Legislativas da Consultoria Legislativo do Senado Federal. Novembro, 2016. p. 35.

⁴⁹⁹ TANNO, Claudio Riyudi. *Novo regime fiscal constante da PEC nº 241/2016: análises dos impactos nas políticas educacionais*. Estudo técnico nº 18, de agosto de 2016. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2016. p. 04.

⁵⁰⁰ TANNO, Claudio Riyudi. *Novo regime fiscal constante da PEC nº 241/2016: análises dos impactos nas políticas educacionais*. Estudo técnico nº 18, de agosto de 2016. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2016. p. 37 - 38.

*sociais e para a não efetivação do direito à saúde no país*⁵⁰¹. Não obstante, em outro estudo técnico, o instituto ponderou sobre os prejuízos do teto de gastos à assistência social, apurando que “os cálculos realizados demonstram que, ao longo de 20 (vinte) anos, pode-se levar a uma regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais em relação ao PIB a patamares inferiores ao de 2006”⁵⁰².

Em virtude de seu caráter transitório e excepcional em relação às regras da Constituição, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT’s apresentam uma contradição, uma vez que foram modificados para acomodar o teto de gastos, cuja abrangência temporal é muito grande, tornando-o inadequado e incompatível com o perfil de normas temporárias e transitórias. É curioso notar que, em comparação com outros países do mundo, principalmente nos países europeus, que tendem a adotar um regime de teto de gastos rígido por um curto período de tempo, ou um teto mais flexível com vigência permanente ou por um período mais longo, o Brasil tem uma especificidade financeira — adotou um teto de gastos rígido por um longo período de tempo⁵⁰³.

Na linha de raciocínio mencionada, é possível observar que países europeus também adotam uma forma de variação de gastos, que está atrelada ao Produto Interno Bruto - PIB, sendo que o crescimento econômico impulsiona as despesas primárias - que não envolvem pagamento de juros ou empréstimos — ao invés da inflação, como ocorre no Brasil. No entanto, é importante destacar que países como Portugal, Espanha e Itália, diante das crises econômicas, principalmente entre 2010 e 2013, reduziram os gastos sociais e priorizaram o pagamento da dívida pública, o que afetou de maneira significativa o Estado Social e a efetividade dos direitos sociais. É válido ressaltar que, apesar das medidas de austeridade terem um caráter transitório e serem adotadas como resposta a emergências, elas podem ter efeitos

⁵⁰¹IPEA. *NOTA TÉCNICA nº 28*. Brasília: IPEA, 2016, p.22.

⁵⁰²AZEVEDO, Sérgio; JUNQUEIRA, Luiz; MOREIRA, Abelardo. *O novo regime fiscal e seus efeitos sobre as políticas públicas: uma análise crítica*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 11, 2017.

⁵⁰³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.658*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5658INICIAL.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

permanentes⁵⁰⁴.

Conclui-se, diante do exposto, que, ao estabelecer um teto para as despesas públicas, o novo regime fiscal pode limitar os recursos disponíveis para investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança pública, que são fundamentais para a redução das desigualdades sociais. Além disso, o teto de gastos não leva em consideração a variação das demandas sociais, o que pode levar a uma insuficiência orçamentária para atender às necessidades da população.

A controvérsia, a propósito, foi identificada também por Correia Neto, ainda em 2019:

Ao fixar um limite para o crescimento da despesa primária total do governo federal, o Novo Regime Fiscal vai muito além do que já prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao controle do crescimento das despesas correntes. Pretende oferecer um parâmetro simples, rígido e estável para conter a tendência de expansão do gasto público federal pelo prazo de vinte exercícios financeiros. O mecanismo estabelecido destina-se a desfazer a estrutura pró-cíclica de gastos até então existente, propondo um ajuste pela via da redução da despesa, em vez do aumento dos tributos, como tem sido recorrente no Brasil. Há ainda, no âmbito do STF, controvérsia quanto à constitucionalidade das regras inseridas, tanto no que se refere ao aspecto forma quanto no que se refere ao aspecto material. A alteração na forma de cálculo das despesas mínimas obrigatórias com saúde e educação é possivelmente o ponto mais controvertido da emenda.⁵⁰⁵

Em suma, a aplicação do teto de gastos pode afetar a atividade financeira do Estado enquanto redutora de desigualdades sociais, pois pode limitar a capacidade do Estado em promover políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população mais vulnerável.

Fato é que o regime do teto de gastos, conforme instituído já tem a sua extinção engatilhada pela EC 126/2022, conforme se verá.

4.4. A TENSÃO ENTRE O TETO DE GASTOS E A RENDA MÍNIMA: DO MI nº 7300/DF AO NOVO ARCABOUÇO FISCAL.

4.4.1. A renda mínima: da Lei Suplicy (Lei Federal nº 10.835/2004).

Ainda em 2004, o presidente Lula sancionou a Lei Federal nº 10.835/2004, oriunda do PL 254/2003, de autoria do Senador Eduardo Suplicy. A Lei, que ficou

⁵⁰⁴ SCAFF, Fernando Facury. *Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil*. 2006.

⁵⁰⁵ NETO, Celso de Barros Correia. Novo Regime Fiscal: Histórico e Controvérsias Constitucionais. *Economic Analysis of Law Review*, v. 10, n. 1, p. 4-24, 2019 p, 24.

conhecida como “Lei Suplicy” ou “Lei da Renda Básica” instituiu no ordenamento pátrio programa que se pretendia permanente de renda básica de cidadania. Em seu art. 2º, o diploma delegava ao Poder Executivo a definição do valor do benefício.

O referido diploma legal, conforme consignado, representaria a materialização da já conhecida renda básica de cidadania, há muito defendida por seu autor, Senador Eduardo Suplicy, seja como agenda legislativa, seja no âmbito acadêmico.

Forte em exemplos das sociais-democracias europeias e de seus teóricos, como Van Parijs⁵⁰⁶, Suplicy advoga há muito sobre a centralidade dessa espécie de programa assistencial para a plena cidadania — na linha, a propósito, do que se tem defendido neste trabalho. A desigualdade e a pobreza são causas práticas de limitação e supressão dos direitos dos cidadãos, incompatíveis com o catálogo constitucional brasileira.

Ainda em 2003, na defesa da proposição legislativa que posteriormente foi aprovada pelo Congresso Nacional, Suplicy defendia:

Por vezes, os programas de renda mínima garantida, em seus diversos formatos, têm sido classificados como políticas apenas compensatórias. A renda básica incondicional ou renda de cidadania, na verdade, é muito mais do que uma melhoria estrutural no funcionamento da organização do Estado e da sociedade. Como salienta Philippe Van Parijs, “é uma profunda reforma que pertence à mesma categoria que a abolição da escravatura ou a introdução do sufrágio universal”. Em seu depoimento à Comissão Mista do Congresso Nacional sobre a pobreza, em dezembro de 2000, o grande economista brasileiro, Celso Furtado, demonstra haver captado exatamente o sentido da renda de cidadania, quando afirmava que o conceito de trabalho vai mudar e que “todo homem tem direito a uma renda, uma inserção social positiva”. E que:

Este é o problema mais importante para definir esse projeto para o futuro: como hoje em dia modificar o conceito de trabalho e de renda e admitir que toda a população, todo homem que nasce dentro de uma sociedade merece a solidariedade de todos os membros dessa sociedade.⁵⁰⁷

Nos próprios debates legislativos, seguiu sustentando:

A renda básica faz sempre valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa pode manter o valor integral de sua renda básica, quer esteja trabalhando ou não, ela com certeza estará numa situação melhor quando estiver trabalhando do que quando estiver desempregada. O fato de a renda básica

⁵⁰⁶ VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estudos Avançados*, v. 14, p. 179-210, 2000.

⁵⁰⁷ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Da Renda Mínima a Renda Básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 1, n. 1, 2003, p. 85-86.

ser provida a cada pessoa, independentemente de estar trabalhando ou ter a disposição para trabalhar, causa importante efeito sobre o mercado de trabalho. Ela dá ao trabalhador um poder de barganha e uma liberdade de escolha muito maior do que se não existisse.⁵⁰⁸

Ocorreu que, apesar da sensibilidade do Congresso Nacional na aprovação da medida, o referido diploma jamais havia sido devidamente regulamentado pelo Poder Executivo, conforme disposições do art. 2º e 3º da própria legislação instituidora, seja quanto à regulamentação de valor seja quanto aos expedientes orçamentários necessários à efetivação do direito inaugurado.

O que houve foi a edição quase que concomitante da Lei Federal nº 10.836/2004 (oriunda da Medida Provisória nº 132/2003) que instituiu o famoso programa Bolsa Família, vigente até 2021, quando foi integralmente substituído pelo Auxílio Brasil.

Apesar de importante, como se já restou demonstrado no contexto deste trabalho, o Bolsa Família não traduziu com plena efetividade o intento de renda básica de cidadania da Lei Suplicy — e nem se propôs a fazê-lo, vez que não é regulamentador dela, mas política alternativa.

É o que retrata o próprio idealizador da norma, em ensaio de 2007:

É claro que, mesmo uma modesta Renda Básica de R\$ 50,00 por mês resultará num montante maior que o do Programa Bolsa Família que beneficiará 11,2 milhões de famílias em 2006, pagando um valor médio de R\$ 73,00 mensalmente por família, o que daria um total de quase R\$ 10 bilhões. Para este dispêndio, o Governo Federal já reservou os recursos necessários, mas ainda não para a Renda Básica para os próximos anos.

A Bolsa Família ainda é uma pequena proporção de todos os programas de transferência de renda existentes no Brasil, especialmente quando considerarmos todo o sistema de previdência social, o sistema de assistência social e o sistema de proteção ao emprego e ao trabalhador. Em 2002, por exemplo, enquanto que o Programa Bolsa Escola, o principal precursor do programa Bolsa Família, registrou uma despesa de R\$ 1,6 bilhões, como parte da despesa de R\$ 10 bilhões em programas de assistência social, as despesas com previdência social totalizaram R\$ 123 bilhões e as despesas com sistema de proteção ao emprego e ao trabalhador totalizaram R\$ 9,5 bilhões.⁵⁰⁹

⁵⁰⁸ BRASIL. Senado Federal, Diário Legislativo. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3662?sequencia=44>. Acesso em: 1 fev. 2023.

⁵⁰⁹ SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p. 1623-1628, 2007, p. 1624.

Extrai-se daí que seguiu persistente a necessidade de regulamentação e efetivação orçamentária das prioridades estabelecidas na Lei Suplicy, especialmente quanto ao valor⁵¹⁰ — o que mereceu a atuação do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do MI nº 7.300/DF, conforme se analisará.

4.4.2. Da intervenção do Supremo Tribunal Federal no MI nº 7300/DF.

Em 2020, o cidadão Alexandre da Silva Portuguesez, assistido pela Defensoria Pública da União e beneficiário do Bolsa Família (à época recebendo R\$ 91,00 (noventa e um reais), impetrou o Mandado de Injução nº 7.300/DF⁵¹¹ contra o Presidente da República.

O objetivo era exata e precisamente suprir a inércia do Poder Executivo na regulamentação devida do benefício inscrito na Lei Federal nº 10.835/2004, especialmente apontando as deficiências do Bolsa Família para efetivação dos direitos de cidadania previstos no referido diploma legal, mormente a necessidade de “*atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.*” (art. 2º, § 2º).

O autor entendia que a inércia regulamentar obstava o seu direito à cidadania e ao mínimo existencial previstos na Constituição e refletidos na legislação “ignorada” até então pelo Executivo. Pelo exposto, postulou que, enquanto não fosse regulamentado o valor do referido benefício (em valor razoável e compatível com as necessidades delineadas na própria legislação), fizesse jus ao recebimento de um salário mínimo, no valor vigente à época.

O Min. Marco Aurélio, relator do mandado injuntivo, entendeu que assistia razão plena ao autor, considerando o cabimento do instrumento e a efetiva inércia do Poder Executivo ante a delegação legislativa da Lei Suplicy.

Merece destaque a posição exarada ao seu voto:

A cidadania não se limita ao direito de votar e ser votado. Deve ser

⁵¹⁰ Para melhor compreensão: SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. Cortez Editora, 2022.

⁵¹¹ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em: 23 out. 2021.

interpretada em conjunto com os valores e direitos encerrados na Constituição Federal. Dignidade, liberdade e igualdade são alguns deles, levando Ulisses Guimarães a denominá-la cidadã.

A cidadania está ligada à liberdade e à dignidade. Sem elas, tem-se verdadeira negativa da qualidade de cidadão. O fornecimento de patamar básico de recursos é pressuposto de uma vida digna e do exercício efetivo da liberdade (SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016).⁵¹²

Para o Min. relator a inércia do Poder Executivo não pode ser amparada na tensão permanente entre a reserva do possível, porque *esta não pode limitar direitos básicos, entre os quais os aqui versados, nem privar o indivíduo de dignidade considerado o mínimo existencial, sob pena de esvaziar a própria força normativa da Constituição Federal.*⁵¹³

Por conseguinte, julgou o pedido autoral integralmente procedente, para determinar o prazo de 1 (um) ano para que o Presidente da República editasse a referida norma regulamentadora e, neste ínterim, fixou o valor correspondente à renda básica de cidadania em 1 (um) salário mínimo.

Tendo encontrado ressonância quanto ao mérito da inércia do Poder Executivo, o voto-relator do Min. Marco Aurélio não prevaleceu em sua parte dispositiva, tendo o plenário acompanhando, à maioria, o voto-divergente do Min. Gilmar Mendes.

Em seu voto-vista, o Min. Gilmar reforça a situação de omissão grave na regulamentação da renda básica de cidadania, apontando a insuficiência do programa Bolsa Família para efetivar os direitos fundamentais materialmente contemplados na Lei Suplicy.

Na inteligência do posicionamento vencedor, a situação omissiva justifica, no limite, a intervenção judicial absolutamente excepcional na consecução das políticas públicas. A omissão, *in casu*, é incompatível com a própria Constituição.

Neste particular, merece destaque o recorte feito no voto-vencedor. A (re)leitura da Lei Suplicy demonstra a conformação de uma renda básica de cidadania incondicionada, direito de todos os cidadãos independentemente de sua condição

⁵¹² STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em 23.08.2021, fls. 3 e 4 do acórdão.

⁵¹³ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em 23.08.2021, fls. 5 do acórdão.

socioeconômica, ainda que sistematize sua implementação progressiva:

O voto-vencedor, lado outro, cômico do papel excepcional da jurisdição constitucional, entende que apenas a omissão em relação ao direito de renda mínima para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica traduz omissão inconstitucional. Por relevante, o voto é melhor que a paráfrase:

Vê-se, pois, que a Corte tem observado critérios rígidos no controle incidental de omissões estatais, de modo a limitar a discricionariedade dos juizes na prolação de sentenças aditivas.

Empiricamente, tem-se observado na jurisprudência do Tribunal incansável busca pela preservação do equilíbrio existente entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), concorrendo para maior contenção na atuação do Judiciário como legislador positivo e para distanciamento dos juizes da seara política. Fixadas as balizas que empiricamente têm orientado a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento de mandados de injunção, considero que a falta de norma disciplinadora, quanto ao disposto no art. 2º da lei federal em questão, **dá ensejo ao conhecimento do presente writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.**

Para as demais situações previstas na lei, “não importando sua condição socioeconômica”, não considero que decorra omissão inconstitucional, diante do fato de inexistir, na Constituição Federal, qualquer determinação de atuação estatal no sentido de assegurar renda mínima em benefício de toda a população brasileira, independentemente do critério socioeconômico. Sendo assim, conheço do mandado de injunção apenas em face da omissão constitucional para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), conforme passo a expor.⁵¹⁴

E vai além o controle constitucional no caso concreto, ao demonstrar que a omissão proposital do Poder Executivo Federal hostiliza frontalmente os objetivos, direitos e competências de erradicação da pobreza, combate à desigualdade e assistência aos desamparados encartados na Constituição (arts. 3º, 6º e 23).

A discricionariedade do Poder Executivo, neste caso, não escusa ignorar instrumento alinhado aos objetivos constitucionais devidamente incorporado ao sistema de garantias e proteções sociais. A escolha pela não regulamentação corresponde à supressão da renda básica de cidadania (ou mesmo a sua revogação), por via transversa.

O Min. Gilmar buscou, ainda, enfrentar a proteção insuficiente oferecida pelo

⁵¹⁴ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em 23.08.2021, fls. 15 e 16 do acórdão.

programa Bolsa Família à luz da Lei Suplicy, consignando que:

É bem verdade que o atual Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836/2004, fixou a transferência direta de renda aos seus beneficiários, formulada em benefícios básico e variáveis. Todavia, apesar dessa política pública inclusiva e necessária, análises do Banco Mundial indicam que o contingente nacional vinculado à pobreza e à extrema pobreza perdeu mais renda comparado aos demais estratos populacionais. O Brasil teve o pior desempenho da América Latina, apesar da existência do Programa Bolsa Família⁵¹⁵.

Por via de consequência, ciente do papel de contenção do Judiciário ao suprir omissões inconstitucionais, e também considerando a imperatividade da programação e adequações fiscais orçamentárias, prevaleceu o voto do Min. Gilmar Mendes, nos seguintes termos dispositivos:

Conceder parcialmente a ordem injuncional, para: i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 13.300/2016, implemente, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente - Decreto nº 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível, nos termos do voto do Redator para o acórdão.⁵¹⁶

Após a estabilização de mérito no acórdão, tanto o autor do MI. quanto a União opuseram embargos de declaração, também enfrentados pelo STF⁵¹⁷. A parte autora apontava contradições na restrição da omissão à população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente quanto à sua caracterização – mas os embargos foram rejeitados.

Merece maior destaque, entretanto, a argumentação expendida pela União, que sustentava que o acórdão havia sido omissivo quanto à eventual caracterização da

⁵¹⁵ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em 23.08.2021, fls. 28 do acórdão.

⁵¹⁶ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Marco Aurélio. Red. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 27.04.2021, publicado em 23.08.2021, fls. 2 do acórdão.

⁵¹⁷ STF. *EDs no MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 23.11.2021, publicado em 07.12.2021.

expansão da renda básica de cidadania, nos termos da Lei Suplicy, como abuso de poder no âmbito eleitoral, considerando a vedação à implementação (início da execução) de programa social em ano eleitoral, conforme estatuído no art. 73, §10, da Lei 9.504/1997, na redação que lhe foi atribuída pela Lei 11.300/2006.

Examinando os argumentos da União, o Min. Gilmar Mendes (novamente relator) afasta, de saída, as vedações impostas em razão da legislação eleitoral, reforçando que não se trata de novo programa social, mas de programa já autorizado em lei e, para mais, de aperfeiçoamento imposto por decisão judicial.

Para mais, e no que mais importa, a União sustentou a incompatibilidade da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal com o arcabouço normativo de limitação de despesas encartado pelo teto de gastos, mormente a partir do art. 107 do ADCT.

Sobre este ponto, registrou o acórdão que o disposto no art. 107 do ADCT não podia, naquele momento processual, *“ser utilizado como escudo para o descumprimento de decisões judiciais, circunstância que, inclusive, foi considerada no voto condutor do acórdão recorrido, o qual, ao divergir do relator, determinou que o valor do benefício deveria ser fixado pelo Poder Executivo, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, concedendo um prazo para que os governantes pudessem se organizar.”*⁵¹⁸

Posto de outro modo, o que o STF assevera é que o Poder Executivo deve compatibilizar o catálogo de direitos fundamentais com o cumprimento das regras fiscais, não as erigir como salvo-conduto para a limitação da cidadania constitucional.

Até porque, ao fim e ao cabo, a questão do teto de gastos, instituído no art. 107 do ADCT, reflete a escolha de prioridades governamentais, situação bastante agravada, neste delicado momento de aumento da fome e da miséria que assolam nosso país, o que assume prioridade máxima diante de investimentos ou outros gastos não obrigatórios⁵¹⁹.

O caso aqui é especialmente paradigmático sob a ótica do Direito Financeiro pois demonstra, vez outra, que é o orçamento que deve ser instrumento de efetivação

⁵¹⁸ STF. *EDs no MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 23.11.2021, publicado em 07.12.2021, fls. 42 do acórdão.

⁵¹⁹ STF. *EDs no MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário*, julgado em 23.11.2021, publicado em 07.12.2021, fls. 42 do acórdão.

da Constituição. Não é esta, a Constituição, que deve submeter-se ao orçamento. Existindo o direito à renda básica de cidadania, ele só é efetivo quando se materializa nas prioridades alocativas traduzidas na lei orçamentária.

4.4.3. Das Emenda Constitucionais nº 113/2021 e 114/2021: a renda básica como direito constitucional e o auxílio fundado em créditos extraordinários.

Ainda no contexto de evolução normativa que envolve a política recente de instituição de renda básica (que é indissociável da influência do próprio MI nº 7.300/DF), deve-se destacar que logo após a conclusão do julgamento dos Embargos de Declaração citados no tópico anterior, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 113/2021.

Referida EC, em seu artigo 4º, § 5º, abriu margem para que a União voltasse a abrir créditos extraordinários para o adimplemento das ações de combate à pandemia, inclusive a renda básica (àquela altura, denominada de Auxílio Brasil):

A EC 113/2021, de 8 de dezembro de 2021, conforme destaque, foi posteriormente integrada pela Emenda Constitucional nº 114/2021, de 16 de dezembro de 2022, que reforçou a possibilidade de abertura de crédito extraordinário para despesas de transferência de renda. Para mais, a EC nº 114/2021 fez crescer o parágrafo único ao art. 6º da Constituição, que passou a prever que *todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda.*

É profundamente importante entender este contexto de emendamento constitucional à luz do que restou decidido sobre a matéria pelo Supremo Tribunal Federal, porque aqui reside um paradoxo em termos de direito constitucional-financeiro que demonstra a importância do tema central deste trabalho.

Conforme se demonstrou, o STF impôs a formatação de um programa de transferência de renda permanente e que consagrasse, sob o recorte da vulnerabilidade econômica, as balizas de renda básica de cidadania da Lei Suplicy.

Na linha meritória da intervenção judicial, o Congresso Nacional fez promulgar a citada EC nº 114/2021, que encartou no catálogo constitucional o direito a uma renda básica familiar para os cidadãos em situação de vulnerabilidade social.

Ocorre que, ao fazê-lo, permitiu que, no ano de 2022, as suas despesas corressem por conta de créditos extraordinários que, por definição constitucional, devem atender despesas extraordinárias (art. 167, § 3º)

Em 2020, primeiro ano da pandemia, a abertura de créditos extraordinário para as despesas de enfrentamento justapostas (inclusive o auxílio emergencial) era evidentemente justificada.

Em 2021, coube a Emenda Constitucional nº 109 autorizar a abertura de créditos extraordinários independentemente dos requisitos delineados (art. 3º, §3º).

Para o exercício de 2022, entretanto, a razão fundante para autorizar o financiamento, via créditos extraordinários, de uma despesa que, por imposição do Supremo Tribunal Federal, passaria a ser permanente, integrada a um programa de renda básica igualmente permanente foi a de *permitir a sua exclusão da base de apuração do teto de gastos*.

O mesmo expediente foi constitucionalizado na Emenda Constitucional nº 123/2022, a chamada EC Emergencial que, reconhecendo estado de emergência fiscal decorrente de suposta elevação extraordinária dos preços dos combustíveis, autorizou a abertura de créditos extraordinários para financiamento de medidas de mitigação (art. 3º, que acrescentou o art. 120 ao ADCT). Para além disso, viabilizou o aumento do valor do Auxílio-Brasil em R\$ 200,00 (duzentos reais), também em caráter provisório (art. 5º).

Não é nova a prática de utilização de créditos extraordinários em desarranjo com o figurino constitucional, para despesas previsíveis ou, conforme brilhantemente expõe Rafael Fonseca, financiar emergências programadas⁵²⁰.

O que há de novo, neste contexto normativo pós-teto de gastos e com as sobreposições legislativas do Bolsa Família-Auxílio Emergencial-Auxílio Brasil, é que se adotou a prática de constitucionalizar exceções para, artificialmente, manter o cumprimento das regras fiscais.

Ad argumentandum tantum, a preocupação da União materializada nos Embargos de Declaração ao MI nº 7.300/DF, quanto à incompatibilidade da expansão

⁵²⁰ FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas: um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*. 2016.

da renda mínima com o teto de gastos foi suprida exata e precisamente pela Emenda Constitucional nº 114/2021 que, ao constitucionalizar a própria exigência judicial, abriu margem para o seu cumprimento independente do cumprimento da regra fiscal.

Tudo isso, frise-se no curto espaço de dezembro de 2021. No mesmo mês de dezembro, a propósito, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei Federal nº 14.284/2021 (que buscava instituir, em definitivo, o Programa Auxílio Brasil). Fazendo menção expressa à evolução da Lei Suplicy (art. 1º, parágrafo único).

Essa tensão aparente entre a efetivação de um programa permanente de renda mínima, com a expansão do gasto público, e o teto de gastos, deve-se destacar, poderia ser mitigada com revisão de despesas e preocupação mais avançadas com a qualidade do gasto público, conforme concluiu o Supremo Tribunal Federal no próprio acórdão em que rejeitou os embargos da União no MI nº 7.300/DF. Mas, em não acontecendo, como deve responder o Direito Financeiro?

4.4.4. Da tensão entre o teto de gastos e a renda básica: a cautelar do Min. Gilmar Mendes no MI nº 7300/DF.

O problema de as soluções constitucionais adotadas para financiar o Auxílio Brasil, enquanto programa permanente, terem, paradoxalmente, natureza provisória própria do financiamento via créditos suplementares extraordinários, extrateto, é o obscurecimento das prioridades alocativas orçamentárias.

Como o governo federal não se viu obrigado a compatibilizar o programa de transferência de renda, de modo permanente, com o marco fiscal do teto de gastos, não houve o sopesamento das prioridades e o devido ajuste de despesas que o viabilizasse – como, a propósito, restou demonstrado pelo Supremo Tribunal Federal nos ED's ao MI nº 7.300/DF.

Não por acaso, quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023, em 2022, pelo Presidente Jair Bolsonaro, a rubrica reservada para o então Auxílio Brasil traduzia uma retração do valor-base R\$ 600,00 (seiscentos reais), vigente à época, para R\$ 405,00 (quatrocentos e cinco reais), exata e precisamente em razão do espaço fiscal limitado pelo regime fiscal do teto de gastos.

Na Mensagem Presidencial ao PLOA 2023⁵²¹, o governo federal reconhece a redução substancial do valor, mas “promete” envidar esforços para sua manutenção:

Dentre as medidas criadas, a EC 123 fortaleceu o Programa Auxílio Brasil, concedendo às famílias beneficiárias desse programa um acréscimo mensal extraordinário de R\$ 200,00 (duzentos reais), que será pago no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, totalizando o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais). Outrossim, o governo federal reconhece a relevância da referida política pública e a importância da continuidade daquele incremento para as famílias atendidas pelo Programa. Nesse sentido, o Poder Executivo envidará esforços em busca de soluções jurídicas e de medidas orçamentárias que permitam a manutenção do referido valor no exercício de 2023, mediante o diálogo junto ao Congresso Nacional para o atendimento dessa prioridade.⁵²²

Trata-se, a própria mensagem, de confissão da fragilidade do planejamento orçamentário em âmbito federal e do desprestígio legado à seriedade do processo legislativo orçamentário, incentivado pelas soluções e arremedos constitucionais imediatistas. O Governo Federal, posto de outro modo, basicamente indica que pretende alterar o seu planejamento orçamentário que acaba de remeter ao Congresso, em mais um exemplo de emergência programada.

O fato político, sem embargo, é que tanto o então presidente, candidato à reeleição, quanto o candidato da oposição, ora presidente Luiz Inácio Lula da Silva, haviam se comprometido com a manutenção do valor.

Mesmo por isso, após a eleição do presidente Lula, chegou-se a cogitar⁵²³ a abertura de novo crédito extraordinário para manutenção do valor do Auxílio-Brasil em R\$ 600,00 (reais), trajetória abandonada ante os riscos jurídicos e políticos de fazê-lo sem amparo de nova alteração constitucional.

A questão foi novamente submetida ao elevado exame do Supremo Tribunal Federal, ainda nos mesmos autos que balizaram toda a movimentação constitucional e legislativa de que se está tratando: os do MI nº 7.300/DF.

⁵²¹ BRASIL, Ministério da Economia, Secretária de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2023: projeto de lei orçamentária. Brasília: 2022. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2023>. Acesso em 03 jan. 2023.

⁵²² BRASIL, Ministério da Economia, Secretária de Orçamento Federal. Orçamentos da União exercício financeiro 2023: projeto de lei orçamentária. Brasília: 2022. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2023>. Acesso em 03 jan. 2023, p. 36.

⁵²³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/11/alem-da-pec-da-transicao-equipe-de-lula-estuda-credito-extraordinario-para-bolsa-familia-de-r-600.ghtml>

Desta feita, em mais uma decisão paradigmática no âmbito do controle de constitucionalidade circunscrito ao direito financeiro-orçamentário, desta feita por via monocrática⁵²⁴, o Min. Gilmar Mendes permitiu expressamente a eventual abertura de créditos extraordinários para manutenção do valor do Auxílio Brasil.

O pedido, em petição incidental de autoria do partido Rede de Sustentabilidade, alegava potencial descumprimento da ordem injuncional concedida pelo Supremo Tribunal Federal naquele processo, com provável agravamento da omissão inconstitucional gizada pela Corte.

Em resumo, o peticionante apontava que a Lei 14.284/2021, instituidora do Auxílio Brasil, que revogou o Bolsa Família, não deu eficácia plena à Lei Suplicy, em que pese tenha o simulado, à medida em que não consagrou a máxima efetividade da política transversal de renda básica idealizada em 2004, objeto da ordem do STF.

Dentre outras razões, ante a fragilidade da fixação de valores e de sua harmonização com as leis a programação orçamentária, a parte autoria cita a própria redução no bojo do PLOA 2023 (àquela altura tramitando no Congresso Nacional) em quase 33% do valor do benefício.

Convém transcrever trecho central do relatório do Min. Gilmar Mendes:

Tal redução, prossegue o peticionante, não teria decorrido de estudos e levantamentos relativos às necessidades básicas dos beneficiários ou à melhora de suas condições – ao invés, indicadores recentes demonstrariam que a tendência de redução do rendimento domiciliar per capita da população tem apenas se acentuado, mesmo após a implementação do Auxílio Brasil. O único motivo a justificar o “arrocho no valor do benefício” seria, segundo o peticionante, uma suposta “ausência de arcabouço fiscal”, causada pelas “limitações decorrentes do teto de gastos, uma vez que o espaço fiscal criado pela Emenda Constitucional nº 123/2022, editada para comportar o Auxílio Brasil no valor de R\$ 600,00, terá vigência apenas até 31 de dezembro de 2022” (eDOC 78, pp. 18-19). **O peticionante argumenta, então, que as restrições orçamentárias previstas no art. 107 do ADCT (teto de gastos) seriam inoponíveis em face da “alocação suficiente de orçamento destinado ao adequado custeio do Auxílio Brasil ou de outro programa que o substitua e aperfeiçoe”** (eDOC 78, p. 28).⁵²⁵

Ante a potencial redução do valor que hostilizaria tanto a vedação do retrocesso quanto a garantia de máxima efetividade da própria ordem mandamental do STF, o

⁵²⁴ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023.

⁵²⁵ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023, fls. 5 do acórdão.

partido rogou à Corte que **(i)** afastasse as medidas urgentes para o cumprimento da ordem injuncional dos limites fiscais do teto de gastos encartados no art. 107 do ADCT OU **(ii)** fosse reconhecida a possibilidade de abertura de créditos extraordinários, independente de alteração constitucional, para a plena efetivação da ordem injuncional, sem a redução do valor ao benefício.

Dentre outras razões, ante a fragilidade da fixação de valores e de sua harmonização com as leis a programação orçamentária, a parte autoria cita a própria redução no bojo do PLOA 2023 (àquela altura tramitando no Congresso Nacional) em quase 33% do valor do benefício.

Merecem destaque a fundamentação a as conclusões do Min. Gilmar Mendes, fortemente ampliadas **na conciliação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social**⁵²⁶ de que já se tratou nesta tese.

De saída, a decisão consigna que o próprio regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016 excepciona os créditos extraordinários, sob a sistemática do art. 167, §3º da CRFB/88, de seu limite de despesas primárias.

Observou-se ainda, como também já restou delineado neste trabalho, que a situação atípica ocasionada pela pandemia de COVID-19 motivou a promulgação de sucessivas emendas mitigando e/ou alterando a sistemática do teto de gastos para compatibilizar o financiamento extraordinário das ações de enfrentamento. Menciona-se, sob este figurino, as ECs nº's 106/2020, 109/2021, 113/2021 e 114/2021.

Essa constatação é importante para o registro de que o cumprimento, até aquele momento, da ordem injuncional pressupôs alterações constitucionais orçamentárias sem as quais poderia ter sido obstaculizado pelo regime do teto de gastos.

(i) nos últimos três exercícios financeiros (2020, 2021 e 2022) os Poderes Legislativo e Executivo têm sucessivamente lançado mão de mecanismos de exceção ao regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT com o objetivo de responder a situações atípicas e promover o enfrentamento de intercorrências externas relevantes (pandemia do Covid-19, crise dos combustíveis), o fazendo, em especial, para garantir a manutenção e a

⁵²⁶ AFONSO, José Roberto R.; PINTO, Élide Graziane. Consórcio social: gestão compartilhada da responsabilidade social. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 76, n. 05, p. 18-21, 2022.
MENDES, G.; AFONSO, J.; VERAS, D. Combate a pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação cooperação e consórcio. IN: In: MENDES, G. F.; SANTANA, H. L. S.; AFONSO, J. R. (Orgs.) *Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil — propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas*. 1ª ed. São Paulo: Grupo Almedina Brasil, v. 1, 2020.

continuidade de programas de renda mínima como é o caso do antigo Auxílio Emergencial, atual Auxílio Brasil

Para mais, essa situação fática integra-se, no raciocínio do Min. Gilmar Mendes, a persistência da omissão inconstitucional demarcada pelo plenário quando da concessão da ordem injuncional — ordem esta que ainda foi normativamente reforçada pela promulgação da EC nº 114/2021, que inaugurou explicitamente o direito constitucional fundamental à renda básica. É ver:

Nada obstante, em que pese o fato de que o texto constitucional agora já prevê, de forma expressa e inequívoca, o direito dos cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade social a uma renda básica familiar a ser garantida **por meio de programa permanente de transferência de renda, ainda assim persiste a mora legislativa descrita pelo partido peticionante – ou, mais especificamente, a iminência de considerável esvaziamento do programa Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021)**, que hoje faz as vias do programa permanente de transferência de renda previsto pela norma constitucional e afirmado pela ordem injuncional, em especial após a extinção possivelmente açodada de todo o plexo de políticas públicas de assistência social que perfaziam o antigo programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), por ele substituído.

É o que se conclui a partir do fato de que, **a partir de 1.1.2023, deixa de haver cobertura orçamentária para a manutenção do benefício do Auxílio Brasil em seu patamar atual (R\$ 600,00 – seiscentos reais), estando prevista no Projeto de Lei Orçamentária para 2023 (PLOA 2023) – até o momento ainda não aprovado – a redução do valor do benefício para o patamar de R\$ 405,00 (quatrocentos e cinco reais)**, o que implicaria em corte de quase um terço do valor nominal do benefício e perda de seu valor real ainda mais acentuada, considerada a inflação.⁵²⁷

O que se vislumbra neste caso é o melhor exemplo concreto da importância do Direito Financeiro enquanto instrumento normativo para consecução dos direitos e garantias fundamentais.

Em que pese a previsão legal e determinação judicial, seguida da própria previsão constitucional, o direito à renda básica — instrumental, ele próprio, das diretivas de erradicação da pobreza e da redução de desigualdades — não restou materializado no arcabouço orçamentário como programação permanente.

Nesse ponto, a descrição não substitui o exposto pelo Min. Gilmar, que recorre às lições de José Roberto Afonso, Élica Graziane Pinto e Leonardo Ribeiro:

Passados quase vinte meses da prolação do acórdão em que concedida a ordem injuncional (eDOC 47), observa-se que a União reduziu

⁵²⁷ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023, fls. 13 do acórdão.

consideravelmente o rol de políticas públicas de assistência social que perfaziam o antigo Bolsa Família, substituindo o pelo Auxílio Brasil, em que a política pública praticamente exclusiva é o benefício de renda mínima concedido pelo programa, e agora se encontra na iminência de reduzir em quase um terço o valor do benefício. Tal situação permite concluir que o mandamento injuncial remanesce não satisfatoriamente cumprido. Acerca do não cumprimento tanto do que foi determinado nestes autos, quanto da norma constante do parágrafo único do art. 6º da Constituição, os especialistas em finanças públicas José Roberto Afonso, Élide Graziane Pinto e Leonardo Ribeiro bem destacam:

Há fragilidades que se acumulam de modo que não se pode reputar plenamente atendido tal desiderato. A primeira falha reside no fato de que aquela Lei foi oriunda da conversão da Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021. Como tal, foi editada e produziu efeitos meses antes de ter sido promulgada a Emenda que constitucionalizou o direito à transferência de renda. A segunda fragilidade decorre da concepção inicial do Programa Auxílio Brasil como despesa precariamente estimada e custeada de forma transitória, com cobertura orçamentário-financeira resguardada apenas até 31/12/2022, à luz dos artigos 118 e 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse arranjo normativo, entre outras razões, foi motivado pela pretensão de contornar as medidas compensatórias exigidas para instituir despesa obrigatória de caráter continuado, à luz do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A esse respeito, é paradigmática e elucidativa a constitucionalização de literal dispensa ao cumprimento da legislação infraconstitucional por meio do inciso III do parágrafo único do artigo 120 do ADCT O caráter provisório e fiscalmente instável do Auxílio Brasil foi reforçado pela Emenda 123, de 14 de julho de 2022, que previu custeio mediante créditos extraordinários apenas até 31/12/2022, para que a expansão do programa em número de beneficiários, bem como o aumento no valor transferido a título de auxílio alimentar aos vulneráveis não se submetessem ao controle imposto pelo limite da variação de despesas primárias ditado pela Emenda 95, de 15 dezembro de 2016. Nesse contexto, a garantia transitória de custeio apenas até o final de 2022 frustra a explícita exigência do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988 de que se tratasse de um "programa permanente" para a correspondente transferência de renda. A terceira inconsistência, e não menos relevante, compreende o contraste entre o veto ao artigo 21 do projeto de lei de conversão da MP 1.061/2021, de um lado, e o inciso I do art. 5º da Emenda 123/2022, de outro. Ora, apenas cerca de seis meses separam o veto de regra que determinava o fim da fila de espera do Auxílio Brasil e a promulgação da norma que constitucionalizou o acesso universal à renda básica para todas as famílias elegíveis. Tal incongruência explica porque o requisito de imprevisibilidade (exigido para o manejo de crédito extraordinário) teve de ser formalmente afastado no art. 120, parágrafo único, inciso II do ADCT, para os fins do artigo 5º, I da EC 123/2022. O conjunto dessas distorções permite apontar o cumprimento parcial tanto da decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300/DF, quanto do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988. O inadimplemento integral do regime jurídico do direito à renda básica familiar se dará a partir de 1º de janeiro de 2023, sobretudo diante da hipótese de, em se desconsiderando a inflação acumulada no período, impor redução nominal no valor da transferência de renda aos mais vulneráveis, o que afronta, em igual medida, o princípio da vedação de retrocesso. Também se configura como controversa e questionável a hipótese de que se admita o retorno da fila de espera de cidadãos elegíveis, mas não atendidos por insuficiente dotação para o Programa Auxílio Brasil, após a sua universalização no âmbito da Emenda 123/2022. (Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário – Parte 1. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-08/opiniao-renda-basica-credito->

extraordinario. Acesso em 18.12.2022 – grifei)⁵²⁸

O cerne da discussão, neste particular, não é que o Poder Público esteja impedido de reduzir o valor do determinado benefício social de forma absoluta, mas que:

A eventual redução dessa natureza (ou da espécie daquela que se avizinha quanto ao Auxílio Brasil a partir de 1.1.2023) deve necessariamente estar calcada em razões relativas às necessidades básicas dos beneficiários, à melhora de suas condições ou que objetivamente demonstrem a insuficiência de recursos. A mera alusão à reserva do financeiramente possível, à exemplo da justificativa que acompanha a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo governo federal e atualmente em tramitação perante o Congresso Nacional não satisfaz o referido ônus de justificação/fundamentação.⁵²⁹

A conciliação a ser feita, de mais a mais, não por discricionariedade absoluta do gestor, mas por imposição constitucional, é, deve-se insistir: entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social. E, sendo o direito à renda básica imposição constitucional, a sua mitigação (mesmo que em valor) deve estar fundamentada, com as prioridades alocativas demonstradas.

Sob esse espírito, a solução adotada pelo Min. Gilmar na compatibilização da imposição de manutenção de valor com as regras fiscais vigentes divide-se em duas etapas sucessivas, a saber.

Em um primeiro momento, em interpretação sistemática, a decisão determinou que o espaço fiscal originário do teto de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 114/2021 continuasse sendo utilizado para o financiamento do programa de renda mínima, a exemplo do determinado para o exercício de 2022, conforme se extrai da CRFB/88, em seu art. 107-A.

Adicionalmente, **e somente após essa verificação sistemática**, a decisão reconhece a possibilidade de jurídica de, caso haja necessidade, ante as limitações fiscais do teto de gastos, de abertura de créditos extraordinários, na forma da Constituição, para manutenção do valor originário do Auxílio-Brasil – considerando que o quadro fático de pobreza e desigualdade social que a Constituição busca mitigar

⁵²⁸ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023, fls. 15 e 16 do acórdão.

⁵²⁹ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023, fls. 17 do acórdão.

com este instrumento ainda persiste.

Quanto aos requisitos de urgência e imprevisibilidade, assim dispõe a decisão do Min. Gilmar:

O **caráter de urgência** das referidas despesas estará plenamente preenchido ante o sensível agravamento da situação da população em circunstâncias de vulnerabilidade socioeconômica, demonstrada por inúmeros indicadores sociais e econômicos relevantes e acentuada pelas conhecidas intercorrências externas observadas nos últimos anos (pandemia do Covid-19; crise dos combustíveis), com significativa pressão inflacionária e considerável impacto sobre o poder de compra da população.

Concomitantemente, quanto ao caráter de **imprevisibilidade das aludidas despesas**, trata-se de circunstância decorrente da eventual inexistência de previsão orçamentária no PLOA 2023 capaz de garantir a manutenção do programa permanente de redistribuição de renda do parágrafo único do art. 6º da Constituição em seu atual patamar, bem como do próprio estágio de **transição governamental em que atualmente se encontra o Governo Federal, não sendo possível exigir retroativamente do novo governo que assumirá o poder a partir de 1.1.2023 que tivesse propiciado, na sessão legislativa anterior, a incorporação no orçamento de tais despesas.**

Consoante a *ratio decidendi*, na situação peculiar do ano de 2023 (e a decisão se restringe expressamente a este exercício), apesar do uso indiscriminado dos créditos extraordinários em momentos anteriores, restou demonstrada a urgência permanente e constante do combate à pobreza e à desigualdade.

Sobre o requisito mais controverso, o da imprevisibilidade, a decisão considerou o quadro peculiar de transição governamental e a assunção de um novo governo que executaria a Lei Orçamentária Anual delineada pelo governo anterior. Não seria adequado, neste caso, obstar a edição de créditos extraordinários pelo governo eleito considerando que, faticamente, não poderia ter procedido de outro modo.

O cenário ideal, naturalmente, é que desde o julgamento do MI 7.300/DF, reforçado pelo julgamento dos embargos de declaração que examinaram expressamente as limitações do teto de gastos, tivesse havido amplo esforço concentrado do governo federal em torno da compatibilização do orçamento e das despesas primárias com o adimplemento da renda básica.

Não o tendo ocorrido, entretanto, de modo permanente, vedar a edição de créditos extraordinários seria perder de vista a função do próprio regime fiscal de limitação de despesas primárias e das demais regras fiscais, meramente

instrumentais.

É o que se extrai:

A instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira, entretanto, não pode ser concebida como um fim em si mesmo. Muito pelo contrário, os recursos financeiros existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela Constituição. Nesse contexto, urge a necessidade de desenvolvermos semelhantes mecanismos no âmbito da **responsabilidade social, facilitando a elaboração, implementação, consolidação e expansão de políticas públicas sociais por parte de todos os Entes Federativos.** A adoção de política pública previsível e estável é condição essencial ao crescimento econômico sustentável e, consequentemente, catalizadora da geração de emprego, renda e do bem-estar social.⁵³⁰

O espírito fundante da decisão do Min. Gilmar Mendes insere-se na concepção instrumental do Direito Financeiro, das regras fiscais e do próprio orçamento público que, como se defende nessa tese, devem estar alinhados aos objetivos e garantias fundamentais pactuados na Constituição — jamais podendo servir de óbice para a sua plena efetivação.

4.4.5. A Emenda Constitucional nº 126/2026 e o novo regime fiscal.

Ainda nesse contexto de forte alteração normativa no âmbito do Direito Constitucional Financeiro, cumpre finalizar este trabalho com o exame inicial o mais recente episódio desse contexto evolutivo, ainda que inacabado.

Logo após a decisão do Min. Gilmar Mendes tratada no tópico anterior, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 126 de 2022 conhecida como Emenda da Transição.

Por meio do instrumento, imbuído das mesmas preocupações tensionadas entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social para a manutenção (e mesmo ampliação) do direito à renda básica, o constituinte derivado, dentre outras alterações, viabilizou o financiamento contínuo do então Auxílio-Brasil, com a concessão de espécie de *waiver* extrateto (art. 3º e 4º)

Foi a partir deste *waiver* que o governo eleito, já em 01 de janeiro de 2021, editou a Medida Provisória nº 1.115/2023, mantendo o adicional ao auxílio-brasil com a manutenção do valor integral anterior (art. 1º).

⁵³⁰ STF. *MI nº 7.300/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática*, julgado em 18.12.2022, publicado em 09.01.2023, fls. 24 do acórdão.

Posteriormente, em março de 2023, o Presidente da República editou a Medida Provisória 1.1164/2023, que reinstalou o Bolsa Família, incorporando e ampliando o Auxílio-Brasil e assimilando as disposições da Lei Suplicy reforçadas pela ordem injuncional do MI 7.300/DF (art. 1º);

Em que pese as preocupações legítimas com os efeitos gerais da referida Emenda de Transição, o certo é que ela está inserida em um contexto de necessário aprimoramento de uma regra fiscal que foi, conforme demonstrado, substancialmente esvaziada desde a sua promulgação.

A estratégia de constitucionalização do teto de gastos, em que pese tenha se amparado na necessidade de forçar o controle dos gastos públicos, o que se compatibiliza com a responsabilidade fiscal e o equilíbrio intergeracional, acabou mostrando-se incompatível com a realidade fiscal e orçamentária brasileira, substancialmente agravada pela calamidade pública dos anos de pandemia.

O fato é que o teto de gastos, e qualquer regra fiscal, não pode se sobrepor à garantia de direitos fundamentais mais básicos, devendo conciliar-se com eles. Não se defende aqui, o esvaziamento completo das regras fiscais, mesmo porque a Constituição exige a equidade intergeracional e controle das despesas públicas.

Nem se desconhece a chamada “Teoria dos Custos dos Direitos”⁵³¹, pela qual se preconiza que até mesmo os direitos liberais clássicos - como a propriedade privada, por exemplo - apresentam custos para serem garantidos pelo Estado.

O que se se defende é, na linha da decisão do Min. Gilmar Mendes de que se tratou, que o desenho das regras fiscais se oriente pela racionalidade entre o equilíbrio fiscal e o equilíbrio social.

Não se trata de conformar *waiver* permanente aos gestores públicos. Pelo contrário, a constituição exige, conforme se demonstrou, a máxima qualidade do gasto público, o máximo equilíbrio possível na relação receitas/despesas e o controle eficaz do endividamento.

Ocorre que, no caso concreto que está se tratando, manter a regra do teto inalterada, e vedar a edição de créditos extraordinários para recomposição da renda

⁵³¹ HOLMES, Stephen; Sunstein, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1999.

básica, representaria penalizar os cidadãos que, literalmente, encontram-se em situação de miséria.

As regras fiscais não são, deve-se insistir, fim em si mesmo – mas instrumento de garantia da saúde e autonomia financeira dos Estados para que continuem existindo de modo permanente, com capacidade e autonomia financeira para consecução das prestações constitucionais que lhe são atribuídas. Se o teto de gastos, como desenhado, obstava a proteção social, era regra fiscal desalinhada dos objetivos constitucionais.

Por via de consequência, e neste contexto evolutivo, é que se compreende a escolha política do constituinte derivado de veicular, na mesma EC nº 126/2022, gatilho para revogação do teto de gastos a ser substituído por novo regime fiscal.

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

O referido projeto, conhecido como novo arcabouço fiscal, já foi aprovado pela Câmara dos Deputados sob o PLP 93/2003, e atualmente tramita no Senado. O texto original, de autoria do Presidente da República (e que ainda deverá sofrer alterações no Congresso Nacional) foca em instituir regime fiscal sustentável que substitua o teto de gastos da EC nº 95/2016 por sistema de controle de despesas que guarde relação também com as despesas e com o atingimento de metas.

Em resumo, na proposta original, dentre outras disposições, há a previsão de que caso seja atingida a meta de resultado primário, as despesas poderão crescer até 70% na proporção das receitas. Caso contrário, deverão crescer na proporção de 50% das receitas.

A nova regra fiscal, a priori, é mais moderna do que a anterior (a do teto de gastos), que represava arbitrariamente o crescimento das despesas. Como se trata ainda apenas de proposição legislativa, sujeita a aprimoramentos, não se aprofundará em seu detalhamento no espaço desta tese. O fato é que, ao fim desse contexto evolutivo, o desenho do novo arcabouço fiscal a partir do gatilho da EC nº 126/2022 guarda simbiótica relação com a necessidade de o Direito Financeiro (e conjunto de

regras fiscais e orçamentárias) servirem de instrumento normativo para a efetivação da Constituição.

O contexto paradigmático do Auxílio Brasil/Bolsa Família, especialmente quando vislumbrada a interseção entre as normas constitucionais, legais e a intervenção judicial do Supremo Tribunal Federal servem de melhor exemplo do descompasso corrente entre o orçamento a Constituição. É essa situação que o novo regime fiscal tem o condão de corrigir, caso acerte.

5. CONCLUSÃO

Há, pelo menos, duas premissas que orientaram esta tese: (a) a de que o Direito Financeiro pode e deve ser instrumento para atingir os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução de desigualdades; (b) a de que a Constituição impõe a conciliação da responsabilidade fiscal com a responsabilidade social.

A partir delas foi possível demonstrar, considerando o auxílio-Brasil como vetor de evolução constitucional, que

- A constitucionalização do direito à renda básica (art. 6º, parágrafo único, da CRFB/88) impôs, por vias de fato e de direito, o aprimoramento das regras fiscais constitucionais, mormente a sistemática do teto de gastos.

Para tanto, avaliou-se, numa perspectiva de evolução histórica, que o Estado Brasileiro, erigido pela Constituição Federal de 1988, adota o regime capitalista de mercado, mas não se submete às visões de intervenção estatal mínimas circunscritas ao *laissez-faire*.

Lado outro, também não prestigia, o nosso texto constitucional, a intervenção máxima estatal, típica de regimes socialistas nem as correntes *neokeynesianas* de endividamento ilimitado.

Ao contrário, a Constituição Financeira vigente consagra a responsabilidade fiscal e o equilíbrio intergeracional⁵³², de inspiração liberal igualitária, que busca garantir que as gerações futuras não sejam penalizadas com os gastos correntes das gerações que as antecederam.

É por isso que a Constituição e ordenamento infraconstitucional estabelecem mecanismos de controle do gasto e do endividamento, atribuindo responsabilidade aos gestores. É também por essa razão que a sistemática constitucional e orçamentária se baseia nos princípios da programação, da qualidade do gasto público e da economicidade.

O sistema traduz a consciência de que o orçamento, a lei mais importante da República (*STF, Tribunal Pleno, ADI 4048-MC/DF*), deve compatibilizar as prioridades

⁵³² SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. In: *Homenagem ao prof. Doutor Antônio José Vaelãs Nunes*. Universidade de Coimbra, 2014. p. 3179-3202.

alocativas dos governos, mas também viabilizar o financiamento dos direitos fundamentais e os instrumentos para alcançar os objetivos constitucionais – que não pendem do beneplácito ou da discricionariedade do governo da vez.

A eleição do Auxílio-Brasil (vez outra, Bolsa Família) como vetor de análise neste trabalho não é ocasional. Trata-se de temática que se converteu, nos últimos anos, em verdadeiro campo de tensão no âmbito do Direito Financeiro. O programa de renda básica representa, metonimicamente, a própria função do Direito Financeiro enquanto instrumento normativo regulador da atividade financeira do Estado.

O que o quadro fático e normativo que permeia o Auxílio Brasil/Bolsa Família revela é que o Direito Financeiro é, mais do que em qualquer outra área, o ponto de tensão onde se encontram várias prioridades em disputa permanente.

Por vezes, pode se perder de vista que o Direito Financeiro não é sinônimo de Contabilidade Pública. Não é ciência exata, de “soma zero”. É, antes de mais nada, o que regula a efetivação da Constituição.

De nada adianta, afinal, que a Constituição encarte o federalismo como cláusula pétrea, conferindo autonomia aos entes subnacionais se, no campo prático da regulação, não lhes for atribuída autonomia financeira.

Como de nada basta que a Constituição determine a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades se os instrumentos e políticas públicas que se alinham a esses objetivos não encontram ressonância orçamentária, sendo subfinanciados.

De nada adiantou, afinal, a edição em 2004, da Lei Suplicy – até o momento em que o Supremo Tribunal Federal determinou a sua regulamentação e o alinhamento de sua conformação com o orçamento público.

É o Direito Financeiro, sob a vertente do orçamento, que dá concretude à abstração aparente da Constituição Federal. É na atividade financeira do Estado que os direitos são efetivados, ou deixam de ser.

A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades exigem, afinal, recursos que são finitos. Não se descarta da reserva do possível e da inviabilidade do gasto público ilimitado. Ignorá-lo seria retirar o fundamento de existência do próprio Direito Financeiro e das regras fiscais.

Estes só existem porque é necessário restringir a atividade financeira do Estado. A sustentabilidade fiscal é, ela própria, requisito para consecução permanente dos direitos fundamentais, não óbice para sua plena efetividade.

É por todo o exposto até aqui que **a conciliação da responsabilidade fiscal com a responsabilidade social não é escolha do gestor, mas imperativo constitucional**. A Constituição exige, concomitantemente, o saneamento das contas públicas e a proteção social.

Isso implica, por um lado, em dizer que as regras fiscais (como o teto de gastos) não podem servir de salvo-conduto para que o Estado se esquive de efetivar as prestações constitucionais que lhe são impostas.

E, por outro, importa na impossibilidade que o Estado subverta em absoluto a lógica integrada de responsabilidade fiscal constitucional sob a “desculpa” da proteção social.

A razão também não assiste àqueles que reduzem a responsabilidade fiscal a mero discurso de austeridade pela austeridade. A cantilena ideológica da expansão ilimitada de gastos públicos não encontra amparo constitucional e, comprometendo a sustentabilidade fiscal do Estado, acaba impactando a própria proteção social.

O que a Constituição exige é a conjugação de ambas (da responsabilidade fiscal e da responsabilidade social) pelo Executivo, mas também pelo constituinte derivado e pelo legislador complementar/ordinário no momento do desenho das normas que instrumentalizam a responsabilidade fiscal.

Se uma norma fiscal, como se concluiu ser o caso do teto de gastos (tanto que em vias de ser revogado) não demonstra efetividade no controle qualitativo do gasto público e, concomitantemente, obstaculiza a efetividade da própria Constituição, ela não serve. **Não é a Constituição que tem que caber no orçamento e nas regras fiscais, mas o contrário.**

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 117, n. 04, nov. 2002.
- _____. Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 117, n. 04, nov. 2002.
- ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, n. 02, mai.1994.
- ANDERSON, Donna M. Tax Policy. In: PETERSON, JANICE; LEWIS, MARGARET (Org.). *The Elgar companion to feminist economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
- ANTUNES, Felipe da Silva. A importância do papel do Estado na atividade econômica. *A Economia em Revista*, v. 22, n. 1, julho, 2014.
- APOLINÁRIO, Marisa. *O Estado regulador: o novo papel do Estado*. Coimbra: Almedina, 2015.
- ARRETCHE, Marta. A metade cheia ou a metade vazia do copo? In: *Cada vez mais desigual? Le Monde Diplomatique Brasil – Centro de Estudos da Metrópole – Oxfam Brasil*, abr. 2016.
- _____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.
- _____. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.
- ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de Ciência das Finanças. Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.
- ATKINSON, A. B. *Desigualdade: O que pode ser feito?* Trad: Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.
- AVI-YONAH, Reuven S. Os três objetivos da tributação. tradução de Luís Flávio Neto. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 22. São Paulo: dialética, 2008.
- AVI-YONAH, Reuven S. Taxes in the Time of the Coronavirus – Is it Time to Revive the Excess Profit Tax? (2020). *Law & Economics Working Papers*. 170. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1282&context=law_econ_current. Acesso em: 20 nov. 2022.
- _____. Why tax the rich? Efficiency, equity and progressive taxation. *The Yale Law Journal*, v. 111, n. 06, fev. 2002.
- AZEVEDO LOPES, Othon. *Fundamentos da regulação*. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- BACH, Bárbara. *Pink Tax: tributação e gênero. É mais caro ser mulher?* Disponível em: <https://juristas.com.br/2021/05/04/pink-tax/>. Acesso em: 15 maio. 2022.
- BAHL, Roy W.; BIRD, Richard M. Tax Policy in Developing Countries: Looking Back—and Forward. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, jun. 2008.
- BARROS, N. L. O Estado e a economia brasileira. plano industrial para o Brasil. In: BARROS, N. L. *Coleção econômica (Org)*. São Paulo, 1962.
- BASTAGLI, Francesca; COADY, set., David; GUPTA, Sanjeev. Income inequality and fiscal policy. *IMF Staff Discussion Note n. SDN.dez.08*, set. 2012.
- BASTOS, Sirlei Lopes. *Acesso a cargos de autoridade: e a mulher, como vai? Um estudo sobre segregação ocupacional por gênero na região metropolitana de Belo Horizonte*. 2010. 124 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 110, jan./jun. 2015.

- BAUMAN, Zygmunt. *A riqueza de poucos beneficia todos nós?*. São Paulo: Zahar, 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. v. 1. p. 256
- BIZERRA, F. de A. *Estado e capital: uma coexistência necessária*. 1. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2006. p. 36.
- BLAUG, M. *A Metodologia da Economia, ou, como os economistas explicam*. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação em Direito. Altera a Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018*. Publicado no D.O.U. de 15/4/2021, Seção 1, Pág. 580. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170191-pces757-20&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 maio. 2021.
- BRASIL. Observatório das Desigualdades. *Relatório Precisamos falar de desigualdades*. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2022.
- BRASIL. *Relatório indica que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 450.855-AgR, 1.a Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 23/08/2005, DJ 09/12/2005*.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.
- _____. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, nov. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.
- CAMPOS, Martins Leite de. Por uma Evolução Fiscal na Conjuntura: Direito Português. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; POSIN, João Bosco Coelho (Orgs.). *Direito Financeiro e Tributário Comparado. Estudos em Homenagem a Eusébio González García*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CAPRARO, Chiara. *Impuestos a hombres e mujeres: por qué el enfoque de género es crucial para un régimen fiscal justo*. London: Christian Aid, 2015.
- CARTER, Alan; MATTHEWS, Stephen. *How tax can reduce inequality*. OECD Observer. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-observer/volume-2012/issue-1_observer-v2012-1-en. Acesso em: 25 nov. 2022.
- CARVALHO, L. F M. de. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. *EM PAUTA, Rio de Janeiro*, v. 16, n. 41, 2018.
- COELHO, Carolina Marra Simões. *Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas públicas de gênero no contexto federativo brasileiro*. 2015. 233 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de

Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015; ONU. Progress of the World's Women 2015-2016. New York: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2016. Disponível em:

<<http://progress.unwomen.org/en/2015/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

COLE, Wade M. Poor and powerless: economic and political inequality in cross-national perspective, 1981-2011. *International Sociology*, v. 33, n. 03, mai. 2018.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Almedina, 2015.

_____. Os 50 anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/64): o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, v. 12, n. 1, p. 184-191, 2019, p. 186.

_____. Novo Regime Fiscal: Histórico e Controvérsias Constitucionais. *Economic Analysis of Law Review*, v. 10, n. 1, p. 4-24, 2019.

CORTI, Horacio G. *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Abeledo-Perot, 1997.

CREDIT SUISSE. Why wealth matters. *The Global wealth report*, 2021. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>. Acessado em: 15 maio. 2022.

DABLA-NORRIS, Era; KOCHHAR, Kalpana; SUPHAPHIPHAT, Nujin; RICKA, Frantisek; TSOUNTA, Evridiki. *Causes and consequences of income inequality: a global perspective*. International Monetary Fund, 2015.

DEATON, Angus. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. 1. ed. Intrínseca, 2017.

_____. *How inequality works*. Project Syndicate, 21 dez. 2017.

DEODATO, Alberto. *Manual de ciências das finanças*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômico. *Boletim de Conjuntura*. Ed. Junho-julho de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>. Acessado em: 15 maio. 2022.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

EASTERLY, William. Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, v. 84, n. 02, nov. 2007.

FAGNANI, Eduardo. *A reforma tributária necessária sem sacrificar o Estado Social*. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br>. Acesso em: 8 fev. 2022.

FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Normal. Inequality and violent crime. *The journal of law and economics*, v. 45, n. 01, abril. 2002.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food insecurity in the world 2014*. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ai4030e.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2022.

FEARP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. *Boletim de segurança pública elaborado pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP/USP)*. Disponível em: https://www.fearp.usp.br/images/Boletim_Criminalidade_Usp_Munic%C3%ADpios_3.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: RT, 2011.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. *A desigualdade não é imoral? Sobre as sutilezas do conceito de insuficiência*. Folha de São Paulo, 13 mar. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/03/1748903-a-desigualdade-nao-e-imoral-sobre-as-sutilezas-do-conceito-de-suficiencia.shtm>. Acesso: 15 nov. 2022.

- FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. (Org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- FRAGA NETO, Armínio. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. *Revista Novos estudos. CeBRAP. São Paulo*, v. 38, n. 3, set.–dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4hPZKtqwpRvxvgC3qMQdJGC/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 15 maio. 2022.
- FREITAS, Alan Araújo. *Debates sobre o retorno financeiro do capital humano: o aumento da escolaridade das mulheres foi capaz de reduzir o hiato salarial de gênero?* Brasil/2008. 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A, 1985.
- FUJIWARA, Thomas; LAUDARES, Humberto; CAICEDO, Felipe Valencia. *Tordesillas, Slavery and the Origins of Brazilian Inequality*. Mimeo, 2017. Disponível em: chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://economics.ucdavis.edu/events/papers/copy_of_416Valencia.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- _____. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 1,1, dez.1981.
- GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas*. *Nueva Sociedad*, n. 257, jul./ago. 2015.
- GASPAR, Vitor; GARCIA-ESCRIBANO, Mercedes. *Inequality: fiscal policy can make the difference*. IMF blog, 11 out. 2017. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2017/10/11/inequality-fiscal-policy-can-make-the-difference/>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- GELCER, Daniel Monteiro. *Redução das desigualdades regionais, federalismo cooperativo e planejamento econômico*. Mimeo, 2014.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1996.
- GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, Jose; SHLEIFER, Andrei. *The injustice of inequality*. *National bureau of economic research*, 9150, 2002.
- GOMES DE SOUZA, Rubens. *Compêndio de legislação tributária*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, s/d, v. 2, 1954.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. *Texto para discussão n. 2190*. Brasília: IPEA, abr. 2016.
- GONNARD, René. *Histoire des Doctrines Économiques*. Paris, 1930.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14ªed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GROWN; VALODIA. Gender, Poverty and Taxation: An Overview of a Multi-country Study of Gender and Taxation. New York: Berghahn Books, 2013.; VALODIA, Imraan. Conclusion and policy recommendations. In: GROWN, Caren; VALODIA, Imraan (Org.). *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://www.idrc.ca/en/book/taxation-andgender-equity-comparative-analysis-direct-and-indirect-taxes-developing-and>. Acesso em: 15 maio. 2022.
- HATGIOANNIDES, John; KARANASSOU, Marika; SALA, Hector. *Should the rich be taxed more? The fiscal inequality coefficient*. *Review of Income and Wealth*. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00213624.2019.1646624>. Acesso em 20 nov. 2022.
- HAYEK, F.A. *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011 (The Collected Works of F. A. Hayek, v. 17).
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua: Rendimentos de todas as fontes 2019*. Rio de

Janeiro: IBGE. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf. Acesso em: 08 jul. 2020.

IBGE/PNAD. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Renda - desigualdade - coeficiente de Gini*. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 28 set. 2022.

IBGE/PNAD. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. In: CAMPELLO, T; GENTILI, P; RODRIGUES, M; HOEWELL, G. R. *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*. *Revista Saúde debate*. v. 42. n. especial 3, nov. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/xNhwkBN3fBYV9zZgmHpCX9y/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICA APLICADA. *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015*. Brasília: Ipea, 2017.

JASSO, Guilhermina. In(equality) and (In)justice. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 02, abr./jun. 2016.

JONES, Daniel Stedman. *Masters of the universe: Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

KALDOR, 1939; HICKS, 1939. Apud GOLDBERG, Daniel K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: IPEA. *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Lucia Helena Salgado, Ronaldo Seroa da Motta, editores. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Desigualdade econômica: porque se importar com ela*. Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/09/TD-165-KERSTENETZKY-C.-2021.-Desigualdade-economica.-Porque-se-importar-com-ela.pdf>. Acesso em 24 nov. 2022.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

KHAMIS, R. B. M.; ALVES, J. da S. (2018). A redução das desigualdades no Brasil e o objetivo desenvolvimento sustentável. nº 10. *JURIS - Revista Da Faculdade De Direito*, 28(2). Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i2.8357>. Acesso em: 9 maio. 2022.

KIRKEGAARD, Jacob Funk; KOLB, Melina. *How governments tax reduces inequality more than how they spend*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/how-governments-tax-reduces-inequality-kirkegaard/>. Acesso em: 19 nov. 2022.

LAHEY, Kathleen A. The capture of women in law and fiscal policy: the tax/benefit unit, gender equality and feminist ontologies. In: BROOKS, Kim; GUNNARSON, Šsa; PHILIPPS, Lisa; WERSIG, Maria (org.). *Challenging Gender Inequality in Tax Policy Making: Comparative Perspectives*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2011.

LINHARES, Fabrício; FERREIRA, Roberto Tatiwa; IRFFI, Guilherme Diniz; MACEDO, Cecília Maria Bortolassi. *A hipótese de Kuznets e mudanças na relação entre desigualdade e crescimento de renda no Brasil*. Repositório do Conhecimento do IPEA, 2012. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5082/1/PPE_v42_n03_Hip%c3%b3tese.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

LIVINGSTON, Michael A. Women, Poverty, and the Tax Code: A Tale of Theory and Practice. In: INFANTI, ANTHONY C; CRAWFORD, BRIDGET J (Org.). *Critical tax theory: an introduction*. Cambridge University Press, 2009.

MADALOZZO, R. *Gênero e Desigualdade*. *GV-executivo*, v. 7, n. 6, nov-dez, 2008.

MALTHUS, Thomas Robert. *Ensayo sobre el principio de la población*. 1. ed., 2. reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

MARTORANO, Bruno. *Taxation and inequality in developing countries: lessons from the recent experience of Latin America*. Wider Working Paper n. 2016/98, set. 2016. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2016-98.pdf>. Acesso em: 18 maio. 2022.

MARX, K. *O Capital. Coleção: Os economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

_____. *O Capital*. São Paulo: abril, 1983. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

MASSEY, Douglas. *Categorically Unequal: The American Stratification System*. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

_____. during. *New York: Russell Sage Foundation*, 2007.

MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 207.

MATOS DE OLIVEIRA, A. L. *Desigualdade no início do século XXI: o Brasil na contramão mundial?*. Argumentum, [S. l.], v. 11, n. 3, 2019. DOI: 10.18315/argumentum.v11i3.24810. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24810>. Acesso em: 15 maio. 2022.

MCCAFFERY, Edward. Where's the Sex in Fiscal Sociology?: Taxation and Gender in Comparative Perspective. In: MARTIN, Isaac William; MEHROTRA, Ajay K.; PRASAD, Monica (org.). *The New Fiscal Sociology*. Cambridge University Press, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2016.

MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2005.

MIJS; SAVAGE. Meritocracy, elitism and inequality. *The Political Quarterly*, 91 (2). 2020. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/103817>. Acesso em: 10 maio. 2022.

MILANOVIC, Branko. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 2016.

MONTEIRO NETO, Aristides. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*. IPEA: texto para discussão n. 1894. Rio de Janeiro, nov. 2013.

MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 132.

MOREIRA, Ricardo Ramallete. A "derrota da lei de Say": elementos teóricos fundamentais e algumas implicações metodológicas e dinâmicas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 9, p. 411-431, 2005, p. 412;

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade: os impostos e a justiça*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Campus/Edusp, 1980.

NETTO, J. P. UMA FACE CONTEMPORÂNEA DA BARBÁRIE. *Revista Novos Rumos*, 50(1), 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2013.v50n1.3436>. Acesso em: 18 set. 2022.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O que é a divisão sexual do trabalho? In: RAMOS, Marcelo Maciel; BRENER, PAULA ROCHA GOUVÊA; NICOLI, Pedro Augusto Gravatá (Org.). *Gênero, sexualidade e direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Initia Via, 2016.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 57.

OLIVEIRA, F. M. Desigualdade social: uma trajetória de insistência. *Revista Informe Econômico, Piauí (UFPI)*, v. 33, n. 3, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/ie/issue/view/ie33/99>. Acesso em: 28 set. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*, 1979. CEDAW – Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

_____. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. *Progress of the World's Women 2015-2016*. New York: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2016. Disponível em: <http://progress.unwomen.org/en/2015>. Acesso em: 24 nov. 2022.

OSTRY, Jonathan D; BERG, Andrew. *A redistribuição como tratamento para a desigualdade: a cura é pior que a doença?* IMFdirect blog, 26.fev. 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/blog/2014/022614p.pdf>. Acesso em 24 nov. 2022.

OSTRY, Jonathan D.; BERG, Andrew; TSANGARIDES, Charalambos G. Redistribution, inequality, and growth. *Revista de Economía Institucional*, v. 16, n. 30, 2014.

OXFAM. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/?_ga=2.145070196.179035845.1652708435-1830097409.1635457779&_gac=1.149553988.1652708506.CjwKCAjw7leUBhBbEiwADhiEMSpVohTKLijW7WeWeAB2v5547O-NGJf3fBLT3VOHN1XS2X414mAC2BoCWDEQAvD_BwE. Acesso em: 15 maio. 2022.

_____. *O vírus da desigualdade: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável*, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acessado em 15 de maio de 2022.

_____. *Equilibre o jogo! :É hora de acabar com a desigualdade extrema*. [S.l.]: Oxfam, 2014. Disponível em: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/cr-even-it-up-extreme-inequality-291014-en.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

PIERSON, Paul. Coping with Permanent Austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul (Ed.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 421.

PIKETTY, T. O capital no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil. São Paulo: Ideias e Letras*, 2015.

_____. O capital no século XXI. Trad: Monica Baumgarten de Bolle. *Rio de Janeiro: Intrínseca*, 2014.

PIKETTY. *World Wealth and Income Database*. Disponível em: <https://wid.world>. Acesso em: 10 maio. 2022.

PNUD. Human Development Report 1992. New York, Oxford University Press, 1992. In: ESTENSSORO, L. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. 2003. 286 f. Tese (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102003072125/publico/TeseLuisEstenssoro.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

PNUD/RDH (1992). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional*. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1992>. Acesso em: 28 set. 2022.

POCHMANN, Márcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideia & Letras, 2015.

PRASAD, Naren. Policies for redistribution: The use of taxes and social transfers. *Available at SSRN 1358237*, 2008.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rimoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RDH (1999): *Relatório do Desenvolvimento Humano: definição e medição do desenvolvimento humano*. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1999ennostatspdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

RDH (2001): *Relatório do Desenvolvimento Humano/2001: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano*. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr2001enpdf.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

RESENDE, André Luara. *Devagar e simples: economia, Estado e vida contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. *Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences*, v. 4, n. 2, 1973.

- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Trad: Maria Ermantina Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SACHSIDA, Adolfo. Novas formas de tributação: imposto sobre movimentação financeira e impostos sobre grandes fortunas. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). *Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos*. Brasília: IEPA, 2017.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo*. Madrid: Institutos de Estudios Políticos, 1975.
- SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. *Concentração, estruturas e desigualdade: as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda*. São Paulo: IDCID, 2008.
- SANDBU, Martin. Inequality does not merit fatalism. *Financial Times*, 19. dez. 2017. Disponível em: https://www.ft.com/free-lunch?utm_cont=&page=14. Acesso em: 25 nov. 2022.
- SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. de S. *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- SAY, J. B. *Tratado de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- SCANLON, Thomas. *Why does inequality matter?*. Oxford University Press, 2018.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. Livre Concorrência e Tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. v. 11, São Paulo: dialética, 2007.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição Federal do Brasil*. São Paulo, 1968.
- SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *O direito financeiro e a redução de desigualdades*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger. *Concentração de renda*. *GV-EXECUTIVO*, v. 7, n. 4, p. 44-49, 2008.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Vol. I e II.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 30, p. 364-380, 2010.
- SOUZA, P. H. G. Ferreira de. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. 1. ed. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2018.
- SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. s/d, v.2. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1954.
- SPANGENBERG, Ulrike et al. Indirect Discrimination in Tax Law: The Case of Tax Deductions for Contributions to Employer-provided Pension Plans in Germany. Challenging Gender Inequality in Tax Policy Making: Comparative Perspectives, p. 253-273, 2011. In: BROOKS, Kim et al. (Ed.). *Challenging gender inequality in tax policy making: Comparative perspectives*. Bloomsbury Publishing, 2011.
- STIGLITZ, Joseph E. *The price of inequality*. Bertrand, 2013.
- STOTSKY, Janet G. *How Tax Systems Treat Men and Women Differently*. *Finance & Development*, v. 34, 1997.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva. *Rio de Janeiro: Lumen Juris*, 2019, 168.
- TAWNEY, R. H. *Poverty as an industrial problem*. London: The Ratan Tata Foundation, London School of Economics, 1914. In: RIBEIRO, Ricardo Lodi. Desigualdade e Tributação na Era da Austeridade Seletiva. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. Direito tributario. trad. *Luiz Doria Furquim*. 18a ed alemã. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, 1.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 20º Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

- TURNER, B. *Citizenship and Social Theory*. London: Sage, 1993. In: POCHMANN, Marcio. *Desigualdade econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.
- UNDP. *Human Development Report*, 2016.
- VILHENA, Oscar. A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, n.06: 29-52. São Paulo: Conectas. Ano 04, 2007.
- VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: depalma, 1975.
- VITA, Jonathan Barros. *Isonomia, Capacidade Contributiva e Direitos Humanos: Nova chave de leitura para a tributação*. Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI realizado em Vitória - ES, 16,17, 18 e 19 de novembro de 2011.
- WALDMANN, R. J. Income distribution and infant mortality. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(4), 1283-1302. 4 nov.1992.
- WHO. *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*. Disponível em <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march>. 2020. Acesso em: 30 set. 2022.
- WILKINSON, R; PICKETT, K. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Trad. Marilene Tombini. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2015.
- WORLD BANK GROUP. *Gini index*. Portugal. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=PT>. Acesso em: 30 set. 2022.
- WORLD BANK. *Global Economic Prospects – June 2020*. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748> >. Acesso em: 08/07/2020.