

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM DIREITO**

**MARIA CLARA ARRUDA MANZANO**

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESIGUALDADE DE GÊNERO  
“PINK TAX” E A MANUTENÇÃO DO PATRIARCADO**

**CAMPINAS**

**2022**

**MARIA CLARA ARRUDA MANZANO**

**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESIGUALDADE DE GÊNERO  
“PINK TAX” E A MANUTENÇÃO DO PATRIARCADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Direito, do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência parcial para a obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino.

**CAMPINAS**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizziolli Pires CRB 8/6920  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

336.2  
M296p

Manzano, Maria Clara Arruda

Política tributária e desigualdade de gênero "pink tax" e a manutenção do patriarcado / Maria Clara Arruda Manzano. - Campinas: PUC-Campinas, 2022.

149 f.

Orientador: Vinícius Gomes Casalino.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Tributos. 2. Iniquidade de gênero. 3. Patriarcado. I. Casalino, Vinícius Gomes. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 336.2

**MARIA CLARA ARRUDA MANZANO**  
**POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESIGUALDADE DE GÊNERO**  
**“PINK TAX” E A MANUTENÇÃO DO PATRIARCADO**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 07 de dezembro de 2022.

---

DRA. TATHIANE DOS SANTOS PISCITELLI (FGV)

---

DR. SILVIO BELTRAMELLI NETO (PUC-CAMPINAS)

---

DR. VINICIUS GOMES CASALINO – Presidente (PUC-CAMPINAS)

À Simone, minha amada mãe, e Maria Carolina, minha companheira-irmã, mulheres da minha vida, por compartilharem comigo as dificuldades de ser mulher e por serem resistência incessantemente.

Ao José, meu amado pai, João Vitor (*in memoriam*), meu anjo-irmão, e ao Ian, amor da minha vida, por buscarem entender as desigualdades existentes no mundo e por serem força em busca de igualdade.

Dedico este trabalho a vocês, minha família, por me incentivarem a alçar voos tão grandes quanto meus sonhos e me acolherem sempre em um ambiente de amor e admiração.

## AGRADECIMENTOS

Nada nessa vida se conquista sozinho. Em todos os nossos caminhos, as vitórias são sempre marcadas por pessoas responsáveis por trazer leveza, amparo, orientação e carinho. Se hoje eu posso ocupar este lugar, é pelo incansável auxílio de cada um de vocês. Por isso, meus mais sinceros agradecimentos.

A Deus, por ser fortaleza em todos os caminhos que traço, por ser esperança quando o cansaço toma conta, por ser fé quando a vida mostra caminhos tortuosos, por conferir os desafios do tamanho dos meus sonhos e por ceder bençãos em todos os momentos. Toda honra e glória ao Senhor.

À Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), minha *alma mater* e segunda casa, por ter me recebido de braços abertos e por ter proporcionado conhecimento crítico. Agradeço, ainda, pelo financiamento parcial desta pesquisa, auxílio imprescindível na busca de mais essa conquista.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da PUC-Campinas, por trabalharem incansavelmente pela disseminação de conhecimento e proporcionarem um ambiente inclusivo de debates. Obrigada por serem amparo em todos os momentos difíceis e por todas as palavras de coragem.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Vinícius Gomes Casalino, por me permitir crescer e amadurecer junto de seus conhecimentos, por me orientar nas dificuldades, por ter confiado em mim e em meu projeto e possibilitar que eu alcançasse mais um sonho. Agradeço, professor, por nunca ter se deixado calar e por sempre nos lembrar que as mudanças só vêm com muita luta. Mesmo diante de tantos momentos de dificuldades e insegurança, obrigada por ser resistência. Ao mestre, com todo carinho.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Tathiane Piscitelli, por contribuir gentilmente com o desenvolvimento deste trabalho ao proporcionar um amplo debate sobre os aspectos desta pesquisa. Obrigada por promover estudos tão necessários e por ser mais uma de nós em meio a tantas dificuldades.

Ao Prof. Dr. Silvio Beltramelli Neto, por ter me incentivado desde a graduação a percorrer os caminhos que meus sonhos apontassem. Obrigada pelos diálogos e pelos conselhos que auxiliaram e ainda auxiliarão esta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Eduardo Altomare Ariento, por colaborar com o desenvolvimento deste trabalho com toda a atenção e disposição. Agradeço a pronta disposição de compor esta banca.

Ao Prof. Dr. Josué Mastrodi Neto, por me encorajar a desenvolver este tema e por contribuir com tantas orientações. Obrigada, querido professor, por sempre buscar destacar o melhor que podemos entregar.

Aos meus irmãos de orientação, Mario, Danilo, Taís, Mayara e Gabriela, por terem compartilhado tanto de seus conhecimentos, por sempre estarem abertos às discussões, por terem me auxiliado em momentos de dúvida e por permitirem que eu aprendesse com vocês. Agradeço todo o acolhimento e pelo companheirismo. O caminho não teria sido o mesmo sem vocês.

Aos meus colegas de turma, em especial Bruna Helena e Alice. A vocês, agradeço por compartilharem desta jornada, mesmo que repleta de medos, inseguranças e incertezas. Agradeço por, mesmo à distância, terem sempre estado presentes, compartilhando todo este sonho. Levarei vocês sempre no coração.

“Se a primeira mulher criada por Deus foi forte o suficiente para sozinha virar o mundo de cabeça para baixo, estas mulheres, juntas, devem ser capazes de colocá-lo de volta no lugar! E, agora que elas estão pedindo para fazer isso, é melhor que os homens as deixem fazer”.

Discurso de Sojourner Truth, oradora do movimento feminista negro na Convenção dos Direitos das Mulheres em Ohio em 1851.



## RESUMO

O Brasil, Estado social e democrático, tem como característica a positivação de valores relacionados à dignidade humana, justiça e efetivação da igualdade entre os cidadãos; e pela necessidade de intervenção na sociedade para concretizá-los. Dentre as principais responsabilidades, assume a atribuição de adequar a sociedade ao paradigma da isonomia, especialmente no que concerne à promoção de igualdade entre homens e mulheres. Entretanto, apesar dessas características, as relações de gênero baseadas no mundo pertencente aos homens - isto é, o patriarcado -, contribuíram, e continuam contribuindo, para gerar uma opressão das mulheres. Ainda hoje, as mulheres, e principalmente as mulheres negras, sofrem inúmeros prejuízos em virtude dos padrões estabelecidos socialmente em todas as áreas sociais. Assim, acabam sendo oneradas em grau máximo pelo Estado, principalmente pois as atuações do Estado por meio das políticas públicas sociais têm se mostrado insuficientes e ineficientes na luta pela diminuição da desigualdade de gênero. Uma das alternativas à disposição do Estado para promover esses objetivos é a utilização das políticas públicas tributárias, tendo em vista o potencial que a tributação tem para proporcionar menos desigualdade na sociedade. Entretanto, o cenário de desigualdade de gênero também é intensificado pela não utilização desse artifício, uma vez que este se organiza pela oneração mais incisiva daqueles que recebem menos – as mulheres negras. Além dessa tributação regressiva, as mulheres ainda devem suportar a política de precificação mais elevada dos produtos femininos – “pink tax”. Diante desses aspectos, o que se propõe no presente estudo é analisar a política tributária como potencial alternativa ao enfrentamento da desigualdade de gênero existente no Brasil para além das verificações já existentes do “pink tax”, demonstrando a relação entre tributação e gênero. Nesse contexto, a pergunta que guia a dissertação corresponde à investigação se a adoção de uma política tributária que preveja uma discriminação positiva com relação às mulheres pode ser adequada para auxiliar a enfrentar a desigualdade de gênero. A hipótese construída ao longo do trabalho defende a afirmativa ao questionamento levantado. Para tanto, é utilizado como método de abordagem o modelo hipotético-dedutivo estipulado por Karl Popper e como método de procedimento o levantamento bibliográfico. Dessa forma, a presente pesquisa objetiva verificar a política tributária contratendencial à realidade desigual brasileira como alternativa ao enfrentamento da inequidade de gênero.

**Palavras-chave:** Desigualdade de gênero; patriarcado; políticas públicas; políticas tributárias; tributação e gênero.

## ABSTRACT

Brazil, as a social and democratic state, is characterized by the establishment of values related to human dignity, justice, and equality among citizens, and by the need to intervene in society to make them concrete. Among its main responsibilities, it has the task of adjusting society to the paradigm of equality between men and women. However, despite these characteristics, gender relations based on the world belonging to men - that is, patriarchy - have contributed, and continue to contribute, to generate an oppression of women. Even today, women, and especially black women, suffer countless losses due to socially established standards in all social areas. Thus, they end up being burdened to a maximum degree by the State, mainly because the actions of the State through social public policies have proven to be insufficient and inefficient in the fight to reduce gender inequality. One of the alternatives available to the State to promote these objectives is the use of tax public policies, considering the potential that taxation has to provide less inequality in society. Nevertheless, the scenario of gender inequality is also intensified by not using this artifice, since it is organized by the more incisive burdening of those who receive less - black women. In addition to this regressive taxation, women must still endure the policy of higher prices for women's products - the "pink tax". In view of these aspects, what is proposed in this study is to analyze tax policy as a potential alternative to confront the gender inequality existing in Brazil beyond the already existing checks of the pink tax, demonstrating the relationship between taxation and gender. In this context, the question that guides the dissertation corresponds to the investigation of whether the adoption of a tax policy that provides positive discrimination in relation to women can be appropriate to help address gender inequality. The hypothesis built throughout the work defends the affirmative to the question raised. To this end, the hypothetical-deductive model stipulated by Karl Popper is used as a method of approach and the literature survey as a method of procedure. In this way, the present research aims to verify the counter-tendential tax policy to the Brazilian unequal reality as an alternative to the confrontation of gender inequality.

**Keywords:** Gender inequality; patriarchy; public policies; tax policies; taxation and gender.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Quadro de Problemas de Políticas Públicas .....	126
--	-----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – MACHISMO ESTRUTURAL, PATRIARCADO E (DES)IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE .....</b>	<b>25</b>
<i>1.1.1. Sexo x gênero: breves considerações .....</i>	<i>28</i>
<i>1.1.2. A luta dos movimentos feministas pela igualdade.....</i>	<i>29</i>
<i>1.1.3. O direito à (des)igualdade de gênero.....</i>	<i>35</i>
<b>1.2. DOMINAÇÃO MASCULINA E A POSIÇÃO SOCIAL DA MULHER .....</b>	<b>37</b>
<i>1.2.1. Patriarcado, machismo, paternalismo e sexismo.....</i>	<i>39</i>
<b>1.3. A MANUTENÇÃO DO PATRIARCADO E A OPRESSÃO DAS MULHERES BRASILEIRAS.....</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS À LUZ DO PATRIARCADO .....</b>	<b>53</b>
<b>2.1. NOÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E GÊNERO .....</b>	<b>54</b>
<i>2.1.1. Dimensões das políticas: polity, politics e policy.....</i>	<i>60</i>
<i>2.1.2. Conceitos de políticas públicas .....</i>	<i>63</i>
<i>2.1.3. Tipos de políticas públicas .....</i>	<i>67</i>
<i>2.1.4. Ciclo das políticas públicas.....</i>	<i>69</i>
2.1.4.1. Identificação do problema .....	71
2.1.4.2. Formação da agenda .....	71
2.1.4.3. Formulação de alternativas.....	72
2.1.4.4. Tomada de decisão .....	73
2.1.4.5. Implementação.....	74
2.1.4.6. Avaliação .....	75
2.1.4.6.1 Quadro de referência e quadro de problemas das políticas públicas.....	76
2.1.4.7. Extinção .....	79
<b>2.2. AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO À LUZ DO PATRIARCADO.....</b>	<b>81</b>
<i>2.2.1. Fiscalidade .....</i>	<i>85</i>
<i>2.2.2. Extrafiscalidade.....</i>	<i>87</i>
<i>2.2.3. Da utilização das políticas tributárias como políticas contratendências à realidade patriarcal.....</i>	<i>89</i>

<b>CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA TRIBUTÁRIA CONTRATENDENCIAL <i>PINK TAX</i> E O ENFRENTAMENTO À DESIGUALDADE DE GÊNERO .....</b>	<b>96</b>
<b>3.1. DA RELAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E GÊNERO .....</b>	<b>98</b>
3.1.1. <i>Da (des)igualdade intrínseca à política tributária.....</i>	<i>102</i>
3.1.2. <i>Do orçamento sensível ao gênero .....</i>	<i>108</i>
<b>3.2. A ATUAL POLÍTICA <i>PINK TAX</i>.....</b>	<b>111</b>
<b>3.3. A POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA CONTRATENDENCIAL “<i>PINK TAX</i>” COMO POLÍTICA PÚBLICA E DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO.....</b>	<b>115</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>137</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado Social e democrático brasileiro é caracterizado pela posituação dos valores relacionados à dignidade da pessoa humana, da justiça e efetivação da igualdade entre os cidadãos e pela necessidade de intervenção na sociedade para concretizá-los (BONAVIDES, 2007, p. 200; CARVALHO, 2019; BUCCI, 2019)<sup>1</sup>. Dentre suas responsabilidades, assume a atribuição de adequar a ordem social ao prever como um dos principais paradigmas da Constituição o princípio da isonomia (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018).

Atualmente, no direito brasileiro, a isonomia se apresenta em três vertentes, quais sejam: formal; material e como reconhecimento (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 208; HONNETH, 2003). As três dimensões da igualdade expostas no texto constitucional devem ser consideradas para a realização de todos os direitos fundamentais. Assim, o direito, em tese, exerce um papel fundamental para que seja possível realizar mudanças nas instituições sociais vigentes que amenizem as possíveis desigualdades.

Entretanto, em que pese a disposição constitucional de proteção e promoção de igualdade, há ainda falhas estruturais que impedem sua efetivação e conservam o *status quo*. Mesmo o direito sendo considerado por parte dos estudiosos como um instrumento de transformação social, sua atuação isolada não é capaz de transformar as desigualdades, pois as normas jurídicas devem ser condizentes com o sistema institucionalizado pelo Estado – isto é, um sistema capitalista, racista e sexista<sup>2</sup> (SAFFIOTI, 2011; RIBEIRO; 2016; PALAR; SILVA, 2018).

Uma das principais questões relacionadas à garantia da (des)igualdade no contexto brasileiro, e que será abordada na presente dissertação, diz respeito à ausência de ações para promover isonomia entre homens e mulheres.

Ao longo da história ocidental, as mulheres lutaram contra a condição de subalternas e em busca de liberdade junto às fases do movimento feminista. Em um primeiro momento,

---

<sup>1</sup> Artigos 1º e 3º, da Constituição Federal brasileira. Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>2</sup> Como será demonstrado a seguir, as mulheres, mesmo sendo maioria da população e mais instruídas do que os homens, ainda enfrentam dificuldades na vida pública: são menos representadas, devem lidar com duplas jornadas de trabalho, recebem menos e são designadas à papeis de menor expressão. Esse cenário é ainda pior no que diz respeito à situação das mulheres negras (IBGE, 2021; IBGE, 2020).

buscavam a participação ativa das mulheres na vida política, reivindicando o direito ao voto. O segundo momento de luta das mulheres é marcado pelo esforço de igualdade entre os sexos. A terceira fase do movimento analisa as diferenças e diversidade com relação à posição da mulher (NARVAZ; KOLLER, 2006; PINTO, 2010; SANTOS; OLIVEIRA, 2010; FARAH, 2004).

Essa busca do movimento feminista, todavia, foi estruturada nos interesses das mulheres brancas, de forma que a pauta das mulheres negras não era considerada, restando relegada à mais profunda invisibilidade. Nesse contexto, como nossa pesquisa procura demonstrar, para analisar o sistema das desigualdades entre homens e mulheres, entende-se necessário adotar uma perspectiva interseccional, pois somente esta permitirá uma prática que não negue identidade em favor das outras.

Ademais, para a verificação da desigualdade no desenvolvimento da pesquisa, a dissertação procura esclarecer o que se entende por gênero e sexo. A perspectiva adotada entende que “gênero” é compreendido enquanto identificação de cada indivíduo perante a sociedade, isto é, considera-se gênero enquanto construção cultural e social. O apontamento com relação ao conceito de “sexo” segue o entendimento da rotulação biológica. Portanto, a abordagem a ser trabalhada ao longo da pesquisa diz respeito à perspectiva do sistema “sexo-gênero”, no qual o sexo determina que as mulheres devem ter filhos e a ideia de gênero afirma que é dever delas criá-los (LERNER, 2019, p. 289).

Dentro dessa perspectiva, ressalta-se que os esforços impetrados pelas mulheres surtiram algum efeito. Contudo, as relações de gênero baseadas no mundo pertencente aos homens contribuíram e continuam contribuindo para gerar uma opressão da mulher, uma vez que esta ainda sofre diversos prejuízos em virtude dos padrões sociais estabelecidos.

Essa situação pode ser constatada nos índices sociais relacionados às mulheres no país. Mesmo sendo maioria da população e mais instruídas do que os homens<sup>3</sup>, as mulheres são sub-representadas na vida política<sup>4</sup>, devem lidar com a dupla jornada de afazeres domésticos<sup>5</sup>, ocupam cargos de menor expressão e recebem menos em comparação com os homens<sup>6</sup>.

Além disso, o contexto social brasileiro e o baixo desempenho estatal frente às questões de desigualdade de gênero contribuem para a situação da feminização da pobreza, isto é, o paradoxo da dominação masculina e do machismo estrutural que leva as mulheres a serem mais

---

<sup>3</sup> 19,4% das mulheres têm nível superior completo em comparação à 15,1% dos homens (IBGE, 2021, p. 05).

<sup>4</sup> A proporção de parlamentares mulheres em exercício em câmara baixa ou parlamento unicameral é de 14,8%. No âmbito federal, em 2018, apenas 32,2% das candidaturas para o cargo de deputado foram de mulheres. No nível local, em 2020, somente 16,0% dos vereadores eleitos eram mulheres (IBGE, 2021, p. 06).

<sup>5</sup> As mulheres brancas se dedicaram aos afazeres domésticos quase o dobro do tempo do que os homens em 2019 – 20,7 horas contra 11 horas dos homens (IBGE, 2021, p. 03).

<sup>6</sup> Em 2019, as mulheres receberam 77,7% do rendimento dos homens (IBGE, 2021, p. 03).

pobres que os homens – 51,9% da população pobre é mulher – e enfrentarem um processo de empobrecimento<sup>7</sup>.

A partir desses aspectos, nota-se que o Brasil apresenta uma elevada desigualdade de gênero fruto de construções culturais reafirmadas pelo comportamento predominante do homem branco e pelas estruturas de poder. O cenário acima descrito representa o contexto de desigualdade construído e que coloca as mulheres em uma situação de opressão e subordinação.

Dessa forma, o contexto demonstrado faz perceber que, apesar de a Constituição prever a promoção da igualdade, especialmente igualdade de gênero, o que se nota é um direito à desigualdade. Na verdade, o processo de invisibilidade das mulheres é a invisibilidade destas para o Estado, que se utiliza da subjugação feminina para onerá-las em grau máximo, sem promover políticas públicas e igualdade.

Ao longo da história, as mulheres se apropriaram de menos poder, enquanto a força exercida pelos homens sempre dispensou justificção (BOURDIEU, 2020). Assim, a própria estrutura social se organizou como um sistema de ratificação da dominação masculina pela qual se alicerça (BOURDIEU, 2020, p. 24), de maneira a confirmar o papel de “Outro” que as mulheres brancas desempenham na sociedade (BEAUVOIR, 2019, p. 112) e o papel de “Outro absoluto” quando diz respeito à experiência das mulheres negras<sup>8</sup> (RIBEIRO, 2016, p. 103).

Esse mecanismo de dominação masculina relega as mulheres aos cargos de menor expressão e a oportunidades desiguais, de forma que reproduz o sistema institucionalizado do patriarcado. Da mesma maneira, a supremacia da ideologia masculina dominante diz respeito ao machismo estrutural na sociedade, inclusive, e principalmente, na sociedade brasileira<sup>9</sup> (BEAUVOIR, 2019; BOURDIEU, 2020; LERNER, 2019)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> É interessante ressaltar que, apesar de as mulheres serem a maioria pobre da população por baixa diferença percentual, a verificação a ser feita deve considerar os aspectos relacionados ao baixo recebimento de salários pelas mulheres, especialmente pelas mulheres negras. Além desses aspectos, deve-se considerar que, muitas vezes, as mulheres são responsáveis por sustentar toda uma estrutura familiar com apenas o baixo rendimento que recebem.

<sup>8</sup> Em uma crítica ao conceito de Simone de Beauvoir, Grada Kilomba (2019) aponta para as diferenças entre a realidade das mulheres brancas e negras, bem como ressalta a desigualdade na luta do movimento sufragista. Esse contexto leva à ideia de que a mulher negra representa o “outro absoluto” da sociedade. Os índices sociais brasileiros comprovam essa situação: as mulheres negras dedicam 22 horas aos afazeres domésticos; alcançaram apenas 5,3% das cadeiras nas câmaras municipais nas eleições de 2020; representam 53,5% da força de trabalho e receberam apenas 57,5% dos rendimentos das mulheres brancas em 2019 (IBGE, 2019).

<sup>9</sup> Os conceitos de dominação masculina, patriarcado e ideologia masculina – machismo – serão apresentadas e estudados no primeiro capítulo da dissertação.

<sup>10</sup> Sobre esse aspecto, é interessante, ainda, destacar os apontamentos realizados por Émile Durkheim no que diz respeito à divisão social do trabalho. Para o autor (1999), o capitalismo promoveu uma enorme divisão social do trabalho, que contribuiu para a individualização de cada pessoa. O efeito dessa divisão é tornar as funções divididas solidárias. Contudo, nas palavras de Durkheim (1999, p. 27), “Façam a divisão do trabalho sexual regredir além de certo ponto, e a sociedade conjugal desaparece, deixando subsistir apenas relações sexuais eminentemente



Nessa perspectiva, ressalta-se que a situação da desigualdade entre homens e mulheres é estrutural, ou seja, atinge diversas áreas da vida social, além de compor a estrutura jurídica nas mais variadas vertentes.

Todavia, nenhum mercado é livre e liberal em todos os momentos (CARVALHO, 2019). Por isso, torna-se dever constitucional<sup>11</sup> do Estado atuar como regulador das desigualdades, utilizando-se de seu poder em favor da promoção de políticas para a garantia da isonomia e necessidades de seus cidadãos. Ou seja, o Estado deve implementar os direitos fundamentais por meio de prestações sociais no âmbito das políticas públicas e garantir seu acesso à toda população.

Há diversas definições de políticas públicas em diversas áreas de estudo. Contudo, em se tratando de uma abordagem de direitos e políticas públicas, entende-se que essas podem ser conceituadas como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais; isto é, um instrumento de atuação governamental coordenada e em ampla escala, para atuar sobre problemas complexos, conforme as regras e processos jurídicos (BUCCI, 2019, p. 816).

Essas ações estatais funcionam como um “instrumento de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns”, passando a estruturar uma coletividade de interesses para a concretização de direitos (BUCCI, 2001, p. 13).

Quando há necessidade de atender particularmente grupos discriminados por um dos mecanismos de exclusão social, as políticas sociais são as medidas destinadas a atender essas demandas (VIGANI; LAFFIN, 2019, p. 02). No caso da desigualdade entre homens e mulheres, a agenda de gênero foi incluída nas políticas estatais a partir do reconhecimento do sofrimento discriminatório sofrido ao longo da história pelas mulheres (FARAH, 2004; VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 03).

Além das políticas públicas sociais, é possível atender os interesses de grupos determinados por meio das políticas tributárias. Essas visam aperfeiçoar e adequar o sistema tributário aos princípios e objetivos constitucionais para além da mera arrecadação, haja vista ser sua função promover as condições mínimas de sobrevivência do cidadão e manter o mínimo existencial para que possa continuar a gerar riquezas (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 223).

---

efêmeras; mesmo se os sexos não fossem em nada separados, toda uma forma da vida social sequer teria nascido”. A ideia principal é que “a utilidade econômica da divisão do trabalho tenha algo a ver com esse resultado, mas, em todo caso, ele supera infinitamente a esfera dos interesses puramente econômicos, pois consiste no estabelecimento de uma ordem social e moral *sui generis*”. Assim, vê-se que essa divisão social contribuiu para referenciar as estruturas do feminismo. Para mais considerações, ver Durkheim, 1999.

<sup>11</sup> Como destacado acima, o Estado Democrático e Social de Direito brasileiro é caracterizado pela positivação constitucional de objetivos a serem concretizados por este, vide nota de rodapé nº 1.

Dito de outra forma, é por meio das políticas tributárias que devem ser proporcionados aos indivíduos e empresas ferramentas para o desenvolvimento econômico e social do país, bem como para promover maior igualdade social, porquanto o Estado, por meio das políticas tributárias indutoras, influirá na realidade fática econômica para concretizar seus objetivos (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 160).

Desse modo, as políticas tributárias também devem ser consideradas para enfrentar a problemática da desigualdade de gênero, uma vez que expõe reflexos dessa iniquidade por fazerem parte do sistema dominante de discriminação.

Ocorre que, em que pese a possibilidade de utilização da política tributária para a consecução de objetivos constitucionais, a atual política se restringe à preocupação meramente arrecadatória, mantendo as desigualdades sociais e, especialmente, a desigualdade de gênero. A política tributária atual expressa uma equalização formal que perpetua diferenças reais: trata homens e mulheres de maneira idêntica, concretizando a isonomia formal sem, contudo, considerar a igualdade material. Dessa forma, acaba por influenciar as decisões sobre trabalho, hábitos de consumo e responsabilidade fiscal. Essa discriminação na política tributária pode ser tanto explícita, quanto implícita (STOTSKY, 1997, p. 30).

As formas explícitas são disposições específicas da lei que expõe tratamento para homens e mulheres de forma diferente. São facilmente identificados e tendem a ter maior incidência com relação aos tributos diretos, como na tributação sobre a renda de pessoa física<sup>12</sup>. Por outro lado, as formas implícitas de preconceito de gênero são disposições da lei que tendem a ter implicações diferentes com relação ao gênero pelos arranjos sociais típicos e comportamento econômico. Dessa forma, é mais difícil de ser notada (STOTSKY, 1997, p. 30).

No Brasil, pela previsão da igualdade formal, não há esclarecimento quanto à discriminação tributária explícita. A legislação relacionada ao imposto sobre a renda de pessoa física, bem como as leis tributárias em geral, não dispõe nenhum tipo de tratamento que preveja tributação mais onerosa às mulheres pelo simples fato de serem mulheres.

Por sua vez, no que concerne à discriminação implícita, há apontamentos de desigualdade. Nos tributos diretos, a diferença pode ser notada na tributação de pensão

---

<sup>12</sup> Na Argentina, o artigo 30, da Lei 20.628 estabelece alguns benefícios da propriedade conjugal ao marido, apesar de o Código Civil do país considerar que toda propriedade adquirida após o casamento é de titularidade tanto da mulher quanto do homem. Esse artigo é um exemplo da discriminação explícita, uma vez que estabelece condições diferentes para homens e mulheres, não reconhecendo-as como contribuintes dos rendimentos de propriedade, além de colocá-las em uma posição de inferioridade. Para mais considerações a respeito, ver REZENDE, 2019, p. 65.

alimentícia, tema inclusive julgado pelo Supremo Tribunal Federal – STF<sup>13</sup>. Ademais, há preconceito de gênero nos tributos indiretos que são identificados na compra de bens e consumo, uma vez que apresentam somente uma aparência de neutralidade<sup>14</sup>.

A principal fonte de arrecadação tributária é a oneração do consumo: da carga tributária total de 31,58% do PIB, a tributação sobre bens e serviços representa um percentual de 13,81% (BRASIL, 2020). Desse modo, o valor do tributo é repassado ao preço final do produto, de maneira que o ônus econômico é suportado pelo consumidor final. Ou seja, a tributação brasileira assim organizada onera mais incisivamente aqueles que recebem menos e que estão na base da pirâmide social – as mulheres negras<sup>15</sup>.

Além desse cenário, deve-se destacar as implicações ocasionadas pela política atual do “pink tax”. Esse termo se refere aos valores adicionais pago pelas mulheres a fim de adquirir os bens e serviços destinados ao público feminino (YAZICIOĞLU, 2018, p. 01). Dito de outra forma, o “pink tax” pode ser considerado como o percentual mais elevado que as mulheres pagam diariamente em suas vidas para adquirir produtos necessários para sua vida cotidiana na sociedade machista (LAFFERTY, 2019).

Dessa maneira, além da tributação regressiva que tem como resultado onerar mais os mais pobres – as mulheres negras – essas ainda devem suportar a política de precificação mais elevada dos produtos femininos – o “pink tax” – de forma que as mulheres negras e pobres são oneradas em grau máximo pelo Estado.

Deve-se destacar que o “pink tax” não é uma pauta essencialmente tributária, uma vez que envolve discussão relacionada à disparidade de preços dos produtos oferecidos ao público feminino. No entanto, a relação com o direito tributário e seus reflexos na desigualdade de gênero reside no fato de que a política tributária brasileira onera substancialmente o consumo.

---

<sup>13</sup> A tributação da pensão alimentícia representa a vertente explícita de discriminação tributária, pois, em princípio, não há na legislação apontamentos de inequidade entre homens e mulheres. Entretanto, são as mães que geralmente recebem a pensão alimentícia em nome do filho. Assim, o peso da tributação da pensão alimentícia recai sobre as mulheres. Para mais informações, ADI 5422 <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4893325>.

<sup>14</sup> Sob a forma da igualdade formal, os produtos de higiene feminina, como absorventes higiênicos, são tributados pelo Estado brasileiro pela incidência de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e imposto de importação (II). Entretanto, deve-se considerar que esses são itens de primeira necessidade para as mulheres. A alta incidência de tributos sobre eles influencia a participação de meninas na escola e no ambiente de trabalho, prejudicando-as ainda mais, além de reforçar a estrutura patriarcal (UNICEF, 2021).

<sup>15</sup> É interessante destacar que os impostos afetam as mulheres, em especial as negras, de uma maneira específica por meio de três vertentes principais: o padrão de emprego, com baixos salários e participação no trabalho doméstico sem remuneração; os padrões de consumo e a ausência de bens (CAPRARO, 2016, p. 20). Nessa lógica, aponta-se que, em 2019, as mulheres negras receberam apenas 44,4% dos rendimentos dos homens brancos. Além disso, a mulher preta ou parda é quem mais exerce o trabalho parcial, correspondendo ao índice de 32,7% (IBGE, 2020). Ademais, os brasileiros mais pobres – as mulheres negras – gastam, em média, 32% de sua renda em tributos, dos quais 28% são originados da tributação indireta, ou seja, sobre produtos e serviços. Por outro lado, os 10% mais ricos gastam apenas 21% de sua renda em tributos, sendo 10% em tributos indiretos (OXFAM, 2018).

Assim, sendo os produtos femininos mais caros, a base de cálculo considerada para incidência dos tributos aumenta e acaba ocasionando o maior dispêndio monetário pelas mulheres (NERIS, 2020, p. 749-750). Com efeito, pode-se entender o “pink tax” como um viés de discriminação implícito na tributação brasileira.

Nesse sentido, como uma forma de propor políticas de redistribuição que mitiguem a desigualdade de gênero na seara tributária, entende-se que a política tributária deveria atuar de modo contratendencial, expondo previsões que orientem a população a agir em favor da realização da isonomia relativamente aos homens. O que se propõe no presente estudo, portanto, é analisar a política tributária como potencial alternativa ao enfrentamento da desigualdade de gênero existente no Brasil em todas as vertentes jurídicas e sociais, inclusive no âmbito da tributação, para além das verificações já existentes do “pink tax”.

Em outras palavras, a dissertação pretende avaliar se, ao contrário do que se entende por “pink tax” hoje, a utilização de uma política pública “pink tax” teria potencial para auxiliar a mitigar as desigualdades entre homens e mulheres (especialmente as negras) por meio de uma política tributária extrafiscal de isenção que exponha uma discriminação positiva na tributação com relação à população feminina, de forma interseccional.

Nesse contexto, a pergunta que guia a dissertação corresponde à investigação se a adoção de uma política tributária extrafiscal seria adequada para auxiliar a enfrentar a desigualdade de gênero que marca o ordenamento brasileiro, inclusive no âmbito das políticas tributárias. Dito de outra forma, seria possível considerar uma política pública “pink tax” um instrumento de realização e efetivação de direitos que atue de modo contratendencial?

A hipótese construída ao longo do trabalho se traduz pela afirmativa ao questionamento levantado, ou seja, a confirmação de que as políticas tributárias de impostos diretos, tais como IPVA, IPTU e IRPJ, e indiretos são adequadas para enfrentar a desigualdade das mulheres (sobretudo negras e pobres) pelo ordenamento jurídico<sup>16</sup>. Defende-se, dessa forma, que a política tributária que preveja uma discriminação positiva de isenção para as mulheres – a política “pink tax” – auxilia no movimento de mitigação da desigualdade de gênero.

---

<sup>16</sup> A proposta de uma política tributária extrafiscal de isenção, para ser constitucional e continuar concretizando os direitos fundamentais, deve levar em conta alguns parâmetros, como os princípios da capacidade contributiva, solidariedade e pessoalidade para equalizar as desigualdades entre segmentos sociais diversos – mulheres e homens. Além disso, deve respeitar as regras da proporcionalidade – necessidade; adequação e proporcionalidade em sentido estrito – no que diz respeito às exceções que fogem à regra, isto é, as mulheres, brancas e negras, que possuam maior e melhor condição financeira dentre àquelas abrangidas pelo grupo social ao qual pertencem (FOLLONI, 2014).

Dessa forma, o principal objetivo da dissertação é demonstrar a relação entre tributação e gênero por meio da hipótese suscitada, de sorte que o “pink tax” possa ser considerado uma política tributária contratendencial e de mitigação da desigualdade de gênero.

Como forma de auxiliar a perseguição do objetivo principal, foram estabelecidos como objetivos específicos a serem expostos em cada capítulo da dissertação: a) o estudo acerca da desigualdade de gênero, desigualdade contra a mulher e desigualdade entre as mulheres na sociedade brasileira e no âmbito jurídico; b) pesquisa sobre o conceito de políticas públicas, políticas tributárias e as vertentes de atuação de tributação; por fim c) a análise da política “pink tax” como se apresenta na realidade e seu potencial como mecanismo de concretização de igualdade de gênero por meio da adoção de uma política tributária extrafiscal.

Dentro desse contexto, a dissertação se adequa à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Pontifícia Universidade Católica de Campinas em razão do tema pesquisado, intimamente relacionados aos direitos humanos: a mitigação da desigualdade entre homens e mulheres, principalmente mulheres negras. A persecução do objetivo destacado é objeto de inúmeros diplomas legislativos, nacionais e internacionais, além de ser um dos objetivos da República brasileira (art. 3º, IV, CF).

Ademais, o objeto escolhido pelo trabalho desenvolve temas que compõem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) expostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) a fim de se alcançar desenvolvimento não só no Brasil, mas em todo o mundo – ODS nº 5. Além disso, a abordagem tributária de diminuição da desigualdade de gênero mantém-se enquanto objeto de direitos humanos, haja vista o potencial das políticas tributárias como uma das ações a serem adotadas pelos Estados na efetivação de direitos fundamentais e objetivos da República.

No que concerne à linha de pesquisa a qual o trabalho está vinculado, Direitos Humanos e Políticas Públicas, há adequação entre esta e a dissertação no tocante ao desenvolvimento de um estudo que discute a implementação de uma política pública para a efetivação de questões de direitos humanos. A proposta de dissertação é justamente nesse sentido: garantir a implementação de igualdade de gênero por meio de uma política pública tributária que proponha discriminação positiva na oneração da população feminina.

Como não há ciência sem o emprego de métodos científicos (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 83), para o desenvolvimento desta dissertação, foi utilizado como método de abordagem o modelo hipotético-dedutivo estipulado por Karl Popper (1937), por meio de premissas e deduções.

Popper (2002, p. 152) aponta que todas as discussões científicas se iniciam com a identificação de um problema (P1) para o qual são elaboradas teorias tentativas (TT). Uma vez estabelecida, a fim de se verificar os possíveis erros existentes e eliminá-los, a última etapa (EE) se resume a submeter a hipótese levantada a testes de falseamento baseados na observação e experimentação.

Ainda, Popper (2002, p. 153) retrata que ao final desse procedimento, outro problema será identificado (P2), pois a ciência começa e termina com um problema. Dessa forma, o procedimento científico será renovado, ensejando novas investigações.

Nesse contexto, a problemática que enseja a pesquisa se traduz na indagação se seria possível considerar o “pink tax” para além da concepção atual, isto é, se o “pink tax” pode ser considerado como um instrumento de realização e efetivação de direitos – uma política pública – que atue de modo contratendencial e auxilie a mitigar a desigualdade de gênero. A teoria tentativa defendida ao longo do trabalho corresponde à afirmativa do questionamento, isto é, atendidas as devidas condições caracterizadoras de uma política pública, o “pink tax” pode ser entendido como uma política pública tributária contra tendencial e que contribua para promover igualdade de gênero.

Além disso, para atingir os objetivos apontados, o trabalho utilizou como método de procedimento o levantamento bibliográfico de artigos científicos e obras relacionadas ao tema central do trabalho – tributação e gênero – além de análise de diplomas legais, dados oficiais e relatórios técnicos de entidades e órgãos oficiais quando pertinente.

Para tanto, a dissertação é dividida em três capítulos complementares, cada qual aprofundando um dos objetivos específicos acima relacionados a fim de perseguir o objetivo principal da pesquisa. Isto é, cada capítulo procura desenvolver as principais discussões relacionadas a) ao patriarcado e machismo estrutural; b) políticas públicas e o papel das políticas tributárias enquanto políticas sociais e c) como a política tributária “pink tax” além dos moldes já estudados pode contribuir com o combate da desigualdade de gênero. Essa abordagem auxilia o raciocínio hipotético-dedutivo para, ao final, comprovar a hipótese suscitada.

Dessa forma, no primeiro capítulo serão apresentados os aspectos relacionados ao machismo estrutural, a construção do patriarcado e os reflexos desse cenário no âmbito jurídico. Assim, o tópico busca detalhar as garantias constitucionais do Estado Social brasileiro e o direito à (des)igualdade de gênero fruto da construção social histórica. Também, pretende destacar a dominação masculina e a posição da mulher na sociedade, ressaltando as diferenças

existentes entre a mulher negra e a mulher branca, bem como a diferença de conceitos de gênero e sexo para a abordagem “sexo-gênero”.

Ainda, a partir das considerações relacionadas ao papel do Direito na luta contra a desigualdade, o item desenvolve a opressão econômica e social a qual as mulheres estão submetidas, especialmente as mulheres negras, e como a falta de ações por meio do Estado, isto é, políticas públicas, contribuem para a manutenção do patriarcado e para o machismo estrutural<sup>17</sup>.

Na segunda seção o trabalho discute o papel das políticas tributárias, enquanto políticas públicas, no enfrentamento das desigualdades existentes no sistema, em especial a desigualdade de gênero. Nesse contexto, o capítulo busca trabalhar com conceitos de política pública e seus principais elementos de caracterização, bem como analisar o ciclo de políticas públicas e o quadro de referência de políticas públicas para melhor entendimento de como o processo de desenvolvimento destas deve ocorrer.

Ademais, a seção retoma os aspectos relacionadas à inclusão da agenda de gênero nas ações governamentais adotadas pelo Estado e passa a verificar o papel das políticas tributárias como instrumento de realização dos objetivos constitucionais. Para tanto, a dissertação estuda os aspectos da política tributária enquanto política social capazes de garantir direitos fundamentais e atingir os objetivos da República. Dessa forma, serão apresentados os aspectos da política tributária fiscal e extrafiscal na consecução dessas metas, além das particularidades da isonomia e capacidade contributiva, buscando demonstrar seu potencial para além da mera arrecadação.

No último item do trabalho, passa-se a analisar seu principal objetivo, qual seja, o “pink tax” para além da abordagem atual como política pública tributária extrafiscal de isenção que atue de modo contratendencial à desigualdade de gênero. Nesse sentido, a dissertação destaca o papel extrafiscal da política tributária enquanto política pública, além da relação entre gênero e tributação.

---

<sup>17</sup> Fator importante a ser considerado nesse aspecto diz respeito às considerações sobre Orçamentos Sensíveis a Gênero – OSG. Em que pese não ser o objeto principal desse trabalho, destacamos que o OSG tem como objetivo reduzir a desigualdade existente entre homens e mulheres por meio de intervenções no orçamento, a fim de provocar mudanças na distribuição e recursos arrecadados. Essa experiência é interessante, pois, em geral, os orçamentos apenas ignoram os papéis das mulheres e homens, bem como não considera as capacidades de cada um que prevalecem socialmente. Assim, por meio da implementação de OSG, é possível verificar o desenvolvimento de ações pelos Estados e governos com a promoção da igualdade de gênero e mitigação das diferenças, principalmente por relacionarem as políticas públicas com a distribuição orçamentária. Para mais considerações, ver COELLO, 2012; HOFBAUER; VINAY, 2012. As demais particularidades sobre esse tema serão desenvolvidas no item 3.1.2 deste trabalho.

Assim, o capítulo pretende destacar a política “pink tax” na perspectiva como estudada atualmente, realçando os aspectos que intensificam a desigualdade entre homens e mulheres, em especial com relação às mulheres negras. A partir dessa abordagem, retomam-se os estudos da ótica da política tributária enquanto política pública de realização de direitos fundamentais.

Dentro dessa lógica, por meio do ciclo das políticas públicas e do quadro de referências, a dissertação trabalha o “pink tax” como política pública tributária a ser adotada pelo Estado a fim de mitigar a desigualdade de gênero e promover justiça social. Dito de outra forma, pretende-se estudar o “pink tax” em uma nova concepção como potencial alternativa para garantir igualdade de gênero dentro do contexto da discriminação positiva em favor das mulheres.

Ao final, são extraídas algumas conclusões a partir dos assuntos abordados ao longo da investigação científica. Busca-se a síntese das principais ideias trabalhadas e, principalmente, a comprovação da hipótese suscitada no início da dissertação, isto é, a hipótese de que a política tributária “pink tax”, além dos moldes atuais, pode ser uma política pública de mitigação da desigualdade de gênero no Brasil.

Dessa forma, a presente pesquisa objetiva demonstrar, por meio do desenvolvimento de bases teóricas das políticas públicas, políticas tributárias, patriarcado e desigualdade de gênero, a relação entre tributação e gênero ao analisar a política tributária “pink tax” além do sistema já consolidado e estudado. Isto é, verificar como alternativa ao enfrentamento da inequidade de gênero a política tributária “pink tax” como política tributária contra tendencial à realidade desigual brasileira. Ao final, espera-se confirmar a hipótese-tentativa suscitada e contribuir com os estudos de mitigação de desigualdade de gênero.



## CAPÍTULO 1 – MACHISMO ESTRUTURAL, PATRIARCADO E (DES)IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL

O Brasil, em que pese o dever do Estado Social e Democrático de Direito de promover a igualdade e efetivar as principais garantias fundamentais presentes na Constituição<sup>18</sup>, é reconhecido por ser uma sociedade que apresenta uma elevada desigualdade em várias áreas (BARROSO; OSÓRIO, 2016; FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018). Um dos principais aspectos relacionados à desigualdade diz respeito à diferença entre homens e mulheres.

Elas sempre tiveram de enfrentar diversas lutas ao longo da história para buscar a efetivação das garantias fundamentais já inerentes ao sujeito do homem. Os homens, por outro lado, sempre exerceram o poder de dominação sobre o grupo dominado por meio da força natural decorrente de sua compleição física, bem como por manter este grupo sem consciência de sua própria condição. Ademais, o contexto histórico contribuiu para que os homens impusessem a ideologia da supremacia masculina do machismo (BOURDIEU, 2020).

Assim, as mulheres não tiveram meios de se desvencilhar do poder masculino e do patriarcado, pois seu destino sempre esteve ligado à força dominante do sistema patriarcal e do poder do Estado capitalista, machista e racista<sup>19</sup>. Tanto que, ainda hoje, devem enfrentar cenários de dificuldade e discriminação pelo simples fato de serem mulheres.

Nesse aspecto, o primeiro capítulo da dissertação procura investigar os motivos e raízes do machismo estrutural e do patriarcado que acabam influenciando a posição social designada às mulheres até hoje, bem como analisar o papel do Estado no que diz respeito à promoção de ações que auxiliem a mitigar a iniquidade entre homens e mulheres, valendo-se, para tanto, da metodologia das políticas públicas e do direito<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Artigos 1º e 3º, da Constituição Federal brasileira. Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>19</sup> Os aspectos relacionados à interseccionalidade devem ser abordados, pois a análise integrada dos índices sociais sem considerar uma hierarquia entre eles pode contribuir para melhores intervenções. Significa dizer que, para que as mulheres sejam beneficiadas pela proteção baseada no gênero, exige-se que se dê atenção a todas as formas pelas quais gênero se intersecta com outras identidades e como as intersecções contribuem para a vulnerabilidade (CRENSHAW, 2002).

<sup>20</sup> O campo de estudo das políticas públicas está inserido em uma abordagem interdisciplinar. Para delimitar o objeto de investigação da dissertação, os aspectos relacionados à atuação do Estado no combate à desigualdade de gênero serão apresentados pelo viés de Direito e Políticas Públicas, a fim de expor uma abordagem metodológica de estudos interdisciplinar, por meio da dimensão jurídica (BUCCI, 2019, p. 793; BUCCI, 2002, p. 241). Justifica-

Antes de prosseguir em tais discussões, é necessário, primeiro, apresentar os principais aspectos relacionados à (des)igualdade constitucional brasileira e aos seus reflexos na desigualdade de gênero.

### **3.1. Garantias constitucionais e a promoção da igualdade**

O texto constitucional brasileiro de 1988 positiva as garantias obtidas através das lutas históricas pela construção do Estado Social (BONAVIDES, 2007, p. 203). Este foi inaugurado no período posterior à Segunda Grande Guerra e teve como uma das principais ações concretizar a liberdade e igualdade meramente formais veiculadas durante o Estado Liberal.

Depois de seu advento, o Estado Social demonstrou que as conquistas liberais não eram usufruídas por toda população. Em princípio, as previsões trazidas pelo Estado Liberal foram aproveitadas somente pela burguesia, firmando-a como classe hegemônica. Entretanto, as conquistas não ultrapassavam a dimensão formal no tocante à grande massa (BONAVIDES, 2007, p. 184-185; CARVALHO, 2019, p. 179).

Dentro desse contexto, os efeitos das revoluções industriais e o processo de urbanização contribuíram para que a sociedade exigisse ações estatais de socialização para realizar igualdade material para todos os cidadãos. Essa reivindicação foi impulsionada pela criação de uma nova categoria de direitos designada como “direitos a prestações”, ou direitos de “quota parte” – os direitos sociais.

Inserido nessa perspectiva, o Estado Social foi entendido como um Estado intervencionista por natureza; originado sob uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade, colocando-as em um patamar de concretude constitucional (BONAVIDES, 2007, p. 200; CARVALHO, 2019, p. 179). Assim, o Estado Social passou a ser considerado “como a forma histórica superior assumida pela função distributiva, que sempre foi uma das características essenciais do próprio Estado” (CARVALHO, 2019, p. 180-181).

Em outras palavras, entendeu-se o Estado Social como consolidação da compreensão da dignidade da pessoa humana, pela garantia da justiça distributiva e pela efetivação de igualdade entre os membros da sociedade (BONAVIDES, 2007, p. 185-200; CARVALHO, 2019, p. 776). Dessa forma, aquele assumiu a atribuição de “conformação da ordem social com o intuito de alcançar a justiça social, porque a garantia das condições materiais do cidadão digno

---

se a adoção dessa metodologia, uma vez que esta entende as políticas públicas como necessárias aos “expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão, sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais” (BUCCI, 2019, p. 812).

não dispensa a atuação prestacional do Estado na efetiva realização dos direitos sociais” (BONAVIDES, 2007, p. 185-200; CARVALHO, 2019, p. 776).

Para a efetivação destes direitos e promoção de igualdade, o Estado se utiliza das políticas públicas. As particularidades com relação à discussão deste instrumento serão mais bem avaliadas no segundo capítulo do trabalho. Neste momento, entretanto, deve ser destacado que a atuação do Estado por meio dessas ações valoriza os direitos sociais expostos no texto constitucional, uma vez que são apresentados “como uma espécie de marco ou programa que guia ou orienta as políticas públicas dos Estados ao contribuir para as instituições democráticas” (CARVALHO, 2019, p. 774)<sup>21</sup>.

Percebe-se, assim, que a estruturação do Estado Social trouxe novos paradigmas constitucionais, de forma que as conquistas mais importantes passaram a ser relacionadas à garantia dos direitos sociais a toda população pela intervenção do Estado na sociedade (BONAVIDES, 2007, p. 189-191; CARVALHO, 2019, p. 180-181).

Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito brasileiro, inaugurado em 1988, passou a prever diversas garantias no texto constitucional. Um dos principais paradigmas que guia a Constituição ao longo do título de direitos fundamentais é a disposição do princípio da igualdade.

Para Foloni e Floriani Neto (2018, p. 582), a igualdade é “um direito a ser protegido pela entrega, a cada cidadão, dos mesmos direitos e deveres atribuídos a todos os demais, tornando ilegítimos os privilégios”. Nas palavras de Barroso e Osório (2016, p. 207) a previsão da igualdade impede a hierarquização dos indivíduos e desigualdades infundadas, mas impõe a neutralização de injustiças históricas.

Atualmente, a igualdade se expressa por três dimensões: igualdade formal; material e igualdade como reconhecimento.

A igualdade formal é resíduo do Estado Liberal. No âmbito contemporâneo, essa se projeta em dois cenários: a igualdade perante a lei e a igualdade na lei. No Brasil, há sua regulamentação desde a Constituição Imperial de 1824. Todavia, como será abordado, ainda há problemas que não foram resolvidos. Dessa forma, entende-se que a igualdade formal é necessária, mas insuficiente (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 210).

---

<sup>21</sup> Apesar da necessidade de serem adotadas para promover os direitos fundamentais, aponta-se que o principal problema que as políticas públicas enfrentam é a natureza dirigente da Constituição “ao propor que se adote um programa de conformação da sociedade, no sentido de estabelecer uma direção política permanente” (CARVALHO, 2019, p. 774).

A igualdade material surge a partir da percepção crítica da dimensão puramente formal e seus reflexos entre pobres e ricos. Essa vertente da isonomia está ligada às demandas por redistribuição e justiça social. Uma das maneiras para ser implementada é mediante a entrega de prestações positivas adequadas à promoção dos direitos fundamentais (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 211-212).

Foloni e Floriani Neto (2018, p. 583) expõem que, no que concerne à igualdade material, “é necessário observar a igualdade não apenas na aplicação da lei, mas também na elaboração da lei, de modo que, além de sua aplicação, a própria lei confira tratamento igualitário”.

Por isso, recentemente, a igualdade material passou a ser acompanhada da concepção da igualdade como reconhecimento, já que a busca por uma homogeneidade não era capaz de perceber o reconhecimento das diferenças étnicas, culturais e sociais de diversos grupos. Para ser garantida, a igualdade material requer tanto a redistribuição<sup>22</sup> quanto o reconhecimento<sup>23</sup> (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 215; HONNETH, 2003).

A partir desses aspectos, verifica-se que a Constituição apresenta as três vertentes da igualdade: a) a igualdade formal vem exposta logo no *caput* do artigo 5º, que inaugura o título de direitos e garantias fundamentais prevendo que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, principalmente entre homens e mulheres (artigo 5º, I, CF); b) a igualdade material aparece no texto constitucional por meio da persecução dos objetivos da República a serem realizados por ações e prestações positivas do Estado; c) por fim, a igualdade como reconhecimento tem fundamento no objetivo de se promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV) (BARROSO; OSÓRIO, 2016, p. 208).

Nessa perspectiva, a igualdade exposta no texto constitucional deve ser considerada em todas as suas vertentes na realização de todos os direitos fundamentais. Entretanto, apesar disso, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo.

---

<sup>22</sup> É possível entender redistribuição como ideia de justiça, isto é, que visa atingir igualdade social por meio de uma redistribuição de necessidades materiais básicas para a existência dos indivíduos enquanto seres humanos livres. Para mais considerações sobre o tema, ver HONNETH, 2007.

<sup>23</sup> No que diz respeito à questão de reconhecimento, é interessante lembrar que um de seus principais representantes é o cientista e filósofo alemão Axel Honneth. Em seu livro “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, o autor investiga o conceito por meio de conflitos morais, fundamentando-se nas ideias de Hegel e na psicologia social de Herbert Mead. Dessa forma, Honneth vê a ideia de reconhecimento como construção intersubjetiva, dialógica e histórica que concede identidade ao indivíduo por meio da realização em três aspectos: afeto; direitos e estima social. A partir desses, advém, respectivamente, as concepções de autoconfiança, autorrespeito e autoestima. O autor prioriza os conflitos de interações sociais, em especial os que se efetivam como força moral e promovem o reconhecimento por meio da luta política. Na lógica do que a dissertação procura demonstrar, Honneth apresenta que, na esfera dos direitos, o reconhecimento está relacionado à dignidade e ao autorrespeito, uma vez que diz respeito à participação dos indivíduos na esfera pública. Para mais considerações quanto à ideia de reconhecimento, ver HONNETH, 2003, p. 186-194; 216-217.

Segundo dados do IBGE (2020), o país é o nono mais desigual. Não há distribuição de renda suficiente: os mais ricos detêm a maior parte da fortuna e o índice Gini aponta que nos últimos anos a desigualdade cresceu (em 2019, o índice Gini era de 0,544; em 2020 0,524)<sup>24</sup>. Ademais, as minorias sociais e raciais enfrentam preconceitos diários para inserção no mercado de trabalho e no mundo público, de forma que acabam compondo a base da pirâmide social do país.

Além desses aspectos, como será tratado nos próximos itens do trabalho, o Estado brasileiro falha em promover ações que efetivem a igualdade material e como reconhecimento, não cumprindo com seu dever constitucional; ademais, não auxilia a mitigar a iniquidade social no país.

Nesse contexto, percebe-se que o cenário social brasileiro demonstra uma contradição estrutural que pode ser constatada em diversos aspectos da realidade social do país. Uma das principais considerações com relação à falta de isonomia brasileira diz respeito à promoção de igualdade entre homens e mulheres, objeto das diversas lutas ao longo da história pelos movimentos feministas e de análise desta dissertação.

Antes de verificar os aspectos do movimento feminista em busca de igualdade entre homens e mulheres, é necessário, para o desenvolvimento do trabalho, delimitar o conceito de gênero, sexo e as diferenças entre estes, haja vista a sua utilização em vários documentos legislativos, sem, contudo, apontar a sua definição.

### **1.1.1. Sexo x gênero: breves considerações**

A distinção entre os conceitos de “sexo” e “gênero” apresenta suas particularidades em cada ciência social, todavia, todas destacam alguns aspectos em comum. A conceituação apresentada a seguir será feita utilizando-se principalmente os apontamentos sociológicos adotados prioritariamente pelas teorias feministas.

Para as primeiras fases do movimento feminista, sexo consiste em um “rótulo biológico” colocado em cada um dos indivíduos ao tempo do seu nascimento, baseado em diferenças anatômicas. Dessa forma, há o sexo feminino e masculino (YAZICIOGLU, 2018, p. 05; NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 650).

Gênero, por outro lado, vem sendo interpretado de diversas maneiras desde sua incorporação pelo feminismo nos anos 70. Entretanto, a interpretação adotada mais

---

<sup>24</sup> O índice Gini sintetiza a análise da distribuição da renda do Brasil.

frequentemente é o proposta pelo feminismo da diferença, na qual a definição remete aos traços culturais femininos construídos socialmente sobre a base biológica (FARAH, 2004, p. 48).

Isso significa dizer que o entendimento do que seja homem ou mulher pelo gênero é baseado em influências culturais. Isto é, o conceito de gênero compreende a construção cultural sobre as diferenças entre homem e mulher e faz referência a elementos culturais e sociais construídos no seio de uma comunidade.

Ou seja, a cultura acaba por ser responsável por determinar padrões de comportamento, sejam eles definidos como masculino ou feminino. Assim, diferentemente do sexo, o gênero se mostra presente na forma de identificação de cada indivíduo perante a sociedade (YAZICIOGLU, 2018, p. 5; NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 650; SAFFIOTI, 2011, p. 45).

Galvane, Salvaro e Moraes (2015, p. 302) apontam que a diferenciação entre uma fêmea e uma mulher exige um pensamento de uma categoria de análise que possibilite compreender a mulher enquanto sujeito produzido pelas relações sociais e culturais. Para as autoras, “compreender gênero como uma categoria de análise é possibilitar um olhar diferente no que diz respeito às relações sociais e, portanto, às relações de sujeição da mulher em relação aos homens no decorrer da história”. Trata-se, portanto, de identificar como os valores são vivenciados e reproduzidos na sociedade; reconhecer em quais condições o poder e a visibilidade foram efetivados (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 13).

A definição exposta é fruto do sistema “sexo-gênero” desenvolvido pela antropóloga Gayle Rubin, o qual faz referência ao sistema já institucionalizado de distribuição de recursos e propriedades pelo papel de gênero. Dessa forma, “o sexo determina que as mulheres devem ter filhos e o sistema sexo-gênero afirma que elas devem criá-los” (LERNER, 2019, p. 289).

### **1.1.2. A luta dos movimentos feministas pela igualdade**

Delimitados os conceitos de gênero e sexo, a dissertação retoma a problemática da luta dos movimentos sociais e feministas pela igualdade de gênero.

Ao longo da história ocidental, sobretudo desde a implacável Inquisição da Igreja Católica contra aquelas que ousassem desafiar os dogmas impostos, as mulheres lutaram contra sua condição em busca de liberdade e para a persecução da igualdade com relação aos homens. Para tanto, o movimento feminista se apresentou de diversas maneiras conforme o contexto social e as necessidades políticas a fim de promover alterações sociais no campo dos direitos das mulheres e atingir todas as dimensões da vida social (SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

A primeira fase, representando a inauguração do movimento das mulheres, nasce com o movimento liberal, no século XIX, pela busca de participação ativa das mulheres na vida política. Um dos principais aspectos dessa onda foi a luta pelo sufrágio feminino; garantia de direitos às mulheres e contra a discriminação feminina (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 649; PINTO, 2010, p. 16; SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 15).

A segunda fase ressurgiu entre as décadas de 60 e 70 do século XX, enfatizando a diferença de tratamento entre homens e mulheres. Depois de perder força nos anos 1930, a segunda onda é impulsionada pelo livro “O segundo sexo” de Simone de Beauvoir (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 649; PINTO, 2010, p. 16; SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 16).

Já a terceira fase surge após as críticas pós-modernas da ciência ocidental. Dessa forma, a principal proposta, nessa etapa, corresponde à análise das diferenças, diversidade, produção discursiva e subjetividade. É a partir dessa etapa que pode ser observada uma intensificação dos estudos relacionados ao gênero, inclusive com a criação de centros de estudos sobre a mulher, gênero e feminismos (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 649; PINTO, 2010, p. 16-17; SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 15-16).

No Brasil, o movimento feminista acompanha a tendência mundial. A primeira fase do feminismo também ficou reconhecida publicamente pela luta do direito ao voto e perdeu força nos anos 30 (PINTO, 2010, p. 16). Por outro lado, a segunda onda do feminismo no Brasil apresentou uma dinâmica diferente com relação ao resto do mundo pelo ambiente do golpe militar de 1964. Dessa forma, as lutas políticas travadas pelas manifestações do movimento feminista em busca de igualdade entre homens e mulheres aconteceram em um cenário de repressão e limitação (PINTO, 2010, p. 16). O terceiro ciclo do movimento feminista brasileiro é marcado pela inclusão da agenda de gênero nas ações a serem adotadas pelo Estado no contexto de redemocratização do país no final dos anos 1970 (FARAH, 2004).

Ademais, essa última fase representa a constituição da mulher enquanto sujeito político, uma vez que a mobilização pela democratização do regime também incluía discussões relacionadas a questões de baixos salários, alto custo de vida e ausência de infraestrutura. Nessa lógica, ao denunciar as desigualdades sociais, as mulheres também passaram a levantar temas específicos à condição da mulher, o que contribuiu para a convergência com o próprio movimento feminista (FARAH, 2004, p. 51).

Este, com o objetivo de transformar a situação da mulher na sociedade e superar as desigualdades com relação aos homens, contribuiu para a inclusão do gênero na agenda pública como uma das desigualdades a serem superadas no regime democrático. Essa discriminação de

questões relacionadas às mulheres incluiu uma crítica à ação do Estado e a formulação de propostas de políticas que envolvessem a agenda de gênero (FARAH, 2004, p. 51).

Assim, percebe-se que as lutas da terceira etapa dos movimentos feministas questionaram o poder da cultura dominante. Com o aumento das violências, crimes e desigualdades com relação às mulheres, a militância dos movimentos sociais pressionou o Estado a pensar políticas públicas de combate à violência e promoção de igualdade de gênero (VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 05). Nesse aspecto, a partir dos impactos gerados pelos movimentos sociais, o Estado implementou as primeiras políticas públicas com recorte de gênero na década de 80 do século XX<sup>25</sup>.

Entretanto, com o impacto da crise do Estado<sup>26</sup> e a capacidade de investimento, a agenda de reforma política passou por algumas reestruturações no final dos anos 1980, sendo marcada por uma tensão entre eficiência e democratização dos processos (FARAH, 2004, p. 52).

Nessa segunda etapa, a agenda de gênero tornou-se mais complexa, pois incluiu diversos eixos de relações, sem confundir com agendas de grupos específicos. A agenda foi formulada por um movimento não mais unitário (FARAH, 2004, p. 53). Essa fragmentação evoluiu para a constituição das organizações não-governamentais e para a constituição de grupos de estudo relacionados ao aspecto de gênero e mulheres.

Após essa resistência, as organizações não-governamentais passaram a dialogar com o Estado para formular ações em conjunto na própria elaboração de políticas públicas e aprovar medidas de proteção às mulheres (PINTO, 2010, p. 17; FARAH, 2004, p. 45).

Dentro desses aspectos, é possível perceber que, ao incorporar a questão de gênero nas políticas públicas, o Estado demonstra pretender ir além da promoção de programas que atendam às mulheres. A adoção de políticas sobre a agenda de gênero passa a destacar a construção social e histórica do feminino e do masculino, como também a relação social entre os sexos marcada pela forte iniquidade (FARAH, 2004, p. 48).

Outrossim, nota-se que os movimentos feministas concentraram a abordagem da dicotomia entre homens e mulheres, com foco no paradigma de gênero e com o intuito de exigir que as mulheres fossem reconhecidas como seres humanos e tratadas com os mesmos direitos

---

<sup>25</sup> É necessário apontar que há uma diferença entre políticas públicas voltadas às mulheres e políticas públicas com recorte de gênero. Essas são políticas que reconhecem a diferença de gênero com base no reconhecimento e implementam ações diferenciadas para mulheres. As políticas públicas de gênero incluem tanto a categoria de políticas dirigidas especificamente às mulheres, quanto ações voltadas para público mais abrangente (FARAH, 2004, p. 51).

<sup>26</sup> Para mais considerações sobre a crise estatal dos anos 1970, ver BALEEIRO, 1970, p. 77-111; RIBEIRO, 2019.



concedidos aos homens. Dessa forma, o feminismo se constituiu como um movimento para acabar com o sexismo e a opressão ocasionada por essa exploração (HOOKS, 2020, p. 13).

Entretanto, um dos problemas gerados pela luta feminista é que as análises deste grupo, por vezes, tenderam a focar exclusivamente no aspecto gênero. Isto é, a teoria feminista estruturou seu discurso na dominação das mulheres brancas pelos homens, de forma que o problema racial foi negligenciado e a pauta das mulheres negras não foi sequer nomeada.

Assim, constata-se que as mulheres negras estão em uma posição delicada na sociedade, uma vez que estão na base da pirâmide social. Além disso, apresentam um status social inferior ao de qualquer outro grupo, pois situam-se no limite inferior do escalonamento social<sup>27</sup> (HOOKS, 2020).

A mulher negra é duplamente discriminada: por ser mulher e por ser negra. Nessa lógica, à mulher negra cabe o papel de objeto sexual e de cargos de baixa hierarquia. Kilomba (2019) em seu livro “Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano” apresenta ideia contrária à categorização elaborada por Beauvoir. Para esta, a mulher é sempre vista em um contexto de subordinação, como outro absoluto das relações. Entretanto Kilomba inclui a mulher negra nas análises sociais e questiona sobre quais mulheres a discussão diz respeito. Ao longo do livro, desenvolve a ideia de que há reciprocidade entre mulher branca e homem branco, e muitas vezes com o homem negro, sendo possível que ocupe o papel de sujeito.

Dentro desse contexto de antítese, as mulheres negras não são vistas como sujeitos. Pelo contrário, por não serem homens e nem brancas, as mulheres negras seriam o “Outro do Outro” (RIBEIRO, 2016, p. 104).

Além disso, aponta-se que a não consideração das mulheres negras pelo movimento feminista representa o fracasso em identificar a intersecção entre raça, gênero e estruturas raciais de poder (KILOMBA, 2019, p. 102). A autora destaca que identificar gênero como único ponto de opressão faz com que as feministas brancas ignorem o fato de que as mulheres negras são oprimidas por homens, brancos e negros, pelas formas institucionalizadas do sexismo, além da opressão por formas institucionalizadas do racismo (KILOMBA, 2019, p. 103).

Dito de outra forma, o fato de as feministas brancas refletirem sobre opressão como membras do patriarcado replica o racismo institucional contra as mulheres negras, uma vez que

---

<sup>27</sup> É interessante apontar que às mulheres brancas e aos homens negros foram concedidos um caminho institucionalizado de exploração, podendo agir tanto como opressores, quanto oprimidos. Destaca-se que “o sexismo dos homens negros tem minado a luta pela erradicação do racismo, da mesma forma que o racismo das mulheres brancas tem minado a luta feminista” (hooks, 2020, p. 46). Assim, enquanto a libertação for concebida por esses grupos como a conquista de igualdade social com os homens brancos, ainda continuará a ser exercida opressão e exploração sobre terceiros – nesse caso, as mulheres negras.

não incluíam na discussão suas posições enquanto brancas em uma sociedade supremacista racista. Não considerar o debate interseccional de raça e gênero coloca as mulheres brancas fora da estrutura do racismo, poupando-as de responsabilidade (KILOMBA, 2019, p. 104).

Essa realidade é responsável por confinar a mulher negra a um local de subalternidade difícil de ser superado (RIBEIRO, 2016, p. 103). Por isso, os estudos do feminismo e das lutas das mulheres por igualdade devem incluir também o feminismo negro, bem como não podem deixar de levar em conta os aspectos de intersecção das opressões geradas pelo racismo, pelo sexismo e pelas diferenças do capitalismo. Dentro dessa lógica, incluem-se, a seguir, os aspectos relacionados ao movimento feminista negro.

Historicamente, tal movimento se propõe a questionar a categoria mulher de forma não universal e crítica, de maneira a perceber outras possibilidades de ser mulher, haja vista a situação da mulher negra se diferenciar radicalmente da situação da mulher branca. Como Angela Davis aponta no livro “Mulheres, Raça e Classe” (2016), enquanto as mulheres brancas lutavam pelo sufrágio feminino, as mulheres negras enfrentavam as barreiras para serem consideradas indivíduos, expondo o racismo existente no movimento feminista. Enfatiza, ainda, que a luta das mulheres brancas pelo voto excluía a luta das mulheres negras. Por isso, destaca a importância de serem utilizados parâmetros variados para a feminilidade.

Nesse aspecto, o discurso de Sojourner Truth, ex-escrava, oradora do movimento feminista negro na Convenção dos Direitos das Mulheres em Ohio em 1851, ressalta a diferença racial entre as mulheres.

Nunca ninguém me ajuda a subir numa carruagem, a passar por cima da lama ou me cede o melhor lugar! E não sou uma mulher? Olhem para mim! Olhem para meu braço! Eu capinei, eu plantei, juntei palha nos celeiros e homem nenhum conseguiu me superar! E não sou uma mulher? Eu consegui trabalhar e comer tanto quanto um homem – quando tinha o que comer – e também aguentei as chicotadas! E não sou uma mulher? Pari treze filhos e a maioria deles foi vendida como escravos. Quando manifestei minha dor de mãe, ninguém, a não ser Jesus, me ouviu! E não sou uma mulher?”

No Brasil, o feminismo negro ganhou força no final dos anos 80 a partir do III Encontro Feminista Latino-americano que ocorreu em Bertioga em 1985. Lélia Gonzáles (2020) surge como um dos principais nomes nesse cenário colocando a mulher negra no centro do debate. A autora considera que o racismo representa a ciência da superioridade branca e patriarcal. Por isso, Ribeiro (2016, p. 101) aponta que pensar discursos contra narrativas dominantes é importante em um sentido epistemológico, como também de reivindicação de existência. Assim, somente a interseccionalidade permite uma prática que não negue identidades em favor de outras.

Dessa forma, para analisar as estruturas de desigualdade no Brasil, a dissertação adota as percepções sobre interseccionalidade de Kimberly Crenshaw (2002), uma vez que a análise integrada dos índices sociais sem considerar uma hierarquia entre eles pode contribuir para melhores intervenções. Isso pois, entende-se que, para que as mulheres sejam beneficiadas pela proteção baseada no gênero, exige-se que se dê atenção a todas as formas pelas quais gênero se intersecta com outras identidades e como as intersecções contribuem para a vulnerabilidade (CRENSHAW, 2002, p. 174). Dentro dessa perspectiva, é possível entender interseccionalidade como:

A conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Crenshaw (2002, p. 174-175) aponta, ainda, que quando os problemas são categorizados como subordinação de gênero ou racial, surge uma dupla questão: superinclusão e subinclusão. Entende-se por superinclusão “a circunstância em que um problema ou condição imposta de forma específica ou desproporcional a um subgrupo de mulheres é simplesmente definido como um problema de mulheres”. Já a subinclusão é verificada como “a dimensão de gênero de um problema que torna invisível a questão de raça ou etnia”. Melhor dizendo, a análise de gênero pela perspectiva da subinclusão torna invisível a questão de raça ou etnia.

Em palavras da própria autora, “nas abordagens subinclusivas da discriminação, a diferença torna invisível um conjunto de problemas; enquanto, em abordagens superinclusivas, a própria diferença é invisível” (CRENSHAW, 2002, p. 176).

Assim, Crenshaw (2002, p. 177) entende que somente por meio de exames mais detalhados das “dinâmicas variáveis que formam a subordinação de mulheres racialmente marcadas pode-se desenvolver intervenções e proteções mais eficazes”.

Da mesma forma, nos dizeres de Ribeiro (2016, p. 101) “pensar a interseccionalidade é perceber que não pode haver primazia de uma opressão sobre as outras e que, sendo estas estruturantes, é preciso romper com a estrutura”. Dito de outra forma, as categorias classe, raça e gênero não podem ser pensadas isoladamente, mas devem ser consideradas de modo inseparável, pois deve-se entender que as discussões e as demandas de raça, classe e gênero formam um trinômio dependente.

Nesse contexto, patriarcado, racismo e capitalismo são inseparáveis. Por meio de um processo simbiótico, juntos representam um único sistema de dominação e exploração. Esse,

em primeiro lugar, beneficia o homem branco e rico. Em seguida, as mulheres brancas e ricas; o homem negro e, por fim, as mulheres negras (SAFFIOTI, 1987, p. 60). O debate acerca desse sistema de dominação será explanado no próximo item.

A partir dessas considerações, o que se nota é que a busca pela igualdade de gênero vai além da equidade entre homens e mulheres. A igualdade substantiva na sociedade somente poderá ser atingida em um meio social na qual mulheres e homens de diferentes raças, etnias, identidades possam vivenciar a diversidade sem opressão (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 13)

Entretanto, a despeito dos documentos legislativos nacionais e internacionais adotados pelo Brasil, a naturalização das desigualdades pela falta de ação do Estado se demonstra um dos principais instrumentos para a incorporação da desigualdade.

O Estado, representação do sistema institucionalizado capitalista, racista e sexista, exerce um papel de ratificar e reforçar as prescrições do poder do homem inscrito “em todas as instituições encarregadas de gerir e regulamentar a existência cotidiana da unidade doméstica” (BOURDIEU, 2020, p. 143). O direito patriarcal impregna também, além das relações sociais, o Estado (SAFFIOTI, 2011, p. 54).

Nesse contexto, os discursos sexistas e machistas estão conectados à ideologia cultural que reforça a superioridade do homem, por meio de uma sustentação de estereótipos daquilo que é feminino ou masculino. Assim, a incorporação da desigualdade de gênero se encontra na relação de poder institucionalizada entre homens e mulheres (BANDEIRA, 2005, p. 66).

Dito de outra forma, a desigualdade entre homens e mulheres foi construída culturalmente e absorvida pelas estruturas de poder (VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 04). Dessa maneira, estabelece-se uma estrutura que legitima violências contra as mulheres em diversas áreas e de diferentes modos, baseadas na subalternidade, na opressão e no desrespeito. Assim, as relações de gênero acabam gerando uma “opressão da mulher na medida em que ela, enquanto categoria, sofre diferentes tipos de prejuízo em virtude dos padrões sociais prevalentes nas relações entre homens e mulheres” (SANTOS, 2008, p. 360).

### **1.1.3. O direito à (des)igualdade de gênero**

Nessa perspectiva, como visto no início do item<sup>28</sup>, a efetiva igualdade requer a realização de todas as suas dimensões<sup>29</sup>. Com a previsão dos direitos fundamentais no texto

---

<sup>28</sup> Item 1.1

<sup>29</sup> As vertentes da igualdade são: igualdade formal; igualdade material e igualdade como reconhecimento (BARROSO; OSÓRIO, 2016).

constitucional brasileiro, o Direito assume, entre outras, a função de “criar regulações jurídicas destinadas a compensar desigualdades ou desvantagens, na tentativa de gerar reequilíbrio social, econômico ou de natureza semelhante” (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 588). O intuito é perseguir os objetivos positivados no artigo 3º da Constituição Federal, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em outras palavras, o Direito torna-se uma peça fundamental para que seja possível realizar mudanças nas instituições sociais vigentes que amenizem as desigualdades. Entretanto, em que pese a disposição constitucional de proteção e promoção de igualdade, há ainda falhas remanescentes que impedem sua efetivação, especialmente no que diz respeito à promoção da igualdade entre homens e mulheres.

A Constituição faz referência ao objetivo de reduzir as desigualdades, não as erradicar. Essa situação pode ser explicada pelo fato de que o Brasil é um país de economia de mercado, isto é, um país capitalista<sup>30</sup>. Este é fundado na desigualdade e desta depende para que o sistema econômico funcione. Nesse contexto, o Direito pode regulamentar essa relação entre desiguais e proteger o mais vulnerável. Esse cenário só faz sentido se, e somente se, o Direito não tiver por fim eliminar as diferenças, mas regulá-las (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 593; PALAR; SILVA, 2018).

Ou seja, o Direito enquanto fenômeno relacionado ao modo vigente da sociedade é um instrumento que pode ser utilizado para atenuar as desigualdades sociais, como a desigualdade entre homens e mulheres. Entretanto, sua atuação isolada não é capaz de transformar as desigualdades, uma vez que o próprio Direito deve ser condizente com os poderes estabelecidos.

A intenção constitucional ao positivar esses princípios seria a de propiciar à sociedade a possibilidade de vencer o problema das desigualdades exacerbadas. Dessa forma, a comunidade que alcançasse esses objetivos teria mais níveis de liberdade, formal e substancial, para todos, isto é, seria uma sociedade mais desenvolvida (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 595). Assim, os cânones elencados na Constituição têm como objetivo, a partir do direito, promover um reequilíbrio na relação desigual. Entretanto, paradoxalmente, acaba mantendo-a (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 593).

---

<sup>30</sup> Conforme ensinamentos de Saffioti (2011) o sistema capitalista cria uma estrutura que permite a opressão de classe, raça e gênero.

O próprio Direito serviu como um instrumento de domínio masculino, responsável por reforçar a violência contra as mulheres nas mais diversas formas. O sistema normativo foi moldado pelos homens e para os homens, de forma que as práticas de violência, desigualdade legislativa e opressão encontravam justificativa no próprio sistema, sendo punidas apenas em caso de confronto com outro poder patriarcal<sup>31</sup> (MONTEIRO; COUTINHO, 2020, p. 69).

Dessa forma, percebe-se que, em que pese a previsão constitucional de promoção da igualdade, especialmente igualdade de gênero, o que se nota, na realidade, é um direito à desigualdade, uma vez que o processo de invisibilidade das mulheres é a invisibilidade destas para o Estado, que se utiliza da subjugação feminina onerando-as em grau máximo, sem promover políticas públicas e igualdade. Nesse contexto, o próximo item da dissertação procura demonstrar como a dominação masculina estruturou historicamente a sociedade, de forma a renegar a mulher à condição de subalternidade.

### **3.2. Dominação masculina e a posição social da mulher**

Conforme destacado no primeiro item, o Estado tem o dever de garantir a efetivação da dignidade humana e da justiça social distributiva por meio da implementação da igualdade entre todos os cidadãos. Entretanto, apesar da previsão da igualdade na Constituição Federal de 1988, há ainda falhas que impedem sua concretização, especialmente no que diz respeito à ausência de ações para promover isonomia entre homens e mulheres.

Essas tiveram de lutar durante toda a história para buscar igualdade de gênero, pois sempre foram consideradas escravas ou ao menos vassalas dos homens; condenadas a desempenhar o papel do “Outro” (BEAUVOIR, 2019, p. 17). Isso pois, a ideia de gênero como divisão social era, e ainda é, responsável por realçar o comportamento predominante de origem social e estrutural, de modo que o homem, como segmento, sempre possuiu mais poder social do que a mulher (SANTOS, 2008, p. 355).

Isto é, as relações de gênero construídas socialmente foram utilizadas para definir as desigualdades e colocar as mulheres em situações de opressão e subordinação na ordem social

---

<sup>31</sup> As desigualdades jurídicas remontam às Ordenações Filipinas. A proteção à mulher só era prevista para aquelas que fossem consideradas honestas. Os Códigos Penais de 1830 e 1890 continuaram a prever proteção à mulher honesta, digna e moral, com a previsão da legítima defesa da honra sem parâmetros proporcionais entre lesão e bem lesionado e tratamento diferenciado para “vírgens” e “prostitutas” com relação aos crimes sexuais. O Código Penal de 1940 continuou apontando o comportamento moral da vítima como condição para a punição de alguns crimes, mesmo avançando em alguns aspectos. O Código Civil de 1916 dispunha o homem como chefe de família e relegava à mulher a ausência de capacidade civil plena e submissão ao poder marital. Mesmo com as alterações da década de 60, o marido continuou sendo o chefe da sociedade conjugal (MONTEIRO; COUTINHO, 2020; ANDRADE, 2005)

(SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 13). Assim, as mulheres se apropriaram de menos poder ao longo da história, de forma que sempre foram dominadas e oprimidas.

O homem, por outro lado, tem o privilégio de sua vocação de ser humano não contrariar seu destino de macho (BEAUVOIR, 2019, p. 506). Os privilégios biológicos dos homens permitiram que se afirmassem como sujeito soberano desde a origem da humanidade e sempre exercessem mais força do que as mulheres (BEAUVOIR, 2019; BOURDIEU, 2020).

Dessa forma, é possível afirmar que os dois sexos nunca compartilharam o mundo nas mesmas condições: o homem adquiriu poder sobre os outros homens e sobre todas as mulheres. A mulher, ao contrário, foi condenada ao trabalho doméstico privado e se transformou na principal criada (LERNER, 2019).

Bourdieu (2020, p. 24) explica que essa força masculina sempre se evidenciou no fato de dispensar justificção, ou seja, nunca necessitou ser enunciada para ser legitimada – é, e sempre foi considerada neutra. Nesse contexto, a própria estrutura social funcionou como uma máquina simbólica de ratificação da dominação sobre a qual se alicerça, isto é, na divisão sexual do trabalho, na estrita divisão de tarefas ao sexo feminino e masculino; a reserva do ambiente privado e funções de cuidado às mulheres; a estrutura do tempo, ciclos e períodos de atividade, gestação e momentos de ruptura<sup>32</sup>.

Sem precisar ser justificada, a força masculina de dominação se demonstrou como representação da submissão paradoxal das mulheres, isto é, como espécie de violência simbólica e invisível contra suas próprias vítimas. Esse cenário se justifica pela falta de conhecimento do grupo dominado com relação a sua posição (BOURDIEU, 2020, p. 12).

Diante do desconhecimento da força dominante, a violência masculina simbólica se instituiu por meio da adesão dos dominados, que não podiam deixar de submeter-se, por ser vista (a dominação) como natural. Nesse contexto, estes últimos acabaram se tornando produto social da estrutura dominante (BOURDIEU, 2020, p. 64-65). Dito de outra forma, os homens, por pertencerem ao grupo dominante da sociedade, exerceram sua força masculina sem necessidade de justificção. Essa situação contribuiu para a disseminação da dominação

---

<sup>32</sup> Sobre esse tópico, destaca-se as lições de Durkheim sobre a divisão social do trabalho e a influência destas para as estruturas do feminismo. Como destacado, Durkheim (1999, p. 27) entende que o papel desta divisão é tornar possível uma sociedade que não poderia existir sem ela. Nas palavras específicas do autor, façam a divisão do trabalho sexual regredir além de certo ponto, e a sociedade conjugal desaparece, deixando subsistir apenas relações sexuais eminentemente efêmeras; mesmo se os sexos não fossem em nada separados, toda uma forma da vida social sequer teria nascido”. Nesse contexto, a ideia central apontada é que “a utilidade econômica da divisão do trabalho tenha algo a ver com esse resultado, mas, em todo caso, ele supera infinitamente a esfera dos interesses puramente econômicos, pois consiste no estabelecimento de uma ordem social e moral *sui generis*”. Para mais considerações, ver Durkheim, 1999.

masculina, representada em uma espécie de violência simbólica contra as mulheres e construída pela falta de conhecimento sobre o modelo social ao qual estava submetido.

Ou seja, por meio da experiência de uma ordem social ordenada sexualmente, as mulheres, dotadas de princípios de visão que elas adquirem nas experiências de mundo a que estão expostas, incorporam os princípios da visão dominante dos homens, de sorte que tendem a achar a dominação e o poder masculino normais, da mesma maneira que passam a entender a ordem social existente como algo natural (BOURDIEU, 2020)<sup>33</sup>.

Sem conhecimento dessa estrutura, o grupo dominado não consegue se desvencilhar da força do grupo dominante; acaba se submetendo à ordem social e passa a prever seu próprio destino dentro do qual já fora predestinado (BOURDIEU, 2020, p. 156).

O interessante é apontar que, dentro da lógica acima descrita, a própria construção social da supremacia masculina exigiu, paralelamente, a construção social da subordinação feminina (SAFFIOTI, 1987, p. 29), pois um dos principais aspectos relacionados à dominação da mulher é a falta de consciência da própria história de lutas e conquistas (LERNER, 2019, p. 268).

Percebe-se, então, que o mundo social funciona como um “mercado de bens simbólicos dominado pela visão masculina”, no qual ser mulher simboliza ser um “ser-percebido”. Isso significa que, em geral, as mulheres não são consideradas e, quando são percebidas pelo olhar masculino, são admitidas enquanto feminina, pois a posição social da mulher acaba sendo fruto de uma identidade construída socialmente por meio da educação diferenciada às mulheres e aos homens, como também pela naturalização da divisão do trabalho (BOURDIEU, 2020, p. 162; SAFFIOTI, 1987, p. 10).

Assim, a posição de inferioridade feminina é resultado da identidade socialmente construída na ordem de dominação masculina (SAFFIOTI, 1987, p. 15). Isso ocorre pois no patriarcado nunca foi permitido à mulher assumir a condição de sujeito (COSTA, 2002, p. 66).

Nessa perspectiva, nota-se que a construção social do que é ser mulher se relaciona com o que é ser homem, isto é, com o patriarcado. Portanto, para o prosseguimento da presente dissertação, faz-se necessário entender o que é o patriarcado, como se apresentou e as implicações que acarreta até hoje.

#### **1.1.4. Patriarcado, machismo, paternalismo e sexismo**

---

<sup>33</sup> Vide nota de rodapé 10 e 31.



O sistema patriarcal pode ser entendido como o sistema de dominação masculina constituído historicamente, no qual o homem organiza e comanda a ordem social (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 14).

No livro “A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens”, Lerner (2019, p. 293) sustenta que essa concepção de patriarcado pode ter um significado limitado e tradicional, pois patriarcado seria a conceituação de um sistema derivado historicamente do direito romano, no qual o homem era o chefe de família e detinha todo o poder social e econômico. Ou seja, nessa perspectiva tradicional, o patriarcado teria se iniciado na antiguidade clássica e chegado ao fim no século XIX, com a concessão de direitos civis às mulheres.

Entretanto, tal limitação é problemática, uma vez que distorce a realidade. Na verdade, o sistema patriarcal começa no terceiro milênio a.C. e pode ser identificado até hoje. O que se pode defender é que, no século XIX, a dominação masculina passou a ter novas formas, sem, contudo, chegar ao seu fim (LERNER, p. 293).

Nesse contexto, de acordo com Lerner (2019, p. 293), o sistema patriarcal, em uma definição ampla, significa “a manifestação e institucionalização da dominância masculina sobre as mulheres e crianças na família e a extensão da dominância masculina sobre as mulheres na sociedade em geral”. Assim, o homem mantém seu poder em todos os cenários sociais importantes, excluindo, conseqüentemente, as mulheres.

A autora ressalta que essa compreensão do sistema patriarcal não significa que as mulheres não exerçam nenhum tipo de influência. A própria história de luta das mulheres<sup>34</sup> se esforça no sentido de traçar as diversas maneiras como o patriarcado aparece em um determinado momento histórico e como sua estrutura se altera diante dos movimentos feministas (LERNER, 2019, p. 293).

Entretanto, é necessário destacar que o termo “patriarcado” nos moldes acima apontado foi questionado como a melhor representação da dominação masculina institucionalizada na modernidade, haja vista fazer referência aos sistemas sociais e familiares estruturados pelo reconhecimento da autoridade da tradição (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 651).

Em que pese os questionamentos com relação à atualidade do conceito, Saffioti (2011, p. 57) explica que a relação de dominação masculina, apesar das mudanças que sofreu ao longo da história, deve manter o nome de patriarcado, pois essa relação ostenta características civis: dá direitos sexuais aos homens sem restrição; apresenta-se como relação hierárquica que invade

---

<sup>34</sup> Verificar item 1.1.2.

os espaços sociais, permanece com a base material de desigualdade e corporifica-se em uma estrutura de poder baseada na violência e na ideologia. Isto é, as relações sociais estruturadas no reconhecimento da autoridade do grupo dominante modificam-se juntamente com as relações históricas, de forma que o patriarcado se apresenta em diversas facetas para continuar a reproduzir sua opressão.

Dito de outra forma, modificar o termo que representa a dominação masculina institucionalizada, por si só, não promoverá as alterações necessárias para concessão de condições de igualdade para as mulheres. Isso pois, a própria ordem dominante reestrutura os meios do sistema para manter a dominação institucionalizada em cada momento de alterações históricas.

Nessa perspectiva de conceituação do patriarcado, o que deve ser ressaltado é a necessidade de inclusão da discussão dos feminismos negros à ideia do sistema patriarcal.

As lutas do feminismo negro destacam a utilização do sistema patriarcal branco para representar também a posição do homem negro. Isto é, o patriarcado se utilizando de suas estruturas para exemplificar a posição do homem, sem demonstrar a distinção dos homens negros nessa estrutura de dominação.

Assim, o feminismo negro considera que o patriarcado, enquanto denominação da institucionalização de uma dominação masculina, deve apresentar um conceito que inclua tanto as estruturas de gênero quanto de raça, uma vez que a noção tradicional de patriarcado não representa as mesmas situações com relação aos homens negros (KILOMBA, 2019, p. 105).

A partir desses apontamentos, é possível entender que o patriarcado representa o sistema institucionalizado de dominação dos homens brancos sobre as mulheres na sociedade em geral; isso ocorre, sobretudo, em razão da falta de consciência destas com relação a esse tipo de dominação e, principalmente, com relação à posição que ocupam na sociedade.

Isso não significa dizer que as mulheres permanecem em suas posições de subalternas por escolha. Pelo contrário, elas não têm consciência do poder dominante ao qual estão submetidas.

Entretanto, na medida em que tomam consciência do lugar de diferença que ocupam na sociedade, buscam por mais igualdade na distribuição dos papéis. Com muita luta, ganham oportunidades de acesso ao mundo privado, mas são cobradas para se qualificarem. Como os termos dessas qualificações e oportunidades são definidos por homens, eles julgam e avaliam se estão aptas à entrada destas no mercado e acabam escolhendo aquelas que não se achem no direito de interpretar seu próprio papel ou escrever seu próprio roteiro (LERNER, 2019, p. 38;

BOURDIEU, 2020). Ou seja, a própria estrutura de dominação masculina se reorganiza por meio de diversas formas<sup>35</sup> a fim de perpetuar sua continuação.

Essa dificuldade das mulheres frente à desigualdade de gênero reside no fato de que as relações patriarcais já existiam antes de o Estado ser institucionalizado. E com o desenvolvimento deste, a ideologia machista, o patriarcado e o paternalismo foram incentivados uma vez que foi considerado como família patriarcal a família monogâmica (LERNER, 2019).

Nessa lógica, significa dizer que a atual posição da mulher na sociedade é influenciada também pelas necessidades do Estado marcado pela dominação masculina histórica, dirigido e controlado pelo poder do homem. No contexto da história ocidental, esse é o Estado moderno.

A relação entre patriarcado e capitalismo se desenvolveu pelo aumento da desigualdade social e intensificação da exploração da classe trabalhadora que aprofundou o sistema de exploração e dominação da mulher. Assim, o sistema capitalista se apropriou dos valores do sistema patriarcal e do seu raciocínio de dominação masculina para articular a exploração do trabalho com a dominação ideológica (SANTOS; OLIVEIRA, p. 14).

Nesse ínterim, verifica-se que o capitalismo “se beneficia da opressão vivenciada pelas mulheres do ponto de vista ideológico, por meio da reprodução do papel conservador da família e da mulher, bem como na perspectiva da inserção precária e subalterna no mundo do trabalho” (SANTOS; OLIVEIRA, p. 14).

Essa situação culmina na circunstância de que o Estado, enquanto representante do poder da dominação masculina institucionalizado, não promove ações que realmente enfrentem a desigualdade de gênero existente em todos os aspectos da sociedade brasileira, mas execute planos que dissimulem a real situação das mulheres<sup>36</sup>.

Além do patriarcado, há outros fatores que contribuem para que a dominação masculina seja perpetuada pela ordem social e mantenha as mulheres sob opressão, como o paternalismo, o machismo e o sexismo.

Enquanto o patriarcado é o sistema institucionalizado de dominação masculina, o paternalismo descreve a relação do grupo dominante “na qual a dominância é mitigada por obrigações mútuas e direitos recíprocos” com um grupo subordinado (LERNER, 2019, p. 294).

---

<sup>35</sup> O patriarcado utiliza como meios de perpetuação da dominação masculina a negação do conhecimento da própria história, doutrinação de gênero e, mesmo quando concede direitos às mulheres e possibilita sua entrada no mercado público, renega às mulheres cargos de menor expressão e oportunidades desiguais. Para outras considerações, ver Lerner (2019).

<sup>36</sup> Bourdieu (2020, p. 151). explica que a previsão da igualdade formal entre homens e mulheres, fruto das lutas dos movimentos feministas, é um exemplo que tende a dissimular que as mulheres ocupam sempre as posições menos privilegiadas em cargos no espaço público. Para mais considerações, ver BOURDIEU, 2020.

A dominação paternalista representa, assim, a troca de submissão do grupo dominado por proteção; trabalho não remunerado por sustento.

Isso significa dizer que o paternalismo é utilizado pelo sistema patriarcal como um instrumento para manter as mulheres sob a dominação masculina, uma vez que mantém a falta de conhecimento destas com relação à sua condição de grupo dominado. Além disso, o paternalismo é utilizado para criar a ideia de que não há submissão, pois há deveres e direitos mútuos e simultâneos. Em outras palavras, cria a ilusão de que a submissão, na verdade, é uma troca pela proteção recebida dos homens na sociedade.

O machismo, por outro lado, significa a ideologia da supremacia masculina, isto é, de superioridade do homem. Este pode ser verificado no sistema patriarcal enquanto afirmativo da dominação masculina, isto é, na sedimentação da ideia de que o poder dominante masculino é natural por meio da experiência de uma ordem social organizada sexualmente.

É interessante destacar que, dentro dessa estrutura, machismo e patriarcado se reforçam mutuamente e, em conjunto, mantêm a dominação das mulheres como grupo dominado. Enquanto o machismo reforça a dominação masculina, ideia básica para o estabelecimento do sistema patriarcal, o patriarcado incentiva a perpetuação da supremacia e superioridade masculina (LERNER, 2019, p. 294).

Ademais, o patriarcado recebe influência também do sexismo. Este é um sistema de dominação institucionalizado que, mesmo nunca tendo sido capaz de determinar o destino das mulheres na sociedade, estruturou o patriarcado por meio da restrição que impõe ao comportamento das mulheres em alguns cenários e pela liberdade que proporciona em outras esferas sociais (hooks, 2020, p. 32-33).

Dito de outra forma, o sexismo fundamenta o patriarcado por permitir que este crie restrições às mulheres, ou seja, crie uma posição permitida e outra proibida às mulheres. Isso se dá pela divisão do trabalho e hierarquização entre público e privado, masculino e feminino.

A construção histórica de dominação masculina, isto é, o poder dos homens enquanto grupo dominante, criou o entendimento de que a esfera pública era superior à esfera privada, fato que justificou sua designação aos homens (BIROLI, 2017). Assim, a atribuição do espaço doméstico às mulheres foi um processo natural da sociedade<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> bell hooks (2020, p. 180) apresenta que, na verdade, os homens vivem a fantasia da supremacia e do controle. Isso pois, possuem pouco poder, uma vez que este reside na mão do capitalismo. O que se ensina aos homens é que o mundo privado, isto é, o mundo das relações íntimas do lar, restaura o senso de poder masculino e reforça a masculinidade. Por isso, Saffioti explica é possível observar a dominação masculina em todas as atitudes no âmbito familiar (SAFFIOTI, 1987, p. 50).

As mulheres foram, então, socializadas no âmbito privado, de forma que a tarefa de cuidado dos filhos, do marido, da família figurou-as como responsáveis pela manutenção da ordem privada da casa. Portanto, para essa lógica, é natural que a mulher seja aquela responsável por realizar os afazeres domésticos, em como conceber e dar à luz, tendo seu espaço no âmbito público negado (SAFFIOTI, 1987, p. 09).

Tanto é verdade que, mesmo com as alterações proporcionadas pelo movimento feminista, esse caráter de cuidado foi refletido nas atividades que lhes foram concedidas no mercado de trabalho e espaços públicos: o trabalho feminino se apresentou marcado por concepções naturalistas do que se empregava como talentos femininos (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 13, BIROLI, 2018).

Assim, a naturalização da divisão sexual do trabalho e do âmbito privado como ambiente natural das mulheres dificultou que se questionassem as concepções sobre a força de trabalho feminina, de forma que as mulheres não possuem acesso igualitário aos cargos de trabalho disponíveis, aos bens de maneira geral e aos salários. Nesse contexto, as mulheres, enquanto oprimidas, são aquelas sem opção.

A partir do cenário acima destacado, nota-se que o contexto de patriarcado, machismo, paternalismo e sexismo relegou a mulher ao espaço do “Outro” e de submissa; ao espaço doméstico, sem a possibilidade de se desvencilhar das amarras do poder dominante masculino. Ademais, o fato de o Estado institucionalizado reproduzir a opressão pela falta de ações no combate à desigualdade de gênero faz com que as mulheres ainda permaneçam vítimas da dominação masculina prioritária.

Ademais, pode-se dizer que a opressão social a qual as mulheres estão submetidas é uma consequência da opressão econômica. A igualdade entre homens e mulheres somente poderá ser atingida quando ambos tiverem, juridicamente, os mesmos direitos, bem como a garantia de o sexo feminino ocupar espaço nas atividades públicas (BEAUVOIR, 2019, p. 85).

Saffioti (1987, p. 27) também ressalta que a desigualdade entre homens e mulheres não é somente um problema feminino, porquanto os homens também lidam com desigualdades diariamente. O saldo negativo maior é das mulheres pela posição social que ocupam fruto da dominação masculina exercida na história. Por isso, para que haja alguma alteração na posição ocupada pelas mulheres, o debate feminista também deve incluir os homens nas discussões.

Assim, nota-se que o patriarcado funciona como um sistema de dominação, bem como um sistema de exploração: a dominação é exercida nos âmbitos políticos e ideológicos, enquanto a exploração reflete diretamente no âmbito econômico. Nessa perspectiva, inseridas

no contexto do patriarcado, as mulheres, ainda hoje, embora experimentem uma condição mais evoluída, têm de lidar com um pesado *handicap* (BEAUVOIR, 2019).

Diante desse contexto, o último tópico do presente capítulo passa a expor como o patriarcado, o machismo estrutural, o paternalismo e o sexismo influenciam até hoje a vida das mulheres na sociedade brasileira.

### **3.3. A manutenção do patriarcado e a opressão das mulheres brasileiras**

A partir dos fatos acima explanados, é possível perceber que as representações culturais ao longo da história e a construção do Estado nacional capitalista naturalizaram a violência contra a mulher, bem como a dominação masculina e a qualificação feminina de “Outro” em todos os campos da vida social (VIGANO, LAFFIN, 2019; PINTO, 2010).

Por isso, as mulheres tiveram de lutar contra formas de dominação diferentes das que os homens enfrentavam. A força contrária à tradição do movimento feminista auxiliou a concessão de direitos as mulheres: foram-lhes atribuídos lugares permitidos, além de terem sido incluídas em alguns discursos; podem trabalhar em espaços públicos, estudar, e até mesmo participar da vida política.

Entretanto, em que pesem as conquistas apontadas, vivenciam diariamente um contexto de paradoxo da diferença e igualdade (GALVANE; SALVARO; MORAES, 2015, p. 304). Elas têm pouco acesso a cargos mais elevados, baixa representatividade e acumulam diversas funções.

Além disso, devem lidar constantemente com medo e insegurança, assédios morais e sexuais, tanto no trabalho quanto em casa (BIROLI, 2019). Por isso, até hoje, em que pesem as conquistas, há ainda diversas desigualdades e assimetrias entre homens e mulheres que renegam estas à ocupação de posições diferente das dos homens (LERNER, 2019, p. 263).

Os indicadores sociais de monitoramento do Brasil revelam desigualdades expressivas entre homens e mulheres que ainda hoje permanecem como afirmações do machismo estrutural e do patriarcado para mantê-las no lugar de submissão que sempre ocuparam. Os dados a seguir demonstram essa situação.

Por primeiro, deve-se destacar a influência do patriarcado no quesito de participação das mulheres no âmbito público do mercado de trabalho. Mesmo depois de todas as lutas que as mulheres tiveram que travar ao longo da história para fazerem reconhecer suas qualificações, as mudanças tecnológicas dividiram novas tarefas entre homens e mulheres que empobrecem o trabalho feminino e fortaleceram o trabalho masculino (BOURDIEU, 2020, p. 103).

Esse cenário se comprova na verificação da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho. Em 2019, esta representava apenas 54,5%, enquanto os homens chegaram a alcançar um percentual de 73,7%. A situação é ainda mais grave com relação à participação das mulheres pretas com crianças de até 3 anos: menos de 50% destas estão inseridas no mercado de trabalho, enquanto as mulheres brancas representaram uma proporção de 62,9% (IBGE, 2021, p. 03).

A inserção da mulher no mercado de trabalho sofre, ainda, com a influência da dupla jornada de trabalho à qual estão submetidas. Em 2019, 1/3 das mulheres tinham ocupações parciais de até 30 horas, enquanto a verificação dos homens atingia apenas 15,6%. Em uma análise pelo recorte de raça, verifica-se que a mulher preta ou parda é quem mais exerce o trabalho parcial, correspondendo ao índice de 32,7%. As mulheres brancas, por outro lado, têm um percentual mais baixo, de 26%.

Assim, o fato de as mulheres serem responsáveis quase duas vezes mais pelas tarefas domésticas e de cuidado é um dos fatores limitadores mais importantes para uma maior participação no mercado de trabalho. Isso pois a dupla jornada feminina acaba influenciando nos cargos que são disponibilizados para as mulheres, além de direcioná-las para afazeres de menor remuneração (IBGE, 2021, p. 12).

Diante desse contexto, fato é que a divisão sexual do trabalho cria a assimetria simbólica, financeira e social entre homens e mulheres. Ademais, essa segregação se apresenta como uma opressão dupla, uma vez que reforça a hierarquização entre público e privado e não remunera o trabalho doméstico.

Além disso, o trabalho das mulheres sempre se apresentou marcado por concepções que empregavam as mulheres de acordo com os talentos femininos naturais. Nesse cenário, a análise por gênero no âmbito das relações de trabalho permite questionar o discurso da divisão sexual do trabalho, além de permitir compreender as relações de poder no próprio trabalho. (GALVANE; SALVARO; MORAES, 2015, p. 304).

Dentro dessa lógica, observa-se que, ainda hoje, as mulheres têm que enfrentar barreiras em alguns segmentos: são maioria em áreas relacionadas ao bem-estar – 88,3% em 2019. Em áreas tradicionais, como Direito e Medicina, as mulheres passaram a ser maioria nas matrículas – 55,2% e 59,7%, respectivamente (IBGE, 2021, p. 06).

Essa dificuldade de inserção no mercado de trabalho reflete nos rendimentos das mulheres. Em média, essas receberam 22,3% a menos do que os homens. Em 2019, as mulheres brancas receberam 75,8% dos rendimentos de um homem branco; as mulheres negras apenas 44,4% (IBGE, 2019, p. 03).

Por meio desses aspectos, nota-se que há uma relação entre a pobreza das mulheres, a posição que ocupam na sociedade e a divisão do trabalho. Tanto é verdade que a inserção das mulheres no mercado de trabalho correspondeu ao crescimento, em paralelo, das atividades informais, atividades sem remuneração e ao aumento das taxas de desemprego (MELO, 2005, p. 17; IBGE, 2021).

Diante dessa conjuntura, é possível ressaltar que as mulheres são o grupo mais suscetível de enfrentar as consequências de precarização, pois constituem o padrão para entender a condição da pobreza feminina, mesmo com os compromissos assumidos pelo governo brasileiro no combate à desigualdade de gênero. E, nessa lógica, são as mulheres negras quem representam o *status* social mais adverso e vulnerável, pois têm de lidar tanto com a discriminação racial no mercado, além de enfrentar as precariedades de gênero no que concerne à inserção na vida pública (BANDEIRA, 2005, p. 53; MELO, 2005, p. 40)<sup>38</sup>.

A situação pode ser percebida na pesquisa levantada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), realizada em 2019, que aponta para as disparidades na incidência da pobreza entre homens e mulheres. A investigação compara a porcentagem de mulheres em relação aos homens pobres na mesma faixa etária – entre 20 e 59 anos. No Brasil, o índice revelou o percentual de 118,5, ou seja, para cada 100 homens vivendo em lares pobres, existiam 118,5 mulheres na mesma situação (CEPAL, 2019).

Os dados apresentados acima corroboram a ideia de “sobre representação” feminina na pobreza, isto é, a constatação de uma maior pobreza entre as mulheres ou entre as famílias por elas chefiadas em um determinado momento. Ademais, contribuem para as discussões envolvendo a feminização da pobreza.

Para as considerações sobre a feminização da pobreza, cabe antes uma abordagem para entender os parâmetros da pobreza. No Brasil, as linhas de pobreza indicam a parcela da população que é considerada pobre, isto é, abaixo dos limites de requisitos mínimos para a subsistência. Calcula-se a taxa de pobreza por meio da multiplicação de um coeficiente com os requerimentos calóricos mínimos para financiar os gastos com necessidades básicas de alimentação, vestuário e transporte (IBGE, 2020, p. 61).

Em que pese o Brasil não apresentar uma linha de pobreza monetária oficial, utiliza-se de vários parâmetros para analisar a evolução do problema. Como exemplo, o Bolsa Família considera que as famílias aptas a serem elegíveis ao programa devem apresentar uma renda *per*

---

<sup>38</sup> As mulheres negras não são vistas como sujeitos. Por não serem homens e nem brancas, as mulheres negras seriam o “Outro” do “Outro”. Para mais considerações, ver: RIBEIRO, 2016; KILOMBA, 2019.



*capita* de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais). O Banco Mundial estabelece parâmetros internacionais de comparação relacionados ao nível de renda dos países. Para o grupo ao qual o Brasil pertence – países de renda média-alta – o Banco Mundial recomenda o uso da linha de US\$ 5,50 PPC (poder de paridade de compra) (IBGE, 2020, p. 61).

Nesse contexto, a feminização da pobreza diz respeito à tendência de crescimento da pobreza *per capita* entre as mulheres ao longo da história (COSTA *et al*, 2005, p. 15). Entretanto, há quem defenda que o entendimento do que seja o fenômeno da feminização da pobreza deva considerar além dos números absolutos com relação à renda recebida pelas mulheres, uma vez que a consideração dos números isolados, sem perceber a perspectiva social e histórica envolvida, é insuficiente para entender o cenário econômico. O ideal seria construir uma medida de gênero da pobreza humana (FUKUDA-PARR, 1997, p. 102).

Apresentadas as discussões acima, fato é que as mulheres brasileiras, especialmente as mulheres negras, são a maioria da população pobre – 51,9% – e recebem menos do que os homens no mercado de trabalho, mesmo sendo mais qualificadas (IBGE, 2020, p. 68). Esse cenário corrobora a afirmação de que as mulheres negras são o rosto da pobreza e contribui com a perpetuação da desigualdade entre homens e mulheres.

Ademais, é necessário apontar que, em que pese as mulheres serem maioria da população pobre por baixa diferença percentual, a verificação que deve ser feita deve considerar os aspectos relacionados ao baixo recebimento de salários pelas mulheres, especialmente pelas mulheres negras, bem como o dever de muitas vezes sustentar toda uma estrutura familiar somente com o baixo rendimento que recebem. Dessa forma, a pobreza à qual as mulheres estão renegadas articula, da mesma maneira, a estrutura patriarcal e o machismo estrutural da sociedade brasileira.

A situação acima descrita, entretanto, não é devida às diferenças educacionais. Isso pois as mulheres, em média, são mais instruídas do que os homens – em 2019, 40,4% dos homens não tinham instrução, ou apenas possuíam fundamental incompleto; a proporção entre as mulheres era de 37,1%. Ademais, no que diz respeito à proporção de pessoas com curso superior completo, as mulheres atingiram um percentual de 19,4%, enquanto os homens apresentam índice de 15,1% (IBGE, 2021, p. 05).

Além disso, não se pode esquecer de destacar que as mulheres apresentam melhores índices educacionais que os homens de mesma cor ou raça. Quando se compara a taxa de conclusão de ensino médio entre um homem branco e uma mulher negra, estas estão novamente em desvantagem – 72,0% contra 67,6%. Da mesma forma, há discrepância entre as mulheres

negras e mulheres brancas – entre essas, a taxa de conclusão do ensino médio é de 81,6%, enquanto a taxa das mulheres permanece nos mesmos 67,6% (IBGE, 2019, p. 08).

Além desses aspectos, outro elemento que contribui para a desigualdade entre homens e mulheres é a sub-representação na vida pública e nos processos de tomada de decisão. A proporção de parlamentares mulheres em exercício em câmara baixa (câmara de deputados) ou parlamento unicameral é de 14,8%. No âmbito federal, em 2018, apenas 32,2% das candidaturas para o cargo de deputado foram de mulheres. No nível local, em 2020, somente 16,0% dos vereadores eleitos eram mulheres. As mulheres pretas e pardas alcançaram apenas 5,3% e 33,8% das cadeiras nas câmaras municipais obtidas pelas mulheres nas eleições de 2020. Dos 22 cargos ministeriais do governo, em 2020, apenas dois eram ocupados por mulheres (IBGE, 2021, p. 06-08).

Essa falta de representação na vida pública influencia na promoção da desigualdade de gênero principalmente no que diz respeito à falta de apresentação de políticas públicas que discutam a agenda desta desigualdade, bem como na defesa da luta das mulheres por direitos iguais. As principais pautas discutidas no Congresso se resumem às agendas da maioria, de sorte que a ausência de representantes atrasa a intervenção do Estado em questões voltadas à minoria ou, em caso de fomento às agendas minoritárias, acabam promovendo ações insuficientes, como é o caso da igualdade entre homens e mulheres (BIROLI, 2018, p. 229).

Nesse contexto, nota-se que a desigualdade de gênero está enraizada em todos os cenários da realidade brasileira, fruto do machismo estrutural e do sistema patriarcal que dominam as relações sociais no país ainda hoje.

Tanto é verdade que essa diferenciação é observada inclusive na tributação: as mulheres, brancas e negras, além de lidar com todos os fatores já indicados acima, são afetadas também pela política tributária exercida pelo Estado, ou pela ausência de políticas tributárias e recursos que auxiliem o combate à desigualdade.

Os impostos afetam as mulheres brancas e especialmente as negras de uma maneira específica por meio de três vertentes principais: o padrão de emprego, com baixos salários e participação no trabalho doméstico sem remuneração; os padrões de consumo e a ausência de bens (CAPRARO, 2016, p. 20).

Ao lidar o dobro do tempo com os afazeres domésticos, as mulheres tendem a ocupar cargos de menor expressão e com remuneração menor, como apontado acima. Ainda que estejam abrangidas pela isenção de imposto sobre a renda, uma vez que a baixa posição social que ocupam dificultam a ascensão econômica, as mulheres estão sujeitas ao pagamento dos impostos sobre consumo.

Em especial, em países que apresentam um sistema fiscal regressivo, como é o caso do Brasil, constata-se que mulheres que vivem na pobreza sofrem com uma carga tributária desproporcional. Assim, os grupos mais vulneráveis acabam suportando a maior parte da oneração fiscal – no Brasil, as mulheres negras (CAPRARO, 2016, p. 21).

Um dos aspectos destacados da relação entre política tributária e desigualdade de gênero, diz respeito ao “pink tax”. Esta política se refere aos valores adicionais pago pelas mulheres a fim de adquirir os bens e serviços destinados ao público feminino (YAZICIOĞLU, 2018, p. 01).

Dito de outra forma, o “pink tax” pode ser considerado como o percentual mais elevado que as mulheres pagam diariamente em suas vidas para adquirir produtos necessários para sua vida cotidiana na sociedade machista (LAFFERTY, 2019).

Ressalta-se que, como será trabalhado no terceiro capítulo deste trabalho, o “pink tax” não é uma pauta essencialmente tributária, tendo em vista que envolve discussão relacionada à disparidade de preços dos produtos oferecidos ao público feminino. No entanto, a relação com o direito tributário e seus reflexos na desigualdade de gênero reside no fato de que a política tributária brasileira onera substancialmente o consumo.

Assim, além da tributação regressiva que tem como resultado onerar mais os mais pobres – as mulheres negras – essas ainda devem suportar a política de precificação mais elevada dos produtos femininos – o “pink tax” – de forma que as mulheres negras e pobres são oneradas em grau máximo pelo Estado.

Esses apontamentos indicam que a política tributária e arrecadatória de um país deveria operar no contexto das desigualdades de gênero, raça e classe. Entretanto, como será abordado no próximo capítulo, a política tributária, no contexto da política econômica, tem potencial para combater essas desigualdades. Por isso, é necessário incorporar os aspectos fiscais e tributários como parte da luta contra a desigualdade de gênero (CAPRARO, 2016, p. 21).

A partir dos dados acima, constata-se que as raízes culturais brasileiras são pautadas em opressão de gênero, raça e classe; têm origens históricas e são persistentes. As mulheres enfrentam diversas dificuldades que impedem a realização de igualdade de gênero. Essa situação se intensifica na garantia de igualdade com relação às mulheres negras, visto que possuem severas desvantagens em relação às mulheres brancas.

A divisão sexual do tempo mantém a estrutura dominante que sobrecarrega as mulheres com uma dupla jornada de trabalho. A baixa participação masculina nos afazeres domésticos deixa evidente a permanência da dicotomia entre público e privado no Brasil atual. Essa estrutura social pautada nas opressões do trinômio gênero, raça e classe influencia na baixa

representatividade das mulheres, em desvantagens econômicas, além de ampliar as iniquidades entre mulheres brancas e negras (BIROLI, 2017).

Ademais, dentre os espaços dos quais as mulheres foram excluídas e proibidas de frequentar, o mundo político apresenta-se como uma das maiores dificuldades. Assim, a posição que a mulher ocupa na estrutura de dominação social tem relação com a falta de presença destas na vida política por conta da alta desigualdade social brasileira e pela hierarquia rígida em relação ao acesso a direitos. Entender o funcionamento dessas hierarquias e dos elementos que a estruturam auxilia a pensar as políticas (PINTO, 2010, p. 22).

Dessa forma, mesmo com os avanços dos movimentos feministas, o patriarcado não teve sua base destruída (sequer abalada, talvez), pois se utiliza da discriminação salarial das mulheres; da segregação de cargos e marginalização de papéis, além do controle da sexualidade das mulheres<sup>39</sup>, isto é, de sua capacidade de reprodução, como forma de manter sua dominação latente na sociedade (SAFFIOTI, 2011, p. 106).

O que as mulheres precisam, então, é apontar para as desigualdades basilares e destacar que estas estão dentro da própria estrutura do sistema. Depois, devem intentar destruí-las (LERNER, 2019, p. 39).

Em outras palavras, pode-se dizer que, mesmo se qualificando, as oportunidades que são oferecidas às mulheres têm o intuito de mantê-las nas posições de submissão e de dependência. A esse cenário é atribuída a construção patriarcal da sociedade, bem como ao Estado capitalista, machista e racista que sempre beneficiou o homem e seu poder de dominação.

Isto significa dizer que as mulheres experimentam até hoje a desigualdade de gênero pelo simples fato de serem mulheres devido à construção histórica do Estado capitalista e do poder dominante do homem. Essa desigualdade é estrutural, uma vez que pode ser encontrada em todos os aspectos da vida social das mulheres, além de compor os elementos fundantes do sistema social brasileiro.

Verifica-se, dessa forma, que para auxiliar a mitigar a desigualdade de gênero brasileira, é necessário discutir o potencial de diversas ações a serem adotadas pelo Estado em todos os cenários da realidade social do Brasil.

Diante desses aspectos, tendo em mente que o direito enquanto instrumento de transformação social tem seu limite no próprio sistema brasileiro, o próximo capítulo do presente trabalho intenta discutir a metodologia das políticas públicas para promover ações que

---

<sup>39</sup> O controle da sexualidade feminina representa um dos principais elementos do patriarcado. Para outras considerações, ver: SAFFIOTI, 2011.

mitiguem a desigualdade de gênero brasileira por meio de uma abordagem das políticas tributárias.

## **CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS À LUZ DO PATRIARCADO**

Como exposto no primeiro capítulo da dissertação, a Constituição brasileira de 1988 previu o Estado Social e Democrático de Direito. As alterações do Estado Liberal para esse novo viés fizeram com que o poder público assumisse um compromisso com a liberdade e igualdade materiais, em uma síntese que supera o individualismo e a neutralidade do Estado, sem, no entanto, excluí-los (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018, p. 56-57).

Em outras palavras, a Constituição Federal de 1988 acentuou o período, iniciado com as Constituições de 1934 e 1937, no qual o Estado passou a ser responsável pela efetivação de direitos elencados no texto constitucional e pela garantia de condições mínimas para que os indivíduos tenham uma vida digna (COSTA; BUFFON, 2016, p. 108). O que significa dizer que a disposição dos direitos sociais representou uma mudança de paradigma no direito, especialmente no que concerne à postura abstencionista do Estado para enfoque prestacional (BUCCI, 2001, p. 03).

Em especial, destacaram-se as principais questões relacionadas ao objetivo fundamental da Constituição Federal brasileira de promover isonomia entre homens e mulheres.

Entretanto, apesar dessas previsões, verificou-se um direito à desigualdade de gênero fruto do mecanismo de dominação masculina e supremacia da ideologia machista na realidade social do país. Na verdade, percebeu-se que o Estado deixa de promover ações voltadas à população feminina, reafirmando o processo de invisibilidade das mulheres.

Dito de outra forma, o Estado não observa seu dever constitucional de atuar como mitigador das desigualdades, utilizando-se de seu poder para manter o *status quo*, de forma que cristaliza as perspectivas patriarcais nas ações que adota.

Contudo, nenhum Estado é livre e liberal em todos os momentos de organização (CARVALHO, 2019). A partir desse contexto, torna-se dever constitucional do Estado brasileiro organizar sua estrutura para a realização destes fins, especialmente na busca da redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras, principalmente a desigualdade de gênero, bem como para garantir uma dignidade mínima para todos os cidadãos e, inclusive, para as mulheres (RODRIGUES; SCHMIDT, 2016, p. 162). Para cumprir com esses deveres, o Estado brasileiro se utiliza das políticas públicas, instrumento de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses (BUCCI, 2001, p. 13).

No que diz respeito ao objetivo específico de promoção de igualdade entre homens e mulheres, para estruturar as políticas que pensem a promoção da igualdade de gênero, considerando os problemas apontados pelas lutas feministas, é necessário que as políticas públicas adotem o processo de transversalidade e interseccionalidade. Somente por meio da adoção desses haverá a materialização do desenvolvimento de condições institucionais que favorecerão a adesão de políticas públicas à agenda feminista (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 02).

E, para que seja possível custear essas ações, o poder público depende da obtenção de receitas, as quais são provenientes da tributação. Entretanto, é importante ressaltar que a nova concepção constitucional de Estado Democrático de Direito influenciou, também, o sistema tributário nacional e a organização da política tributária brasileira, acentuando o modelo de tributação fundamentado nos princípios e valores constitucionais, além de ter como objetivo concretizar a justiça social e combater as desigualdades sociais (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018, p. 59; RODRIGUES; SCHMIDT, 2016, p. 163).

Assim, a política tributária brasileira também deve ser estruturada de forma a proporcionar aos indivíduos e empresas ferramentas para o desenvolvimento do país, bem como para promover igualdade social e de gênero, incluindo a agenda feminina nas lutas institucionais. Deve, com efeito, ser voltada ao combate das desigualdades sentidas na realidade, funcionando como um instrumento de contratendência às principais desigualdades, em especial à desigualdade de gênero, para não se estagnar em perspectivas patriarcais (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 08).

É sobre esse aspecto que se desenvolve o segundo capítulo, por meio do qual serão apresentadas as principais ideias a respeito das políticas públicas como um importante instrumento para a concretização dos objetivos e direitos elencados no texto da Constituição, como auxiliar a luta contra a desigualdade de gênero. Além disso, ressalta-se o papel da tributação enquanto meio de arrecadação para subsidiar essas ações do Estado, bem como o potencial da utilização de políticas tributárias como políticas públicas.

## **2.1. Noções gerais sobre políticas públicas e gênero**

O campo de estudo das políticas públicas nasce nos Estados Unidos da América como subárea da ciência política em meados do século XX, problematizando as etapas da tradição

européia relacionadas à análise do Estado e suas instituições (BUCCI, 2001, p. 3; MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 09; SOUZA, 2006, p. 22)<sup>40</sup>.

Foi fundada por quatro principais autores: Laswell (1936), conhecido por ser o responsável por contribuir com a análise das políticas públicas como forma de conciliar conhecimento científico com a produção dos governos; Simon (1957), que introduziu o conceito de racionalidade dos decisores públicos; Lindblom (1959; 1979) que questionou a racionalidade defendida pelos dois primeiros autores, de sorte que propõem a incorporação de outros aspectos à formulação e análise das políticas públicas e, por fim, Easton (1965) que apresentou a ideia de definição das políticas públicas como um sistema entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006).

No governo norte-americano, inicialmente, as políticas se referiam a ações governamentais adotadas no pós-*New Deal* para recuperar a economia estado-unidense<sup>41</sup>. Isto é, a gênese das políticas públicas teve como intuito a intervenção do Estado na sociedade civil para reestabelecer uma situação atingida por uma grave crise econômica e social. Uma vez reestruturadas as condições originais da sociedade e finalizada a crise, a atividade de intervenção estatal prevista para atuar em determinada instabilidade deveria terminar (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 09).

Assim, as políticas públicas, em seu nascedouro, não tinham como intuito principal promover direitos sociais por meio de ações governamentais, principalmente por terem origem em um país reconhecidamente liberal, sem bases que autorizavam a promoção de tais direitos (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 10).

Somente no decorrer de seu desenvolvimento que esse campo ampliou sua abrangência, passando a incluir enfoques em dimensões diversas do processo das políticas públicas. Isto é, pela inclusão de estudos de implementação e atores não governamentais no processo decisório sobre as políticas (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 02).

É importante ressaltar que esse cenário não se repete no Brasil, haja vista as diferenças quanto à organização do Estado, as formas de intervenção na sociedade e garantia dos direitos fundamentais (BUCCI, 2001, p. 06).

---

<sup>40</sup> Na Europa, a área de políticas públicas surge como desdobramento dos trabalhos baseados nas teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Nos EUA, aquela surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. Para mais considerações a respeito, ver SOUZA, 2006.

<sup>41</sup> Houve políticas públicas adotadas em momentos anteriores ao *New Deal*. Do ponto de vista teórico, no entanto, a intensificação do interesse pelo assunto consolida-se a partir desse momento histórico.



No Brasil, o estudo das políticas públicas se tornou um tema de interesse principalmente acadêmico, com o período de transição para a democracia na década de 80, devido à implementação e garantia dos direitos sociais veiculados no texto constitucional brasileiro (BUCCI, 2019, p. 810). Esse entendimento das políticas públicas como meio de concretização de direitos tem como fundamento o *welfare state*, desenvolvido a partir de meados do Século XX, fruto, entre outros, da relação entre a industrialização e os movimentos sociais (BUCCI, 2019, p. 810).

No que diz respeito aos campos de contribuição de políticas públicas e estudos de gênero, foi possível notar uma integração entre ambos apenas a partir da década de 1990. Como apontam Marcondes e Farah (2021, p. 02), nessa convergência fez-se emergir uma multiplicidade de abordagens, tendo como “denominador comum a atenção às conexões entre ações públicas e relações sociais de gênero”.

Assim, as ações públicas a serem implementadas pelo Estado são permeadas pela relação de gênero, de forma que podem legitimar ações que mantenham desigualdades, ou efetivá-las de forma a transformar a realidade social do país, funcionando como uma ação contratendencial à ordem vigente.

Dessa forma, nota-se que o Estado brasileiro se apoia nas políticas públicas para atuar de maneira ativa em diversas áreas, principalmente nas sociais.

Dito de outra forma, a necessidade do estudo das políticas públicas vai se consolidando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, e, em especial, dos direitos sociais. Estes, diferentemente dos direitos individuais de primeira geração, são direitos-meio, ou seja, “direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração” (BUCCI, 2001, p. 07).

Os direitos de segunda geração, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram previstos, entre outras razões, para assegurar o exercício dos direitos de primeira geração em sua plenitude. Essa situação se repete com relação aos direitos de terceira geração – direito ao meio-ambiente equilibrado, ao desenvolvimento e à biodiversidade – que foram formulados para realizar os direitos individuais de maneira mais completa (BUCCI, 2001, p. 07).

E, com a ampliação do rol de direitos fundamentais que são reconhecidos, o conteúdo da dignidade humana vai aumentando. Dessa forma, essa evolução faz perceber que a fruição dos direitos humanos é uma questão completa, que demanda garantias e medidas por meio do Estado para promover o desenvolvimento dos cidadãos (BUCCI, 2001, p. 08).

A partir dessas considerações, deve-se apontar que um dos pilares da visão jurídica centrada nas garantias fundamentais é a afirmação dos princípios constitucionais. Entende-se que há possibilidade de atingir melhores condições sociais por meio da garantia do exercício de direitos individuais e cidadania de forma bem mais abrangente pelas vias do direito e, principalmente, com base na Constituição (BUCCI, 2001, p. 09).

O que significa dizer que não basta um texto constitucional bem escrito para que ele (o direito) seja implementado: é necessário existir um equilíbrio entre as forças políticas e sociais. Nas palavras de Hesse, “a concretização plena da força normativa constitui meta a ser almejada pela Ciência do Direito Constitucional” (HESSE, 1991, p. 20).

Dentro desse contexto, ressalta-se que as políticas públicas atuam, com mais frequência, de forma complementar à produção legislativa, preenchendo os espaços normativos e concretizando princípios e regras, com o objetivo de concretizar os direitos humanos. Ou seja, as políticas públicas atuam num plano mais operacional no direito (BUCCI, 2001, p. 11).

Assim, percebe-se que as políticas públicas atuam na promoção das condições materiais previstas no texto constitucional a partir da intervenção do Estado desenvolvida com base no processo de tomada de decisão. Ou seja, a política pública é uma atividade estatal que engloba normas e atos específicos, instrumento de concretização de direitos fundamentais e de viabilização da justiça social (REYMÃO, CAÇAPIETRA, 2018, p. 546).

Tanto é verdade que as ações afirmativas para a população feminina decorreram do longo período histórico que atribuiu às mulheres o papel de fragilidade e fortaleceu a ideologia de supremacia masculina. Diante do reconhecimento de sofrimento discriminatório que estruturou o patriarcado, o Estado começou a ser pressionado para realizar ações que estabelecessem medidas que auxiliasse o combate às diferenças entre gêneros (VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 04).

Entretanto, é de se ressaltar que, para ser possível abordar a interseccionalidade desses campos, é importante verificar o processo específico da estruturação de políticas públicas para igualdade de gênero, isto é, adotar a ideia de transversalidade de gênero nas políticas públicas. É por meio da adoção deste procedimento que há a “incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de política pública, tanto na construção de problemas públicos, quanto na definição do curso da ação pública” (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 02).

Assim, há a possibilidade de desenvolvimento das condições institucionais para a transversalidade e interseccionalidade, a fim de favorecer a aderência das políticas públicas às agendas feministas (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 02).

A adoção desta perspectiva de transversalidade de gênero se justifica, pois, a própria incorporação da agenda de igualdade de gênero no enquadramento de políticas públicas poderá ser entendida como um compromisso público, de forma a orientar mudanças no padrão de significação das narrativas estruturadas (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 08).

Contudo, deve-se destacar que a concretização desses direitos custa dinheiro e demanda recursos por meio do Estado. Ou seja, o custo envolvido na implementação de uma política pública é um dos principais fatores que levam a entender a política pública como um ciclo com começo, meio e fim (REYMÃO, CAÇAPIETRA, 2018, p. 546; MASTRODI; IFANGER, 2019).

Por serem baseadas em uma atividade estatal fundada no orçamento público é que as políticas públicas têm sido insistentemente relacionadas à promoção de direitos sociais, culturais e econômicos. Isso ocorre, pois se entende que a realização desses direitos demanda custos estatais.

E é de se ressaltar que todos os direitos, individuais ou sociais, positivos ou negativos, dependem dos recursos estatais disponíveis no orçamento. Ou seja, se não houver um Estado que tenha recursos, nem os direitos individuais e as necessidades mais básicas poderão ser garantidos (MASTRODI; IFANGER, 2019; HOLMES; SUSTEIN, 2019).

Desse modo, as políticas públicas se mostram como um instrumento para que o Estado desenvolva, implemente e guarneça direitos fundamentais, como determina o texto constitucional, como a desigualdade de gênero. Inclusive no que diz respeito às disposições orçamentárias, de modo que os agentes oficiais sejam restringidos pela limitada arrecadação de recursos e demais disposições sobre como dispender tais verbas (BUCCI, 2001, p. 12).

Assim, a correlação entre ação do Estado e a política pública permite assentar que a execução destas depende de gastos públicos e do procedimento orçamentário. Ou seja, entende-se que é no processo legislativo e jurídico de definição do gasto público que se encontra um importante momento de elaboração das políticas públicas (FONTE, 2015, p. 54; BUCCI, 2002).

Esse fator também é observado no que diz respeito ao Orçamento Sensível ao Gênero – OSG. Com efeito, o objetivo da organização de um orçamento específico aos debates que incluam agendas relacionadas à pauta feminista é, justamente, implementar políticas públicas que criem meios pelos quais as mulheres possam exercer seus direitos de maneira igualitária aos homens<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Os principais pontos relacionados ao Orçamento Sensível ao Gênero serão desenvolvidos no terceiro capítulo do trabalho.

Por meio da previsão do OSG, é possível auxiliar a alocação de recursos financeiros para auxiliar o combate das desigualdades sentidas pelas mulheres. Além disso, permite verificar as ações estatais voltadas à mitigação da desigualdade de gênero, tendo em vista que possibilita a relação mais sensível entre orçamento e políticas públicas.

Diante desses aspectos, é possível inferir que o campo de estudo das políticas públicas está inserido em uma abordagem interdisciplinar, uma vez que a natureza dos problemas sociais e políticos da sociedade dificilmente estarão vinculados a apenas uma área do conhecimento (FONTE, 2015, p. 34).

Na verdade, as abordagens de políticas públicas, assim como os referenciais feministas, procuram destacar a importância das ideias e da argumentação relacionadas às relações de poder e dominação (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 07).

Para delimitar o objeto de investigação da dissertação, esclarece-se que o campo das políticas públicas será apresentado pelo viés do direito e políticas públicas, a fim de expor uma abordagem metodológica de estudos interdisciplinar, por meio da dimensão jurídica (BUCCI, 2019, p. 793; BUCCI, 2002, p. 241).

O sentido adotado pela abordagem de direito e políticas pública entende estas últimas como necessárias aos “expedientes de coordenação estratégica da ação governamental, em seus vários focos de competência e decisão, sem os quais seria impossível materializar os direitos fundamentais” (BUCCI, 2019, p. 812). Dito de outra forma, o ângulo jurídico, dentre outros, concede a possibilidade de identificar, analisar e modificar o curso da concepção, da implementação e da avaliação das ações governamentais (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 318)<sup>43</sup>.

Nas palavras de Bucci (2019, p. 816), “o propósito dessa abordagem é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais”.

Essa abordagem permite, inclusive, o debate da transversalidade de gênero nas políticas públicas, tendo em vista que envolve uma carga normativa identificada no princípio da igualdade de gênero exposto na Constituição. Portanto, sua efetivação na realidade comporta diversas nuances relacionadas à promoção de igualdade formal, material e igualdade como

---

<sup>43</sup> Na própria origem das políticas públicas nos Estados Unidos, estas eram observadas no campo do direito público e entendidas como direito, por depender de leis e de processo jurídico, o que faz com que o sistema jurídico norte-americano esteja mais familiarizado com a temática das políticas públicas (BUCCI, 2001, p. 6).

reconhecimento<sup>44</sup>. Ocorre que, a realização dessa proposição normativa entra em conflito com a orientação histórica comprometida com a reprodução das desigualdades.

Assim, dentro do contexto que se propõe analisar as políticas públicas, ou seja, voltado às ações que efetivem igualdade de gênero, a abordagem de direito e políticas públicas permite estudar as previsões expostas no texto constitucional com relação a igualdade entre homens e mulheres, inseridas no cenário institucional do Estado, inclusive no que concerne ao conflito entre a manutenção das desigualdades e disposição de ações que auxiliem a mitigá-las.

Em resumo, a importância de estudar as políticas públicas reside no conjunto de tarefas impostas ao Estado brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, principalmente na função de promover ações que, considerando as agendas feministas, auxiliem à redução da desigualdade de gênero. Outrossim, têm relevância de estudo pela organização tributária atribuída à população a fim de subsidiar a realização dos objetivos sociais (FONTE, 2015, p. 37).

Verificados esses aspectos gerais, antes de continuar para a verificação de conceitos de políticas públicas, é importante apresentar a distinção entre esse conceito e o de política.

### **2.1.1. Dimensões das políticas: *polity*, *politics* e *policy***

A noção de política está intimamente ligada à ideia de política pública, apesar de serem concepções diferentes. Na verdade, as políticas públicas acabam sendo produto do desenvolvimento da política (LOWI, 1972).

A concepção de política pode ser compreendida como uma afirmação do governo sobre sua intenção do que fazer a respeito de um problema público. Ainda, a política se prolonga por meio do gerenciamento de atores que a implementa (BIRKLAND, 2015, p. 09). Ademais, o desenvolvimento de uma política decorre de um aglomerado de interações limitadas, as quais formam um sistema que se insere em um outro conjunto composto por sistemas sociais (EASTON, 1968, p. 49).

Portanto, apesar de ser um conceito diverso do de política pública, a noção de política está intimamente relacionada àquela, tendo em vista que as interações dos atores estatais para promover a materialização dos objetivos constituem uma parte essencial à formação das políticas públicas (HOWLETT, *et al*, 2013, p. 09).

---

<sup>44</sup> Para mais considerações sobre o direito à igualdade de gênero, ver item 1.1.1 da dissertação.

É nesse contexto que Lowi (1972) desenvolve sua tipologia das políticas públicas. Entretanto, antes de prosseguir ao estudo de suas contribuições, é necessário destacar que o autor entende que as políticas públicas devem ser qualificadas por meio das consequências que produzirão na sociedade, além das dificuldades e eventuais resistências que a criação de uma política pública suscitará no processo político (BUCCI, 2019; LOWI, 1972, p. 300).

O autor orienta seus estudos sobre o relacionamento entre política e política pública indicando que a espécie desta última, em análise pelos atores governamentais, influencia os conflitos da esfera política. Dessa forma, ao contrário do que parece ao senso comum, entende que a política pública determina a política (LOWI, 1972, p. 299; BUCCI, 2019, p. 813).

Assim, a relação entre política e o desenvolvimento de políticas públicas não é de causa e efeito. Pelo contrário: a política pública é um produto da política, tanto quanto esta é daquela, de modo que ambas de influenciam reciprocamente<sup>45</sup> (LOWI, 1972).

Por isso, o compromisso com a transversalidade e interseccionalidade de gênero deve estar presente no conjunto de ações públicas. Somente com a inclusão desses aspectos relacionados à política e às políticas públicas será possível proporcionar a incorporação de uma perspectiva de igualdade de gênero que reduza estereótipos de gênero (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 09).

Além desses aspectos, a relação entre política e políticas públicas está associada à distinção atribuída pela língua inglesa a conceitos distintos para o termo “política”, quais sejam: *polity*; *politics* e *policy*. Dessa forma, as considerações para compreensão sobre política desenvolveram dimensões diferentes com relação às políticas públicas para referenciar as definições no idioma inglês (SCHMIDT, 2018, p. 121).

O primeiro – *polity* – está relacionado ao estudo das grandes estruturas retratadas pelos grandes pensadores da ciência. É considerado a organização burocrática pela qual os agentes políticos irão implementar os programas voltados à sociedade. Refere-se ao sistema de governo, estrutura e funcionamento dos poderes da República (SCHMIDT, 2018, p. 121; RODRIGUES; KUNTS, 2018, p. 157).

Nesse aspecto, cabe destacar que a inclusão das perspectivas de igualdade de gênero pode ser entendida como um esforço para romper com as ideias patriarcais existentes nas práticas governamentais. Dessa forma, seria possível fomentar as propostas para igualdade de

---

<sup>45</sup> Sobre essa relação, destaca-se que a atuação dos atores envolvidos nos processos políticos é de extrema importância, uma vez que influenciarão nos resultados das políticas públicas elaboradas. Tanto é verdade que os atores que gozarem de maior influência terão maior facilidade em materializar suas propostas. Para mais considerações, ver LOWI, 1972.

gênero, em conjunto com a abordagem interseccional de raça e etnias (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 09).

Já *politics* está relacionado ao estudo das relações de poder desenvolvidas pela comunidade política. Isto é, representa uma série de discussões e convencimentos para que um agente político consiga realizar um projeto – abrange o processo de tomada de decisões e a relação entre os poderes do Estado, o próprio Estado e a sociedade civil (SCHMIDT, 2018, p. 121; RODRIGUES; KUNTS, 2018, p. 157).

No que diz respeito às políticas de gênero, é importante mencionar a ausência de agentes políticos que afirmem a inclusão dessa pauta nas relações de poder e tomada de decisão. Como destacado no primeiro capítulo, a representatividade das mulheres no Congresso brasileiro é ínfima.

E, se não bastasse a ausência de representatividade política, não há agentes políticos que contribuam para as discussões relacionadas à transversalidade das políticas públicas. Pelo contrário, as mudanças legislativas que impulsionaram a inclusão da mulher no mercado de trabalho e demais avanços adotados para diminuir a desigualdade entre homens e mulheres, não reorganizaram as esferas públicas e privadas, de modo que as práticas sociais seguem reafirmando o patriarcado e o machismo estrutural.

Por fim, *policy* representa a política concreta em que se determina a ação a ser executada pelo Estado, por meio dos procedimentos e objetivos específicos delimitados. Ou seja, trata das políticas públicas de maneira geral (SCHMIDT, 2018, p. 121; RODRIGUES; KUNTS, 2018, p. 158).

Sobre o tema em questão, é importante destacar o estudo de Lasswell (1951). A principal preocupação do autor se relaciona com a atuação de agentes políticos e direcionamento do Estado, em um cenário de quem consegue o quê, quando e como.

Nesse contexto, o campo da *politics* está relacionado ao estudo da “influência e do influenciável”. Dentro do processo político, os grupos que detêm maior preponderância serão aqueles que obterão a maior quantidade de bens para si, por meio de sua influência (LASSWELL, 1951, p. 295).

Nesse sentido, cabe comentar que a ausência de ações pelo Estado sobre os aspectos relacionados às políticas públicas de “transversalização” de gênero reproduz desigualdades, e estrutura a política que influenciará as políticas públicas por meio das perspectivas patriarcais.

Contudo, a possibilidade de incluir o princípio da igualdade de gênero na gestão governamental das políticas, tem propiciado condições institucionais para a incorporação deste

tema no curso da ação pública e orientá-la no sentido de promover mudanças relacionadas ao campo político (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Apresentados os aspectos que aproximam a ideia de políticas públicas e política, bem como os critérios que influenciam cada um desses conceitos, o próximo passo de investigação da pesquisa concerne ao entendimento e verificação da definição de políticas públicas.

### 2.1.2. Conceitos de políticas públicas

Apesar do crescente destaque atribuído ao tema das políticas públicas, não há consenso entre os estudiosos com relação ao seu conceito.

Geralmente, as definições fazem referência a uma série de atos, programas e estruturas que funcionam para a consecução de um determinado fim (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 7). Há definições que enfatizam o papel da política pública na solução de problemas<sup>46</sup>, outras que priorizam o embate em torno de ideias e interesses governamentais (SOUZA, 2006, p. 25; FONTE; 2015, p. 49). O único consenso existente é o de que as políticas públicas resultam de decisões governamentais e se referem às ações de governo (FONTE, 2015, p. 46).

Uma das definições mais reproduzidas na literatura relacionada ao tema é a oferecida por Dye (2013, p. 3), que conceitua políticas públicas como “tudo o que o governo faz ou deixa de fazer”. Entretanto, em que pese a definição apresentada pelo autor ser muito utilizada e ressaltar que a política pública será fruto de um desígnio governamental, mostra-se insuficiente para contribuir de modo mais consistente com a análise das políticas públicas. Se todo ato fosse considerado política pública, haveria um esvaziamento de seu conteúdo (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 10).

Dentro desse contexto, Jenkins (1978, p. 15) conceitua as políticas públicas como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator político, ou um grupo destes, no que diz respeito à seleção de objetivos e meios para atingi-los<sup>47</sup>. Nota-se que o autor entende o conceito de políticas públicas de maneira mais restrita.

Comparato (1997, p. 18), por sua vez, compreende como determinante a ideia de “objetivo”, de forma a impedir que práticas estatais ordinárias sejam caracterizadas como

---

<sup>46</sup> O conceito de políticas públicas como resposta a problemas políticos foi consolidado na obra de David Easton (1968). Em seu trabalho, o autor consagrou a lógica *input-output*. Para esta, entende-se que os *inputs* são demandas e apoios do ambiente social, os quais são processados pelo sistema político estatal. Os *outputs* seriam as políticas públicas propriamente ditas. Entre o *input* e o *output* há um mecanismo de retroalimentação (SCHMIDT, 2018, p. 123).

<sup>47</sup> Tradução livre: “A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them”.



políticas públicas. Por isso, entende-as como um “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.

No campo do direito, de maneira geral, compreende-se a política pública como um meio de efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado, sem embargo da importância destas para a efetivação dos direitos considerados não fundamentais (FONTE, 2015, p. 48). Assim, seria possível entender as políticas públicas como “conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (FONTE, 2015, p. 57).

Nesse sentido, Bucci (2001, p. 13) entende que há uma estrita relação entre políticas públicas e direitos humanos, uma vez que “uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos”. Assim, sustenta que aquelas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Dessa forma, propõe que políticas públicas seriam

um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização (BUCCI, 2001, p. 13).

A partir dessas considerações, pode-se entender que as políticas públicas são programas de ação governamental para coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades aprovadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2002, p. 241). Isto é, são instrumentos utilizados pela atuação direta ou indireta dos Estados para promover direitos, especialmente os de índole prestacional.

Esses apontamentos estão de acordo com a ideia apresentada de “transversalidade de gênero” nas políticas públicas. Isso pois, é possível adotar as perspectivas feministas ao enquadramento das políticas públicas, para construir problemas públicos e definir o curso da ação pública, de forma que haja aderência às políticas feministas (MARCONDES; FARAH, 2021).

É interessante ressaltar que a ausência de um consenso sobre a melhor definição ao tema, em geral, corrobora para que as políticas públicas tenham sido entendidas por meio de seu sentido funcional, isto é, acentua-se o aspecto de que devem funcionar, “não havendo muita discussão sobre o que seria uma política pública, mas se ela serve a um determinado propósito”. Ademais, contribui para que a compreensão destas seja sempre apontada para uma análise

interdisciplinar, dando ênfase para cada uma de suas principais características a depender da finalidade nela prevista (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 6-7).

Na verdade, esse entendimento tem apontado que as políticas públicas servem para promover algo importante.

Sobre esse tópico, cabe mencionar as considerações apontadas por Mastrodi e Ifanger (2019, p. 07). Os autores apresentam o entendimento de que as políticas públicas devem ter como intuito direto a promoção de objetivos que o Estado tem o dever de tutelar, conforme determinação constitucional. Entendem que a promoção de direitos fundamentais será construída e conquistada na busca pelos objetivos fundamentais da República.

Assim, as políticas públicas não devem ter como intuito a criação de um ambiente de promoção de direito. Pelo contrário, as políticas públicas devem ter como finalidade realizar os objetivos constitucionais. Ao se promover uma política que busque atingir esses objetivos, indiretamente, teremos a produção dos direitos fundamentais expostos no texto da Constituição (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 08).

Inclusive, dessa forma, deve-se entender que o que gera custo é a implementação de uma política pública e o que consome o orçamento são as ações do Estado destinadas a atingir objetivos previamente delineados. Caso sejam promovidos direitos no decorrer desta ação, será um resultado decorrente da política pública, e não uma qualidade inerente ao direito (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 08-09).

Por isso, apresentam os autores que as ações promovidas no Brasil merecem uma adequação e uma distinção com relação ao conceito desenvolvido no berço deste campo. As ações decorrentes da implementação de um programa que busque concretizar objetivos constitucionais são entendidas como políticas públicas (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 09-10).

Contudo, as ações decorrentes do comando constitucional de universalização de direitos sociais não deverão compor os direitos de negociação na arena política, tendo em vista que não se encaram como problema a ser resolvido no momento da definição das agendas. Na verdade, trata-se do puro dever de tutela do Estado (MASTRODI; IFANGER, 2019, p. 11).

Feitas tais considerações, cabe mencionar que, no que concerne à promoção de igualdade entre homens e mulheres, isto é, a mitigação da desigualdade de gênero, independentemente do conceito adotado, pode-se entender que as ações promovidas pelo Estado são políticas públicas. Isso pois, essas têm como principal fundamento dois dos objetivos fundamentais do país, quais sejam: diminuir desigualdades e promover o bem de todos, sem preconceito de raça, sexo e cor. Além disso, a promoção do direito à igualdade entre

homens e mulheres acaba sendo um resultado direto da ação estatal que preveja a possibilidade de diminuir as diferenças entre as mulheres, e entre essa e a população masculina.

Ressalta-se que não há como dissociar uma ação que tenha como objetivo diminuir a desigualdade entre homens e mulheres do direito à igualdade de gênero no Brasil. Com efeito, não ter como resultado a promoção de isonomia poderá contribuir para que a própria política pública não atinja seu objetivo.

Esclarecido esse tópico, é importante mencionar que, ainda sim, não há um conceito único para o campo das políticas públicas. E, por isso, nem toda ação governamental será uma política pública. Entretanto, verifica-se que as definições propostas apresentam alguns elementos comuns, quais sejam: programa; ação-coordenação e processo (BUCCI, 2001, p. 40).

No que concerne ao “programa”, destaca-se que a utilidade do uso do termo, em que pese receber críticas de autores mais cautelosos, reside na possibilidade de individualização de unidades de ação administrativa. Ainda, é por meio deste que é possível visualizar a dimensão material da política pública: é nele que se especificam os objetivos a serem seguidos e implementados (BUCCI, 2001, p. 40-42), em especial para a diminuição da desigualdade de gênero.

A “ação-coordenação” diz respeito à nota característica do termo políticas públicas: trata-se de um programa de ação que busca a coordenação entre os organismos da sociedade civil e o Estado, independentemente do nível de atuação estatal. Já “processo” se justifica pela ideia de sequência de atos tendentes a um fim (BUCCI, 2001, p. 43-44).

Ademais, é interessante destacar que uma política pública pode carregar elementos relativamente estranhos às ferramentas jurídicas. Dessa forma, “é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas” (BUCCI, 2001, p. 47). Isso pois, as categorias que estruturam o conceito de políticas públicas são próprias da política ou da administração pública.

A partir de todas as considerações acima elencadas, destaca-se que, no cenário brasileiro, as políticas públicas, para serem implementadas, devem ter como objetivo atingir um objetivo constitucional de interesse público, de maneira que sejam garantidos os direitos fundamentais pelo texto constitucional. Exemplifica-se esse entendimento nos casos de políticas públicas que intentem mitigar a desigualdade entre homens e mulheres por meio da adoção do conceito de transversalidade de gênero.

Da mesma forma, toda política pública comporta uma finalidade de garantir o gozo de direitos aos indivíduos. Assim, mesmo que a política pública não apresente o objetivo de concretizar direitos fundamentais, as políticas sociais constituem a essência das políticas

públicas (BUCCI, 2001, p. 13). Isso pois, essas políticas são as medidas destinadas a atender essas demandas quando há necessidade de tutelar grupos discriminados por um dos mecanismos de exclusão social, em especial a desigualdade de gênero (VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 02).

Finalizado o estudo sobre o conceito de políticas públicas, cabe, agora, entender a tipologia relacionada ao tema, e suas particularidades sobre a questão de gênero.

### **2.1.3. Tipos de políticas públicas**

A atuação das políticas públicas em diversos setores é comumente considerada para que sejam classificadas em diversos tipos. Isto é, a conceituação de políticas públicas por meio do seu sentido funcional está relacionada à classificação destas em tipos (MASTRODI; IFANGER, 2019).

Uma das classificações mais frequentemente utilizada pelos estudiosos é o modelo desenvolvido por Lowi (1972) a fim de auxiliar a examinar as diversas ações estatais em inúmeras situações (BUCCI, 2019, p. 813).

Como destacado acima, Lowi (1972, p. 299) baseava-se na máxima de que “as políticas públicas determinam a política”. Isto é, toda política pública, inserida em um contexto de discricionariedade administrativa, terá seu aspecto de “escolha” destacado. Ao escolher uma política, simultaneamente, exclui-se outras. Assim, analisar as políticas públicas implementadas em um país auxilia na compreensão de sua política predominante (BUCCI, 2019, p. 813).

Essas considerações são relevantes no que diz respeito à adoção de programas que intentem mitigar a desigualdade de gênero. Isso pois, a ausência de políticas que tenham como principal objetivo o combate às diferenças entre homens e mulheres, e que pretendam promover maior isonomia, representa, na verdade, a política patriarcal dominante na sociedade brasileira.

Dito de outra forma, cabe entender que a política de um Estado que deixe de promover ações para diminuir as desigualdades está relacionada à política dominante do machismo, do patriarcado e do racismo estrutural.

Feitas essas considerações, destaca-se que a partir desse cenário, Lowi (1972, p. 300) aponta a existência de três tipos de políticas: políticas distributivas, regulatórias e redistributivas<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Cabe registrar que no texto original “Four Systems of Policy, Politics, and Choice” (1972), Lowi também menciona um quarto tipo de política pública: a política constitutiva (1972, p. 300). Para o desenvolvimento do presente trabalho, entende-se que não há motivação que incite um maior aprofundamento deste tipo de política. Cabe apenas mencionar que, conforme lição de Celina Souza (2006, p. 28), a política constituinte pode ser considerada como aquela que lida com procedimentos.

As políticas distributivas são entendidas como ações governamentais que geram consequências particulares ou individuais, e não universais, com o repasse de custos para a sociedade como um todo. Nesse tipo, há tratamento privilegiado a certos grupos sociais (LOWI, 1964, p. 690-695; LOWI, 1972, p. 300).

Entretanto, por serem marcadas por decisões altamente individualizadas, os vencedores e perdedores não precisam nunca entrar em confronto direto. Isso significa que as políticas distributivas terão baixo conflito. Citam-se como exemplos os incentivos fiscais e a política tarifária (LOWI, 1964, p. 690-695; CASALINO, 2021, p. 622-623; BUCCI, 2019, p. 813).

Ademais, esse tipo de política é caracterizado pela verificação de múltiplos pequenos interesses que operam organizadamente, bem como por ter o Poder Legislativo atuando de forma a proteger os interesses daqueles que oferecem alguma resistência (LOWI, 1964, p. 690-695; LOWI, 1972, p. 300; CASALINO, 2021, p. 622).

Por sua vez, as políticas regulatórias também são políticas individualizadas e específicas. Envolvem “o aumento de custos e/ou redução/aumento das alternativas de indivíduos privados” (CASALINO, 2021, p. 623). Diferem das políticas distributivas por não apresentarem resultados fragmentados e por representarem decisões diretas sobre quem será beneficiado e prejudicado com sua implementação (LOWI, 1964, p. 690-691).

Ainda, destaca-se que essas políticas estão relacionadas a graus imediatos de coação estatal, e, sob uma perspectiva política, associam-se à ascensão do Presidente da República e ao retraimento do Congresso e de suas comissões. São exemplos: concorrência desleal ou propaganda fraudulenta (LOWI, 1972, p. 300-303; CASALINO, 2021, p.623).

Dessa forma, é possível verificar que haverá mais conflitos entre os grupos que compõem a arena regulatória, pois a regulação individual desta política envolve o confronto entre os que são beneficiados e os que são prejudicados, de forma que a colisão política passa a reunir conflitos e compromissos ao redor dos interesses. Em outras palavras, as relações entre os grupos de líderes e os representantes do governo para formar uma elite decisória será sempre mais instável (LOWI, 1964, p. 695; CASALINO, 2021, p. 624).

Por fim, a política redistributiva envolve amplas categorias de indivíduos, mas com impactos muito mais amplos, aproximando-se das classes sociais. Por isso, as decisões precisam estar inter-relacionadas (LOWI, 1964, 691; CASALINO, 2021, p. 623).

Isso significa que as políticas redistributivas, em geral, envolvem políticas sociais, na busca por assegurar direitos sociais a um determinado grupo, com o devido financiamento de outro grupo (DI STEFANO FILHO, 2020, p. 31).

Além disso, deve-se ressaltar que as políticas redistributivas são caracterizadas pelo grau imediato de coação e, sob o aspecto político, expressam a prevalência do Presidente da República perante o Congresso. Tanto que a arena redistributiva é marcada por uma maior estabilidade derivada de interesses compartilhados pelas classes que compõem a sociedade, podendo ser tanto por um impasse, ou por um equilíbrio (CASALINO, 2021, p. 624). Citam-se como exemplos o imposto progressivo sobre a renda e políticas de seguridade social (LOWI, 1964, p. 711-715; LOWI, 1972, p. 300-303).

A partir da tipologia acima destacada, cabe mencionar que as políticas públicas que apliquem a transversalidade de gênero, a fim de diminuir as desigualdades e promover isonomia entre homens e mulheres, podem ser identificadas como políticas públicas redistributivas. Isso pois, essas políticas envolvem um grupo minoritário da sociedade brasileira, aproximando-se das classes sociais.

Além disso, as políticas de gênero têm como principal objetivo concretizar políticas sociais e diminuir as desigualdades existentes. Por isso, estão inseridas em uma arena marcada pela estabilidade de interesses compartilhados.

É fato que, na atualidade, essas políticas envolvem muito mais um impasse nas classes que compõem a sociedade, tendo em vista que debatem as agendas de grupos que lutam contra a força predominante estatal – a ordem patriarcal, machista e racista que se estabelece na realidade brasileira. Tanto é verdade que, apesar de existirem políticas com o intuito de diminuir a desigualdade entre homens e mulheres, há ainda uma enorme lacuna de diferenças de gênero.

Ressalvadas essas considerações, é necessário ressaltar, finalmente, que, ao longo do tempo, toda política pública poderá ser considerada como uma política pública redistributiva por conta da tributação. Lowi (1964, p. 690) argumenta que a sociedade como um todo pagará mais tributos do que receberá com ações políticas. Em outras palavras, os tributos pagos serão sempre maiores do que os benefícios recebidos por meio das políticas públicas. Outrossim, é por meio do financiamento dessas políticas redistributivas que o Estado é capaz de concretizar direitos e realizar os objetivos da República brasileira.

Entretanto, para que seja possível efetivar as políticas públicas, independentemente do modelo que representam, será necessário implementá-las por meio de uma série de etapas de um processo de elaboração. É o que a seguir se expõe.

#### **2.1.4. Ciclo das políticas públicas**

O processo de elaboração das políticas públicas, ou *policy-making-process*, é mais conhecido como ciclo de políticas públicas. Este é entendido como um processo deliberativo e dinâmico de visualização que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2012, p. 33; SOUZA, 2006, p. 29; REYMÃO, CAÇAPIETRA, 2018, p. 548).

Esse modelo de estruturação já apresentou diversas versões para interpretação das políticas públicas. Para o desenvolvimento da dissertação, adotam-se as sete fases principais que compõem este processo, quais sejam: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação e, por fim, g) extinção (SECCHI, 2012; SCHMIDT, 2018, p. 131).

Entretanto, apesar da utilização deste modelo com frequência, este não é isento de críticas. As principais fragilidades apontadas referem-se à divisão postulada pelo ciclo das políticas públicas. Entende-se que essa fragmentação cria uma ilusão de que a formulação de uma política pública é um caminho linear, bem como há clara separação entre as etapas do ciclo. Todavia, a realidade revela que o processo de elaboração da política pública não é um caminho reto, como também as fases do ciclo são de difícil separação e, muitas vezes, acabam se misturando entre elas (BIRKLAND, 2015, p. 26, REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018, p. 549; SECCHI, 2012, p. 34).

Ainda assim, esse método de análise exerce influência nos estudos de políticas públicas por permitir relacionar todos os aspectos destas (BIRKLAND, 2015, p. 26; REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018, p. 549).

Apesar dessas ponderações, tal como defendem Bucci e Coutinho (2017, p. 321), uma das principais evoluções indicadas por esse modelo seria a delimitação de pontos de correspondência entre a análise política e os vários tipos de processos jurídicos que dão materialidade à política pública. Além disso, o modelo do ciclo de políticas públicas pode ser entendido como uma das ferramentas para contribuir com a análise de um trabalho interdisciplinar.

Nesse sentido, o ciclo tem como principal utilidade auxiliar a organizar as ideias e simplificar a complexidade de uma política pública e contribuir para que seja possível ser estruturado um referencial comparativo entre pesquisadores da área (SECCHI, 2012, p. 34). Em se tratando de um projeto que tem como principal objetivo avaliar a capacidade de uma política tributária diminuir a desigualdade de gênero, entende-se que a demonstração deste tópico pode auxiliar a entender melhor as particularidades que circulam a adoção de uma política pública com viés de gênero.

Diante dessas considerações, para melhor compreensão do ciclo das políticas públicas, passa-se a expor cada uma destas fases a seguir.

#### **2.1.4.1. Identificação do problema**

O ciclo de políticas públicas inicia-se com a identificação de um problema, isto é, com a verificação de uma discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal. Um problema é a identificação de uma diferença entre o que ocorre na realidade e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (SECCHI, 2012, p. 34).

Ademais, para que seja identificado um problema, é necessário que se considere sua percepção, delimitação e possibilidade de resolução. Significa dizer que para que um problema seja percebido e tenha potencial de ser solucionado, é necessário, primeiro, que o problema público seja insatisfatório para muitos atores, uma vez que se apresenta como um assunto intersubjetivo. Se este problema identificado atingir insatisfatoriamente a percepção de vários atores relevantes, é crucial delimitá-lo e deixar claro seus elementos, apontando norteadores de solução, causas, obstáculos e avaliações. Por fim, o problema deve apresentar um potencial de solução, mesmo que a instituição de uma política pública sobre esse tema seja elaborada apenas para mitigá-lo e não o esgotar totalmente (SECCHI, 2012, p. 35).

Nesse sentido, cabe mencionar que o problema da desigualdade de gênero pode ser notado na discrepância entre a situação brasileira de direito à desigualdade, como exposto no primeiro capítulo, e as previsões constitucionais de combate às diferenças existentes no cenário social.

Ainda, é importante notar que a ausência de possibilidade de extinguir a desigualdade de gênero no Brasil, tendo em vista o contexto estatal e mercadológico no qual o país se insere, conforme as lições trazidas no tópico inicial da dissertação<sup>49</sup>, não impede a identificação deste cenário enquanto potencial criador de políticas públicas.

A partir desses aspectos, nota-se que o problema somente será considerado se for identificado por um ator político que tenha interesse de solucioná-lo e que poderá lutar para que este problema identificado entre na lista de prioridades de atuação do Estado, ou seja, na agenda estatal (SCHMIDT, 2018, p. 131).

#### **2.1.4.2. Formação da agenda**

---

<sup>49</sup> Ver item 1.1.3.



Significa um conjunto de problemas entendidos como relevantes por meio dos atores políticos. Uma agenda pode incluir diversas situações, como o planejamento orçamentário de um governo, um estatuto partidário. Especificamente, a inclusão da agenda de gênero na política brasileira se deu somente com o terceiro ciclo do movimento feminista brasileiro (FARAH, 2004)<sup>50</sup>.

Estudiosos apontam que é possível delimitar três tipos de agendas: a agenda política; a agenda formal e a agenda da mídia. A primeira diz respeito ao conjunto de problemas que a comunidade política considera como meio de intervenção; a segunda faz referência aos problemas que o poder público já decidiu enfrentar; por fim, a terceira agenda se refere aos problemas verificados pelos meios de comunicação (SECCHI, 2012, p. 36; SCHMIDT, 2018, p. 132). Para fins de delimitação do termo a ser utilizado ao longo do trabalho, aponta-se que quando utilizado, o termo “agenda” estará fazendo referência à ideia de agenda formal.

É fato que as agendas políticas podem, ou não, ter aderência às agendas feministas. As ações que prevejam a inclusão da agenda política de igualdade entre homens e mulheres auxiliam a promover a integração de questões sobre a problemática de gênero, bem como servem para orientar o movimento da ação pública nesse sentido (FARAH, 2004).

Cite-se, nessa lógica, a inclusão na agenda sobre a necessidade de distribuição de absorventes higiênicos para a população feminina, que guiou a ação estatal para a criação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, por meio da Lei nº 14.214/2021.

Por outro lado, é de se ressaltar que aquelas políticas que não incluam a temática da desigualdade de gênero, isto é, aquelas baseadas em enquadramentos que legitimam as relações dominantes do patriarcado, contribuem com a tendência de promoção de narrativas que ocultam os mecanismos de dominação (MARCONDES; FARAH, 2021, p. 05). Nesse sentido, cabe mencionar os vetos presidenciais à promulgação deste Programa de Saúde Menstrual que demonstram, com efeito, as ações estatais que intentam manter o patriarcado, machismo e racismo vigente.

#### **2.1.4.3. Formulação de alternativas**

Depois de identificado o problema e tê-lo incluído na agenda, o próximo passo do ciclo concentra seus esforços à construção de soluções possíveis à situação destacada, isto é, a fase de formulação de alternativas (SCHMIDT, 2018, p. 133).

---

<sup>50</sup> Ver item 1.1.2.

Nessa etapa, formulam-se soluções pelo estabelecimento de objetivos e estratégias, além do estudo de possíveis consequências relacionadas à cada alternativa. Desenvolve-se por meio dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa apresentada. Portanto, cabe considerar se as propostas apresentadas servem, realmente, ao combate da problemática estrutural da desigualdade de gênero.

Ao estabelecer as alternativas de solução, os atores envolvidos no processo explicitam o que esperam como resultado das políticas. Por isso, o estabelecimento de objetivos pode ser mais concreto ou frouxo, tudo a depender da dificuldade de mensurar elementos qualitativos importantes para a eficácia da política pública (SECCHI, 2012, p. 37).

Para que haja alternativas, é necessário um grande esforço de imaginação dos contornos práticos de cada proposta. Assim, os realizadores das políticas podem utilizar de projeções, predições ou conjecturas<sup>51</sup> para verificar a disponibilidade técnica de construção e avaliação anterior das alternativas apresentadas (SECCHI, 2012, p. 37-38).

#### **2.1.4.4. Tomada de decisão**

Em posse das alternativas formuladas, a próxima etapa do processo de elaboração de políticas públicas se resume à tomada de decisão pelos interesses dos atores, além da exposição das intenções de enfrentamento ao problema público. Dentro desse contexto, os estudos relacionados à elaboração de políticas públicas apontam para a existência de três maneiras de entender a escolha e o processo decisório: problemas que buscam soluções; comparações sucessivas limitadas e soluções que buscam problemas (SECCHI, 2012, p. 40).

Para o primeiro meio, também chamados de modelos de racionalidade, os problemas são primeiro identificados e posteriormente são identificadas soluções. Há o modelo de racionalidade absoluta para o qual a propositura de uma solução é um processo puramente racional, e o modelo de racionalidade limitada, no qual os tomadores de decisão sofrem limitações para entender a complexidade do problema (SECCHI, 2012, p. 41).

A segunda maneira apontada, comparações sucessivas, refere-se ao modelo incremental. Este afasta a racionalidade, pois crê que nos casos de alta complexidade os elementos políticos muitas vezes importam mais do que os aspectos técnicos. Para o modelo incremental, os problemas e soluções são definidos, as decisões atuais são consideradas dependentes das

---

<sup>51</sup> Projeções são prognósticos que se baseiam na prospecção de tendências atuais ou históricas por meio de dados levantados; predições são baseadas na aceitação de teorias e tentam prever consequências para as diferentes apostas. Por fim, conjecturas são considerados juízos de valor criados por aspectos intuitivos dos especialistas. A propósito, confira-se SECCHI (2012); DUNN (1993).

decisões anteriormente adotadas, bem como são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública (SECCHI, 2012, p. 42).

A terceira forma diz respeito ao entendimento de que, primeiramente, são criadas soluções para depois serem identificados problemas: modelo de fluxos contínuos, de John Kingdon (2014). De acordo com essa interpretação, os problemas são dependentes da atenção do público; o fluxo de soluções depende da atuação dos realizadores de políticas públicas e o fluxo das políticas seria variável segundo os eventos especiais. A convergência desses fluxos proporcionaria uma janela de oportunidade para criar soluções em situações políticas favoráveis (KINGDON, 2014; SECCHI, 2012, p. 42).

#### **2.1.4.5. Implementação**

A fase seguinte do ciclo corresponde à implementação da política pública, na qual as intenções são convertidas em ações. Ademais, é nessa etapa que são produzidos os resultados da política pública (SCHMIDT, 2018, p. 135; FONTE, 2015, p. 66).

A importância desse processo diz respeito à possibilidade de visualizar os obstáculos e falhas que costumam ser identificados nessa fase. São considerados elementos básicos e necessários de análise as pessoas, organizações, comportamentos variados, interesses e competências (SECCHI, 2012, p. 47).

Além disso, com relação à agenda de gênero, pode-se destacar a importância desta fase para implementar mudanças no regime estatal vigente, de forma a superar características críticas do padrão social machista e adotar ações que funcionem de maneira contratendencial a realidade patriarcal.

Existem dois modelos de implementação das políticas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. Aquele parte de uma visão funcionalista de que as políticas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que sua implementação é um esforço administrativo.

Sabatier e Mazmanian (1979, p. 485) apresentam a ideia de que o modelo *top-down* terá sucesso se: a) o programa for baseado em uma teoria sólida que relacione as mudanças de comportamento do grupo à conquista dos objetivos desejados; b) a decisão política básica apresentar diretrizes políticas inequívocas e estruturar o processo de implementação a fim de maximizar a probabilidade conforme o desejado; c) os líderes possuírem habilidades administrativas e estiverem comprometidos com as metas; d) o programa ser apoiado por

grupos organizados e importantes e, por fim, e) o surgimento de políticas conflitantes e mudanças de condições socioeconômicas não prejudicar os objetivos estatutários<sup>52</sup>.

Ademais, para que seja possível obter sucesso na etapa de implementação por esse modelo, entende-se que dependerá, principalmente, da coerência dos diversos órgãos em razão do objetivo formulado, além de ter de lidar com obstáculos de fatores alheios à vontade dos agentes políticos (SABATIER; MANZMANIAN, 1979, p. 499).

Já o segundo modelo considera que o formato da política pública é modificável por elementos que a implementam diariamente. É inserido em um contexto de maior discricionariedade por parte dos gestores (SECCHI, 2012, p. 49).

Apesar da importância desses modelos, ambos não são isentos de críticas, especialmente no que concerne ao foco atribuído às autoridades formuladoras das políticas. Com relação ao modelo *top-down* (ELMORE, 1979), critica-se a ilusão criada de que a implementação de uma política pública é controlada de maneira hierárquica. No modelo *bottom-up*, originado pelas críticas atribuídas ao modelo antecessor, questiona-se o fato de colocar demasiadamente em foco os atores políticos periféricos (SABATIER, 1986, p. 34-35)<sup>53</sup>.

Encerrada a fase de implementação, a próxima etapa diz respeito à avaliação da política implementada.

#### 2.1.4.6. Avaliação

A avaliação é a etapa do ciclo em que são examinados o processo de implementação e desempenho da política pública com o intuito de verificar o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Para tanto, são definidos critérios e indicadores que servem como base para julgamentos (SCHMIDT, 2018, p. 137).

---

<sup>52</sup> Traduzido do original: “1. The program is based on a sound theory relating changes in target group behavior to the achievement of the desired end-state (objectives). 2. The statute (or other basic policy decision) contains unambiguous policy directives and structures the implementation process as to maximize the likelihood that target groups will perform as desired. 3. The leaders of the implementing agencies possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals. 4. The program is actively supported by organized constituency groups and by a few key legislators (or the chief executive) throughout the implementation process with the courts being neutral or supportive. 5. The relative priority of statutory objectives is not significantly undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socio-economic conditions that undermine the statute's "technical" theory or political support”. (SABATIER; MAZMANIAN, 1979, p. 485)

<sup>53</sup> Essas críticas levaram a formulação de um terceiro modelo de compreensão quanto à implementação das políticas públicas por Sabatier (1986), qual seja: denominada Advocacy Coalition Framework (ACF). Nesta síntese, o autor, partindo da perspectiva *bottom-up*, indica que a implementação de políticas públicas precisa de uma reflexão sobre o conjunto de atores envolvidos com a política pública, bem como necessita de um destaque de toda estrutura que formulará o programa. Para mais considerações, ver SABATIER, 1986, p. 39.

Em geral, os principais critérios utilizados para avaliação são: economicidade; eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Esses são operacionalizados por meios de indicadores que medem os resultados – relacionados aos efeitos da política pública e à capacidade de mitigação do problema, *input* – relacionados aos gastos financeiros e recursos empregados – *outputs* – produtividade de serviços (SECCHI, 2012, p. 50).

Esses mecanismos criam referências e permitem comparações entre as políticas públicas. Dessa forma, a avaliação pode levar à continuação da política, a reestruturação nos casos em que forem constatadas adversidades na implementação, ou a extinção da política quando o problema for solucionado ou se for constatado que não há como superá-los (SECCHI, 2012, p. 51).

É importante mencionar que nem sempre as políticas irão refletir a realidade, de maneira que falham ao concretizar o objetivo inicial e alterar a realidade social do país. Pode-se dizer que nesses casos, como parece ser a situação relacionada às políticas de gênero, não há reflexão sobre os motivos que impediram o sucesso da política pensada (FARAH, 2004; MARCONDES; FARAH, 2021).

Dessa forma, pode-se entender que, na verdade, a proposta da política que não lograr sucesso é mais uma maneira de o Estado e do direito manterem os padrões dominantes, uma vez que não reflete o motivo do fracasso e não propõe nova ação, sob a argumentação de que, inicialmente, o programa não obteve êxito em seu objetivo, qual seja: diminuir desigualdade de gênero.

Contudo, uma das formas de racionalizar a fase avaliativa passa pela análise do caso concreto na situação fática, bem como verificação que ofereça possíveis instrumentos de aprendizagem a fim de aprimorar o próprio ciclo em cada contexto de desenvolvimento das políticas.

Dessa forma, deve-se apontar o quadro de referências de políticas públicas apresentado por Bucci (2015).

#### **2.1.4.6.1 Quadro de referência e quadro de problemas das políticas públicas**

O quadro de referências tem como objetivo apoiar a demarcação mais clara dos limites relacionados em um programa de ação estatal. Nas palavras da autora, foi concebido “como ferramenta de apoio didático, visando proporcionar certa uniformidade de visões entre o pesquisador que conduz o estudo e aqueles que o leem ou com ele colaboram” (BUCCI, 2015, p. 1).

Para compreender a organização interna de uma política pública por meio de uma base jurídica, de forma didática, Bucci (2015) propõe destacar os doze principais elementos que refletem as noções abordadas no estudo das fases do ciclo de políticas públicas.

O primeiro elemento é a verificação do nome do programa que confere identidade à marca político-partidária. O segundo elemento diz respeito a apontar quem são os responsáveis pela gestão governamental por meio da demonstração de quem são os agentes oficiais de uma política pública.

O terceiro elemento é destacar a base normativa que institui o programa e as disposições mais importantes específicas para o seu funcionamento. O quarto elemento é um desdobramento dessa constatação, uma vez que envolve a análise do desenho jurídico-institucional de uma política pública. Isto é, resume-se à identificação da estrutura institucional que fundamenta uma política pública.

A percepção do desenho jurídico-institucional leva à anotação dos próximos elementos do quadro de referência. Isso pois, o quinto e sexto elementos consistem na verificação de quem são os agentes oficiais e não oficiais envolvidos no desenvolvimento do programa estatal: identificar as responsabilidades reservadas aos agentes governamentais oficiais e os agentes situados fora do aparelho governamental responsáveis pela execução de aspectos da política.

O sétimo elemento consiste em demonstrar os mecanismos jurídicos de articulação entre os agentes governamentais e não governamentais. O oitavo elemento aponta para a delimitação da escala e do público-alvo da política pública. O nono elemento refere-se à demonstração a dimensão econômica e financeira do programa.

Por fim, o décimo elemento envolve a delimitação da estratégia de implantação do programa político. O décimo primeiro elemento corresponde à fase de avaliação das políticas públicas, de maneira que seja verificado o funcionamento efetivo do programa por meio de uma visão panorâmica.

Essa última constatação contribui para destacar o décimo segundo elemento do quadro de referência, qual seja: a análise dos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

Percebe-se, assim, que o uso potencial do quadro de referência produz uma evolução na percepção de “como se analisam e como se organizam juridicamente as políticas públicas, induzindo a produção de uma nova cultura na gestão pública em que a presença do direito seja mais integrada” (BUCCI, 2015, p. 09-10).

Entende-se, além disso, que o quadro de referências pode contribuir para que a política proposta tenha uma avaliação acurada com relação aos elementos que impediram seu eventual insucesso e seja estruturada, realmente, de forma a combater a política dominante de gênero.

É de se ressaltar que essa ferramenta tem sido amplamente utilizada para auxiliar a descrever políticas já estruturadas. Entretanto, no que diz respeito à análise de programas não estruturados, o quadro tem se mostrado insuficiente, uma vez que não é possível identificar todos os elementos necessários (RUIZ, BUCCI, 2019, p. 1144).

Por isso, Ruiz e Bucci (2019, p. 1149) apresentam uma ferramenta complementar voltada para análises jurídico-institucionais de situações-problema relativas aos programas de ações governamentais, dentro do espectro metodológico da abordagem “direito e políticas públicas”. O “quadro de problemas de políticas públicas” visa identificar um conjunto de variáveis capazes de viabilizar uma análise jurídico-institucional de situações-problema que deveriam ensejar programas de ação governamental.

Em outras palavras, o “quadro de problemas” procura “sistematizar as relações entre variáveis relevantes da situação-problema, a partir de uma solução hipotética para ela” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153). Para tanto, organiza a coleta de informações por meio da identificação de onze elementos demonstrados a seguir.

O primeiro elemento diz respeito à identificação da situação-problema, isto é, a situação fática que se pretende investigar. O segundo é o diagnóstico situacional que permite verificar se o ambiente é propício para decisões que implementem mudanças bruscas (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153-1154).

O terceiro elemento é a percepção de uma solução hipotética, ou seja, a idealização incipiente quanto a um instrumento passível de ser regulado por meio de normas jurídicas capazes de solucionar minimamente a situação-problema. O quarto elemento passa pela identificação do contexto normativo no qual se insere a situação-problema (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1154).

O quinto e o sexto elemento tratam da verificação do processo decisório e da identificação de sua atual etapa, respectivamente. Procura-se investigar o processo jurídico que deverá ser acionado para a solução hipotética do caso e verificar em que estágio do processo decisório se insere a solução hipotética da situação problema. O sétimo elemento concerne ao espaço institucional, isto é, à arena institucional no qual a controvérsia relativa à situação-problema, bem como solução-hipotética, será discutida (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1154).

Os oitavo, nono e décimo elementos tratam da identificação dos protagonistas, antagonistas e decisores responsáveis por adotar ou não determinada decisão referente à situação-problema discutida (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1155).

Por fim, o décimo-primeiro elemento se refere aos recursos de barganha utilizados pelos protagonistas e antagonistas a influenciar os decisores sobre a tomada de decisão. O que se nota

é que cada um dos elementos pretende destacar uma variável relevante para a descrição da situação-problema (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1155).

Apresentados esses conceitos, é de se apontar que este tópico será novamente abordado no terceiro capítulo desta dissertação, para verificar se a hipótese suscitada, isto é, se o papel das políticas tributárias no combate à desigualdade de gênero, pode ser considerada como potencial política pública.

Entretanto, antes de avançar, cabe finalizar a exposição do ciclo das políticas públicas quanto à extinção.

#### **2.1.4.7. Extinção**

Depois de avaliada, as políticas públicas passam pela última fase do ciclo: a extinção. Entretanto, esta pode ser custosa a depender do tipo da política pública. Geralmente, políticas redistributivas e distributivas são difíceis de serem extintas, pois estão inseridas em um contexto de alto grau de conflito entre os grupos beneficiados e os pagadores, bem como pela lógica da ação coletiva, no qual o grupo beneficiário influencia para que a política continue existindo, respectivamente (SECCHI, 2012, p. 54).

Com efeito, essa dificuldade pode ser notada nas políticas públicas de gênero, como a instituição do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, por meio da Lei nº 14.214/2021. Isso pois, a previsão desta ação pode ser compreendida como uma política redistributiva com o intuito de combater a desigualdade estrutural entre homens e mulheres. A extinção desse programa pode representar um retrocesso nas ações adotadas pelo Estado no combate dessas diferenças.

Contudo, apesar desse porém, em regra, as causas relacionadas ao fim de uma política podem ser resumidas em três hipóteses: a) se o problema que originou a política já tiver sido solucionado; b) se os programas instituídos são percebidos como ineficazes ou c) se o problema perder importância e sair das agendas (SECCHI, 2012, p. 53).

A partir de todas as considerações acima elencadas, verifica-se que as políticas públicas apresentam um processo complexo e interligado de elaboração, uma vez que estão relacionadas à política estatal. A previsão de programas que incluam problemas ainda mais delicados, como a questão da desigualdade de gênero, contribui para que todo esse processo já extremamente complexo, esbarre em temáticas sensíveis e de difícil organização.



Tanto é verdade que a agenda de gênero foi incluída nas políticas estatais somente a partir do reconhecimento do sofrimento discriminatório suportado ao longo da história pelas mulheres (FARAH, 2004; VIGANO; LAFFIN, 2019, p. 03).

Além disso, como o primeiro tópico deste capítulo buscou demonstrar, a necessidade da implementação das ações estatais passa pelo dever constitucional de o Estado mitigar as desigualdades, ao se utilizar de seu poder em favor da promoção de políticas para a garantia da isonomia e necessidades de seus cidadãos.

Ainda, entende-se que, quando há necessidade de atender alguns grupos discriminados por um dos mecanismos de exclusão social, no caso a desigualdade de gênero, trata-se da adoção de políticas que envolvam como um dos seus objetivos a promoção de direitos sociais (VIGANI; LAFFIN, 2019, p. 02).

Portanto, nota-se que as políticas públicas são um instrumento da atuação estatal para concretizar direitos e realizar os objetivos do texto constitucional.

É importante mencionar, também, que além das políticas sociais, é possível atender os interesses de grupos determinados por meio das políticas tributárias, em especial o interesse das agendas feministas de combate à desigualdade de gênero. Isso pois, é necessário lembrar que a concepção de Estado Democrático de Direito inaugurou um novo modelo de tributação fundamentado nos princípios e valores constitucionais, além de ter como objetivo concretizar a justiça social.

Dentro desse contexto, a política tributária deveria ser considerada para enfrentar a problemática da desigualdade de gênero, uma vez que expõe reflexos da iniquidade brasileira por fazer parte do sistema dominante de discriminação. Além disso, a política tributária apresenta relevância, pois é por meio dela que se obtém as receitas necessárias para o financiamento das ações estatais.

Dito de outra forma, além de ser necessária ao financiamento das políticas públicas, por meio da arrecadação tributária, a organização das políticas tributárias deve ser considerada de acordo com os preceitos do texto da Constituição Federal para que seja válida e realize, da mesma maneira, os objetivos e direitos previstos.

Nesses aspectos, o presente trabalho passa a analisar os principais aspectos relacionados ao papel da política tributária no contexto do Estado Democrático de Direito, e como viés de atuação da política pública.

## **2.2. As políticas tributárias no contexto do Estado Democrático de Direito à luz do patriarcado**

A atividade estatal de tributação, organizada por meio da política tributária vigente de um país, é essencial para custear o funcionamento do Estado por meio da contribuição arrecadada dos cidadãos e empresas. Sem esta, a sociedade não poderia ter um destino comum e a ação coletiva seria impossível (PIKETTY, 2014, p. 39).

Durante muito tempo, esse foi o entendimento predominante. Até o final do século XIX, a arrecadação tributária era utilizada para sustentar a monarquia e a Igreja; a tributação era vista apenas como instrumento de arrecadação do Estado (RODRIGUES; SCHMIDT, 2016).

Foi com o surgimento do Estado Social que o Estado passou a ser reconhecido como responsável por garantir os direitos sociais (RODRIGUES; SCHMIDT, 2016, p. 160-161). Isto é, com a mudança de paradigma constitucional, além dessa função, o Poder Público passou a não poder renunciar ao uso dos tributos como instrumentos de política e atuação estatal nas mais variadas áreas (RIBEIRO; FLORY, 2011, p. 187).

Como destacado no primeiro capítulo da dissertação, no Brasil, diante das medidas inauguradas pelo Estado Democrático de direito, o Estado deve perseguir constantemente a realização dos objetivos constitucionais elencados no artigo 3º da Constituição Federal. E, para tanto, o Estado se utiliza das políticas públicas para realizar essa tarefa. Entende-se que essas são o principal instrumento de garantia dos direitos sociais.

Em verdade, as políticas públicas exercem um papel fundamental no Estado Democrático de Direito por garantirem a efetivação dos direitos sociais. São as principais ferramentas utilizadas pelo Estado para cumprir com os objetivos da República (PAGANINI; DI STEFANO FILHO, 2021, p. 386).

Entretanto, a realização desses objetivos e direitos fundamentais gera um custo para o Estado. Para conseguir arcar com essa função, o ente público se utiliza da arrecadação de tributos. Assim, o pagamento de tributos se torna uma contribuição necessária para que o Estado cumpra com seus deveres de garantir direitos fundamentais à população (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 152-153; RODRIGUES; SCHMIDT, 2016, p. 158).

Em outras palavras, a relação entre tributos e direitos fundamentais foi construída na constatação de que, qualquer que seja a dimensão destes, demanda-se um dispêndio de recursos públicos, os quais são adquiridos pela tributação (CORREIA NETO, 2012, p. 73).

Nesse contexto, a temática das políticas tributárias surge a partir da relação intrínseca que desempenha com relação às políticas públicas. A tributação por si só, no sentido jurídico

do tributo, é baseada nas normas positivadas de direito tributário (BORGES; TEODOROVICZ; ESTECHE FILHO; SIMIONI FILHO, 2021, p. 518-519)<sup>54</sup>. Entretanto, as políticas públicas que tratam sobre o sistema tributário nacional são entendidas como políticas tributárias (PAGANINI; DI STEFANO FILHO, 2021, p. 385).

Difini e Jobim (2019, p. 160) compreendem as políticas tributárias como a escolha estatal de qual parcela da sociedade irá suportar o ônus tributário arrecadatório. Esclarecem os autores que, caso haja a opção pela tributação do consumo, a população mais carente seria mais tributada. De outra forma, se a tributação da renda fosse priorizada, a população das camadas mais ricas seria responsável pela arrecadação de maneira mais substancial.

Já Rodrigues e Kuntz (2018, p. 160) consideram as políticas tributárias como políticas de arrecadação baseadas na realidade socioeconômica de cada contribuinte, de forma a financiar as políticas públicas. Por isso, deveriam estar respaldadas em princípios constitucionais.

A partir dessas considerações, nota-se que a política tributária significa uma escolha política no âmbito da arrecadação tributária, representadas por escolhas legislativas com base no texto constitucional e no Código Tributário Nacional (CTN). Além disso, a imposição tributária também é medida necessária para financiar as demandas públicas e os direitos e garantias previstas constitucionalmente aos cidadãos.

Nesse sentido, os autores Murphy e Nagel (2005, p. 98) defendem que essa situação destaca a dependência do Estado da receita tributária: é a existência de tributos que permite a sustentação material das instituições públicas.

Percebe-se, então, que a função inicial da política tributária é o financiamento da estrutura estatal e da ordem interna. Entretanto, o desenho do Estado Democrático e Social de direito confere à política tributária um papel adicional àquele: outorga o objetivo de realizar objetivos públicos.

Em verdade, essa situação decorre justamente de a estrutura constitucional do sistema tributário dever observar os comandos de justiça e de igualdade impostos pela Carta Magna. Os princípios que garantem a liberdade e igualdade só podem ser atingidos se a população usufruir condições mínimas de subsistência (COSTA; BUFFON, 2016, p. 92).

Entende-se, nesse cenário, a relevância das despesas públicas no combate às desigualdades, em especial a desigualdade de gênero, além da necessária reflexão sobre a forma

---

<sup>54</sup> Além disso, as políticas tributárias guardam diferenças com as políticas financeiras. Apesar de terem relação, haja vista apresentarem considerações com relação à área das finanças públicas, as políticas financeiras se concentram na possibilidade de otimizar as atividades financeiras do Estado (BORGES; TEODOROVICZ; ESTECHE FILHO; SIMIONI FILHO, 2021, p. 519).

de tributação para diminuir as desigualdades e torná-las suportáveis no contexto no Estado capitalista (PIKETTY, 2014).

Nesse aspecto, é importante destacar as lições de Piketty (2014) sobre o potencial das políticas tributárias como forças de convergência para o combate das desigualdades sociais e regionais. No livro “O capital no século XXI”, (2014) o autor expõe que o crescimento econômico moderno e a difusão do conhecimento não conseguiram modificar as estruturas profundas do capital e da desigualdade.

Explica que, na verdade, o acúmulo de riqueza é caracterizado por uma curva “U”: no início do século XIX, a acumulação era elevada. Depois, tem uma queda no século XX, voltando a crescer no final do século (PIKETTY, 2014, p. 31)<sup>55</sup>. Verifica-se, assim, que a dinâmica de distribuição da riqueza revela uma engrenagem que ora tende à convergência, ora à divergência e não há como impedir que as forças desestabilizadoras prevaleçam, por ser própria do mecanismo (PIKETTY, 2014, p. 27).

A chamada força de divergência é a própria tendência do sistema de que em momentos de baixo crescimento econômico, haja maior remuneração do capital e menor crescimento da produção e da renda. Quando a taxa de remuneração do capital ( $r$ ) ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda ( $g$ ), isto é, quando  $R > G$ , o capitalismo produz desigualdades insustentáveis e arbitrárias que ameaçam os valores fundantes da sociedade (PIKETTY, 2014, p. 33-34). Entretanto, expõe o autor que esta força não é perpétua, por ser integrante do mercado de capital.

Para diminuí-la, é necessário considerar mecanismos de controle do crescimento da desigualdade, mantendo-as em níveis aceitáveis para o funcionamento do sistema (PIKETTY, 2014, p. 34). Esse cenário é possível por meio das forças de convergência que reduzem as desigualdades. Essas são um processo de difusão do conhecimento e investimento na qualificação da mão de obra.

Ocorre que, dentro do contexto capitalista, cabe ao Estado garantir à toda população os direitos fundamentais expressos no texto constitucional, bem como concretizar justiça social. Para que seja possível essa diminuição, o autor ressalta o papel de extrema importância das políticas públicas para contrabalancear os efeitos da lógica  $R > G$  do sistema capitalista (PIKETTY, 2014, p. 33).

---

<sup>55</sup> Essa situação é explicada pelo crescimento econômico dos Estados Unidos e da Europa no período pós Segunda Guerra mundial. Foi a partir de 1970 que o capital retornou ao crescimento econômico e passou a gerar maior acúmulo de riqueza. Para mais considerações com relação à acumulação de riqueza, ver PIKETTY, 2014, p. 29-35.

Em especial, aponta a relevância do papel da política tributária, pois além de fazer com que indivíduos contribuam para o financiamento de gastos públicos e de dividir os encargos da forma mais justa e igualitária possível, é também útil para promover conhecimento e transparência (PIKETTY, 2014, p. 19).

Nessa lógica apresentada por Piketty, é possível defender que, para atingir os objetivos sociais e diminuir as desigualdades do ordenamento jurídico brasileiro, o Poder Público deverá implementar uma política tributária que tenha como intuito aprimorar o sistema tributário no sentido de tributar igualmente àqueles que estiverem na mesma posição, observando a pessoalidade e capacidade contributiva de cada contribuinte<sup>56</sup>.

Assim, é impossível sustentar que a política tributária esteja desvinculada por completo da função redistributiva, isto é, da função relacionada à redução das desigualdades, objetivo fundamental da carta constitucional (SILVA BALBÉ; BOFF, 2015, p. 2067). Na verdade, não há alternativa senão considerar as políticas tributárias como mecanismo de garantia de direitos e realização de objetivos fundamentais além da função meramente fiscal (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018, p. 60).

Isso pois, os preceitos constitucionais tributários devem direcionar toda e qualquer comunidade política que preze pela implementação de uma sociedade justa e igualitária. Nesse contexto, é que surge a necessidade de rediscutir a finalidade da tributação, passando a analisá-la no contexto da realidade brasileira e para além da mera arrecadação financeira.

Entende-se, assim, que o papel dos tributos é realizar os objetivos do Estado e praticar a visão de mundo que têm enquanto sistema político (MURPHY; NAGEL, 2005). Em outras palavras, significa dizer que, dentro dos aspectos do Estado Democrático de direito, a política fiscal deve ser considerada um instrumento eficaz para o estabelecimento de condições de justiça e redistribuição de recursos, de forma a contribuir para a credibilidade do Estado e suas instituições (SILVA BALBÉ; BOFF, 2015, p. 2065).

Na verdade, o papel da política tributária é realizar os objetivos do Estado e praticar a visão de mundo que têm enquanto sistema político, como um instrumento eficaz para o estabelecimento de condições de justiça e redistribuição de recursos (SILVA BALBÉ; BOFF, 2015, p. 2065). Além disso, não é possível que a política tributária esteja desvinculada da realidade na qual se insere, sob pena de manter uma visão reducionista de suas funções.

---

<sup>56</sup> Tanto é possível entender dessa forma que o próprio Piketty demonstra a relevância de o Estado redistribuir a riqueza por meio de políticas públicas tributárias redistributivas e progressivas. Nesse aspecto, é interessante lembrar que a arrecadação tributária proveniente das camadas mais carentes apenas aumenta a desigualdade latente da sociedade brasileira. Uma arrecadação progressiva auxilia a distribuição de renda entre as camadas sociais (DI STEFANO FILHO, 2020, p. 58).

Assim, a política tributária deve exercer um papel adicional àquele de mera arrecadação: também deve levar em consideração os efeitos que geram na sociedade, bem como ser considerada como possibilidade de execução de políticas públicas a fim de promover justiça. Manter uma visão reducionista da política tributária, baseada unicamente no desenvolvimento técnico do direito tributário, retira importância que esse instrumento tem na legitimação do próprio Estado.

Portanto, dentro de um desenho institucional de Estado Democrático e Social do Direito, a política tributária exerce um papel adicional àquele de mera arrecadação: outorga o propósito de realizar as garantias fundamentais e objetivos constitucionais. Dito de outra forma, o tributo passa a ser considerado não só como meio de custeio das despesas, mas também como possibilidade de execução de políticas públicas a fim de promover justiça.

Assim, as análises que envolvam a discussão tributária devem levar em consideração os efeitos que geram na sociedade.

Nesse contexto, verifica-se que as políticas públicas tributárias se mostram necessárias para adequar o cenário social brasileiro aos princípios constitucionais, bem como podem ser responsáveis por contribuir com a efetivação da justiça social. Isso pois, o Estado deve ser responsabilizado pelas necessidades da população, permitindo que todos os cidadãos tenham melhores condições de vida (ROESEL; FERREIRA, 2017, p. 197).

Ademais, ao implementar políticas públicas tributárias, o Estado pode influir na realidade econômica e alcançar a concretização de seus objetivos fundamentais, uma vez que a tributação meramente arrecadatória se modifica em um mecanismo de desenvolvimento e inclusão social (RODRIGUES; KUNTS, 2018, p. 160).

Apresentadas essas considerações quanto ao papel da política tributária no Estado democrático de direito, cabe, ainda apresentar que a política tributária pode apresentar facetas diferentes: a fiscal, que faz referência à arrecadação das receitas para financiamento do Estado e das políticas públicas, e a extrafiscal, que condiz à utilização da política tributária para outros critérios além da mera arrecadação. Por meio dessas finalidades, o Estado pode exercer suas obrigações, como estabilizar o mercado econômico e garantir direitos fundamentais aos cidadãos.

Assim, passa-se a expor as principais características com relação a cada uma delas.

### **2.2.1. Fiscalidade**

A faceta da política fiscal se resume à importância da arrecadação como fonte de custeio aos cofres públicos para possibilitar a implementação de direitos. Isso pois, como apresentam Holmes e Sustain (2019, p. 96) todo direito tem um custo, pois há a necessidade de ser protegido pelo Estado para que haja sua implementação integral<sup>57</sup> (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 96). Em outras palavras, todos os direitos pressupõem o financiamento do contribuinte para um mecanismo de supervisão e proteção.

Holmes e Sustain (2019, p. 47-48) constroem esse raciocínio por meio da argumentação de que não há propriedade sem tributação. Em resumo, para os autores o direito à propriedade, um dos principais direitos negativos, é uma construção social formada por regras jurídicas e que deve ser garantido pelo Estado, tanto no que concerne à sua definição, quanto à sua proteção.

Esse pensamento pode ser estendido a todos os direitos, uma vez que a implementação e proteção dos direitos, por mais individuais e negativos que sejam, exigem recursos. Especialmente com relação à Constituição brasileira de 1988 que garante um extenso rol de direitos sociais e políticos, os quais devem ser promovidos por meio da estrutura estatal, nos termos do artigo 5º, § 1º, CF.

Assim, nos termos do pensamento de Holmes e Sustain (2019, p. 50), o governo será eficiente se obtiver êxito na captação de recursos por meio da tributação, além de distribuir os valores de forma justa entre os membros da sociedade. Ou seja, os segmentos sociais serão beneficiados com a redistribuição de renda e o segmento mais privilegiado com a manutenção da propriedade.

Além dessas considerações, por ser uma forma de obtenção de recursos, essa política tributária atinge o patrimônio particular dos contribuintes de maneira que há a verificação de uma relação entre as partes, Estado e cidadãos: estes, ao financiarem a atividade estatal, esperam prestações dos serviços públicos destinados à implementação de uma melhor condição de vida.

Nesse contexto, a arrecadação fiscal deve ser entendida como um conjunto de medidas relativas ao regime tributário e gastos públicos que se desdobram em diversos seguimentos. Portanto, essa política pode ser compreendida como a atividade tributária realizada com a

---

<sup>57</sup> Diferentemente da teoria tradicional, os autores entendem que os direitos políticos de primeira geração não envolvem apenas uma omissão do Estado. Estes também estariam incluídos nos gastos estatais, uma vez que para serem garantidos, devem receber uma proteção estatal que demanda custos. Para mais considerações, Holmes e Sustain (2019, p. 30-31).

finalidade de arrecadar, isto é, transferir o dinheiro dos contribuintes para os cofres públicos (RIBEIRO; FLORY, 2011, p. 189).

### **2.2.2. Extrafiscalidade**

Além da função acima apresentada, a tributação tem uma segunda abordagem de extrema importância: a extrafiscalidade.

A função extrafiscal da tributação pode ser entendida como uma finalidade diversa da arrecadação, com principal objetivo de induzir o comportamento de contribuintes. Pretende-se influenciar a tomada de decisão dos cidadãos e direcionar os comportamentos socioeconômicos por meio de uma exação mais ou menos custosa (FOLLONI, 2014, p. 205).

Além desses, a função extrafiscal faz reconhecer a tributação como um instrumento de consecução de interesses públicos, bem como pode ser explorada em prol da garantia de direitos fundamentais, uma vez que procura conduzir a conduta de atores governamentais, tanto em incentivos, quanto em reprovações (ALVES; DUARTE, 2016, p. 281).

Dessa forma, nota-se que a função extrafiscal da tributação atinge o direcionamento econômico e social; pode buscar a eficácia de ideias com relação ao sistema de tributação, como justiça fiscal, integração econômica e desenvolvimento econômico (BORGES, TEODOROVICZ, ESTECHE FILHO E SIMIONI FILHO, 2021, p. 524-525).

Por isso o prefixo “extra”: exclui-se parcialmente os critérios de fiscalidade e são incluídos aspectos além da mera arrecadação (ALVES; DUARTE, 2016, p. 285). Dito de outra forma, a extrafiscalidade permite que seja dada uma função social à tributação, de modo direto e efetivo.

Isto é, por meio da extrafiscalidade, o legislador fiscal poderá estimular ou desestimular comportamentos, conforme interesses sociais. Poderá implementá-la por meio de uma tributação progressiva, regressiva, ou pela concessão de incentivos fiscais. Assim, pode-se dizer que, por meio das políticas extrafiscais, a tributação tem como intuito interferir na economia, nas relações de produção e de circulação de riquezas (RIBEIRO; FLORY, 2011, p. 189).

Nesse aspecto, se a política extrafiscal é destinada a induzir um comportamento, deve ser destinada àqueles que não apresentam esse comportamento. Para quem já realiza determinada conduta, a extrafiscalidade será irrelevante (FOLLONI, 2014, p. 208).

Por isso, devem-se fazer algumas considerações quanto à igualdade na vertente extrafiscal da tributação. Isso pois, se há uma diferenciação prevista na extrafiscalidade, pode



acontecer violação à igualdade. O que é importante saber é se a diferenciação é válida (FOLLONI, 2014, p. 208).

Além disso, a finalidade de indução de comportamento não pode servir de justificativa para a tributação de situações que não representem manifestações de riqueza, ou que gerem uma tributação pouco razoável (DIFINI; JOBIM, 2019, p. 297).

A princípio, como na tributação extrafiscal se pretende algo diverso da arrecadação, a própria capacidade contributiva não deve ser critério para aferir se a igualdade foi respeitada interclasses. Entretanto, dentre os contribuintes inseridos na mesma classe, o aspecto da capacidade contributiva deve ser considerado, principalmente para que eventuais diferenças de capacidade econômica não gerem desigualdade e ineficácia parcial da medida (FOLLONI, 2014, p. 209-211).

Portanto, para que seja válida a tributação extrafiscal é necessário considerar outra abordagem. Uma alternativa à verificação de validade é a submissão ao teste da proporcionalidade, pois este serve para aferir a validade de uma medida adotada pelo poder público e promover a realização dos princípios constitucionais (FOLLONI, 2014, p. 212; FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 585; DIFINI; JOBIM, 2019, p. 297)

Dessa forma, a extrafiscalidade deve ser considerada adequada para promover a finalidade constitucional; necessária diante dos direitos que restringe e das outras medidas que poderiam ser tomadas, e proporcional em sentido estrito diante desses direitos (ALEXY, 2008, p. 116-120; FOLLONI, 2014, p. 213-218).

Além disso, a proporcionalidade implica duas restrições à atuação do legislador no âmbito das políticas tributárias extrafiscais: a) exigência de aptidão específica e b) imposição de limites de intensidade. A aplicação destes ao sistema tributário podem ser avaliadas por meio da adequação entre meio e fim e pela proibição de excessos (CORREIA NETO, 2012, p. 98).

Entretanto, é importante considerar que a construção da extrafiscalidade vem atrelada à materialização do princípio da igualdade, uma vez que aquela é exposta como elemento principal que permite ao Estado influenciar comportamentos dos cidadãos por meio de uma finalidade distinta da mera arrecadação.

Dos fatos acima apontados, conclui-se que a principal ideia relacionada à extrafiscalidade é o aproveitamento dos efeitos produzidos pela incidência tributária para a realização de outras competências constitucionais, ou o uso do mecanismo tributário sem excluir a arrecadação por completo, mas com objetivos diferentes desta (CORREIA NETO, 2012, p. 75).

Feitas essas primeiras constatações, é importante exemplificar uma tributação marcada pelo viés extrafiscal. Como exemplo, podemos destacar a previsão constitucional quanto ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU - progressivo, exposta no artigo 182, §4º, da CF.

A princípio, é de se apontar que o IPTU é um imposto com viés fiscal, determinado para fins de recolhimento aos Municípios. Entretanto, privilegiando a vertente extrafiscal, a Constituição concede também a esse imposto uma função extrafiscal, em especial quanto à progressividade.

O principal ponto relacionado a essa técnica é interessante, pois permite verificar o potencial que a extrafiscalidade possui de induzir comportamentos e condutas da população. Ao prever uma tributação mais elevada para os proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, induz que estes promovam o adequado aproveitamento destes bens a fim de executar a política urbana.

Além desses aspectos relacionados à progressividade, cabe mencionar, ainda, a possibilidade de uma tributação extrafiscal por meio da abordagem do princípio da seletividade. Isto é, por meio de uma política que desonere bens entendidos como bens de primeira necessidade.

Essa situação pode ser notada com relação à política do *Tampon Tax*. Na verdade, a política está relacionada à tributação sobre os produtos de proteção sanitária feminina (YAZICIOĞLU, 2018, p. 60). Entretanto, dentro do cenário de proteção à igualdade de gênero, é importante que sejam tomadas ações governamentais para livrar os produtos de higiene feminina da tributação exacerbada, tendo em vista que são produtos de primeira necessidade às mulheres.

Apesar de não existir política de amplitude nacional de desoneração, pode-se notar um aspecto da seletividade na edição do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, por meio da Lei nº 14.214/2021, com a previsão da distribuição dos absorventes higiênicos de forma gratuita.

Sobre esses aspectos é que se passa a defender a aproximação da seara das políticas tributárias com o campo das políticas públicas e políticas de gênero contra a dominação patriarcal.

### **2.2.3. Da utilização das políticas tributárias como políticas contratendências à realidade patriarcal**

Como destacado, um dos principais objetivos e responsabilidades estatais é promover igualdade de gênero. É importante lembrar que, mesmo com a dificuldade de erradicar todas as diferenças, tendo em vista a herança estrutural na sociedade, é possível mitigar a desigualdade entre homens e mulheres.

Por isso, as políticas tributárias também devem ser consideradas como vieses de atuação estatal para combater a desigualdade de gênero e promover maior isonomia entre homens e mulheres, bem como entre mulheres. Considera-se, assim, que há necessidade de promover a transversalização das políticas públicas e, inclusive, na própria ideia de políticas tributárias. Esse cenário somente irá se concretizar por meio da inclusão da ideia de gênero na própria ideia de políticas públicas, a fim de rearticular suas propostas e promover políticas interseccionais.

Essa ideia se justifica, pois a busca pela igualdade de gênero está, na realidade, para além da equidade entre os sexos. Essa situação só pode ser alcançada a partir da implementação de igualdade substantiva entre todos (SANTOS; OLIVEIRA, 2010, p. 13).

Significa dizer que as políticas que intentem diminuir os níveis de desigualdade para patamares além ao direito à desigualdade de gênero devem incluir os aspectos de gênero e diferenças entre homens e mulheres em todas as ações a serem efetivadas em todas as áreas da vida social.

Além do mais, como as mulheres estão mais suscetíveis à pobreza, é necessário que também sejam avaliadas as formas como os países estão se organizando para aumentar a renda, diminuir as desigualdades e mitigar o impacto sobre as mulheres, em especial negras e pobres (GROWN, 2010, p. 02). Uma das formas de concretizar essa verificação é por meio das políticas tributárias, uma vez que estas são utilizadas pelo Estado para compatibilizar o sistema tributário com as previsões constitucionais (PAGANINI; DI STEFANO FILHO; 2021, p. 385), inclusive de diminuição da desigualdade de gênero.

Com efeito, a política tributária deve ser utilizada para combater as desigualdades existentes na realidade social brasileira, inclusive no que diz respeito ao objetivo de diminuição da desigualdade de gênero. Se o desenvolvimento de políticas públicas tributárias adequadas à efetividade da capacidade contributiva transforma a tributação meramente arrecadatória em um mecanismo à disposição do Estado na busca pela efetivação dos objetivos da República, bem como dos direitos fundamentais, as políticas tributárias são uma das formas de atuação das políticas públicas<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Nos termos apresentados nos primeiros itens do capítulo, entende-se que as políticas tributárias podem ser políticas públicas redistributivas, principalmente aquelas que têm como finalidade reduzir as desigualdades sociais

Na verdade, verifica-se que a forma de combate às desigualdades sociais sentidas em um país tem relação intrínseca à política tributária. Em especial, destaca-se essa relação com a necessidade de promover ações que diminuam a desigualdade entre homens e mulheres, tanto pela adoção de uma política que redistribua a renda, bem como pela desoneração de bens e promoção de incentivos fiscais que contribuam para a consecução deste objetivo.

Assim, se as políticas públicas são utilizadas para tratar das desigualdades sociais e regionais, as políticas tributárias também devem ter este objetivo, uma vez que estão à disposição do Estado para atuar como políticas públicas que intentem promover igualdade entre homens e mulheres.

Isso pois, como tratado no primeiro capítulo, a desigualdade de gênero pode ser notada em todos os cenários da realidade brasileira, fruto do machismo estrutural e do sistema patriarcal que dominam até hoje as relações sociais.

As raízes culturais do Brasil são fundamentadas no histórico de opressão às mulheres e às mulheres negras e pobres. Não há ações concretas que promovam a realização da igualdade de gênero, nem mesmo igualdade entre as mulheres, visto a diferença enfrentada pelas mulheres negras em comparação com as mulheres brancas.

Há baixa representatividade das mulheres nos cargos públicos e privados influenciada pela ainda persistente divisão sexual do tempo e do trabalho, devido ao fato de que nem mesmo os avanços dos movimentos feministas foi responsável por abalar as estruturas patriarcais.

Ainda hoje, elas devem lidar com desigualdade salarial, segregação de cargos, marginalização dos papéis e controle de sua capacidade reprodutiva. Ser mulher no mundo atual representa ter de lidar com todas as bases patriarcais sistêmicas reforçadas pelo Estado e pelo Direito.

É nesse cenário que surge o debate das políticas públicas, a fim de auxiliar a mitigar a desigualdade de gênero brasileira. E, sendo a política tributária uma das atuações da política pública, voltadas inclusive para o intuito de melhor distribuir renda e encargos, é necessário que seja considerada para combater a ordem patriarcal vigente.

Isto é, a política tributária brasileira deve prever institutos e possibilidades de funcionamento contratendência patriarcal, machista e racista. Dessa forma, a única maneira de a política tributária funcionar como contratendência ao patriarcado vigente é expondo ações que prevejam uma política tributária com transversalidade de gênero e interseccionalidade.

---

por meio da redistribuição de riqueza, utilizando-se de uma tributação justa e que considere a capacidade de cada contribuinte (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 159). Para mais considerações, ver item 2.1.3.

Na realidade, a ausência da utilização das políticas tributárias no combate às diferenças entre homens e mulheres, e entre as mulheres, contribui para a continuação da ordem vigente patriarcal. Assim, diante do potencial da utilização das políticas tributárias para a mitigação da desigualdade de gênero, de forma a funcionar como uma política convergente e contratendencial, deve-se considerá-la como viés de atuação à luz do patriarcado e do racismo.

Dito de outra forma, as políticas tributárias são meios de políticas públicas de transversalidade de gênero (MARCONDES; FARAH, 2021).

Diante dessas considerações, é possível perceber que a política tributária também está à disposição do Estado para exercer funções diferentes da mera arrecadação e alcançar as finalidades constitucionais (ALVES; DUARTE, 2016, p. 284). Entende-se, dessa forma, que a tributação está voltada à preocupação de adequá-la ao exercício dos direitos fundamentais e cidadania, pois ser cidadão também é ser contribuinte (COSTA, 2019, p. 22).

Por isso, a tributação deve considerar, além das funções arrecadatórias, os princípios constitucionais para que seja possível respeitar a mínima noção de justiça fiscal, a partir da qual cada contribuinte deve arcar com o pagamento de tributos na medida de suas capacidades econômicas (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 154; ALVES; DUARTE, 2016, p. 284). Isto é, a estrutura estatal deve ser direcionada para a consecução da dignidade humana, inclusive na seara tributária.

Dessa forma, é necessário que haja correspondência entre os direitos expostos pelo legislador constituinte e os atos praticados pelo Estado, pois a função social deste somente se concretiza por meio de ações voltadas para a realização do bem comum. Ou seja, o intercâmbio entre os três poderes é necessário, uma vez que a Constituição lhes atribuiu o dever de reduzir as desigualdades sociais e econômicas como um dos objetivos da República Federativa, por meio da realização de direitos fundamentais (RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 162).

Significa dizer que as relações tributárias não representam apenas a ligação entre fisco e contribuinte; disciplina também a relação entre os cidadãos. Ou seja, verifica-se que a política tributária deve ter como guias de atuação os princípios expostos no texto constitucional, especialmente a isonomia, a capacidade contributiva e a solidariedade, dentre outros valores adotados pela política brasileira, para buscar a concretização de uma justiça fiscal e social (ROESEL; FERREIRA, 2017, p. 200).

Assim, expostas tais premissas, ressalta-se que a não observância dos princípios torna a sociedade menos igualitária, justa e solidária, pois para que haja justiça, pressupõe-se que haja um tratamento igualitário a todos os cidadãos que estejam na mesma situação. Portanto, para

que seja possível atingir os objetivos e construir uma tributação justa, é imprescindível que o Estado considere os princípios constitucionais.

É possível perceber que, no cenário do Estado Democrático de Direito, a tributação tem uma função essencial. Além de ser necessária como meio de arrecadação e financiamento dos deveres do Estado, como a promoção de direitos e objetivos constitucionais por meio de políticas públicas, a política tributária também pode ser entendida como um instrumento à disposição do Poder Público para concretizar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Significa dizer que medidas relativas à política tributária podem ser consideradas como alternativas possíveis de políticas públicas a serem adotadas pelos gestores públicos para a solução de problemas coletivos e a promoção do interesse público.

Diante desses aspectos ressaltados, considera-se que as políticas tributárias consistem em ações do governo, ou políticas públicas, que estão relacionadas à seara da tributação com a finalidade de adequar essa atividade aos objetivos da República e, indiretamente, efetivar os direitos fundamentais. Em verdade, nota-se que a conexão entre políticas públicas, tributação e políticas tributárias é indissociável, pois para que seja possível ao Estado promover os direitos e realizar os objetivos da República por meio das políticas públicas, depende da arrecadação de recursos provenientes da tributação.

Da mesma forma, a tributação deve respeitar os princípios constitucionais. Ademais, a política tributária deve ser proposta como um meio de correção de desequilíbrios; desigualdades e desenvolvimento econômico (RIBEIRO; FLORY, 2011, p. 190). Com efeito, a política tributária também deve ser utilizada como meio de combate às desigualdades sentidas na realidade social do país.

Esse cenário somente poderá ser concretizado por meio da adoção de políticas tributárias.

E essas, enquanto meio de atuação do Estado na seara tributária para promover realização de direitos, diminuir desigualdades e concretizar os objetivos da República, podem ser entendidas como políticas públicas tributárias.

Ademais, entende-se que tanto a abordagem da política fiscal, quanto da extrafiscal podem ser compreendidas como políticas públicas. Esta é mais fácil de ser percebida enquanto política pública, pois permite que o Estado atinja alguns objetivos, como a efetivação da igualdade material, pelo estímulo ou desestímulo de algumas condutas por meio da concessão de benefícios ou incentivos fiscais.

Por seu turno, a política fiscal também pode ser compreendida como política pública se a distribuição da carga tributária estabelecer um equilíbrio entre a exigência e a capacidade contributiva dos cidadãos<sup>59</sup>. Ou seja, as normas tributárias podem ser utilizadas como instrumento apto a alcançar as finalidades estatais por meio de políticas tributárias quando organizadas como incentivos para comportamentos econômicos (RIBEIRO; FLEURY, 2013, p. 46).

O potencial dessas políticas reside no fato de que, por meio da adoção destas, o Estado pode proporcionar aos indivíduos ferramentas para o desenvolvimento econômico e social do país. Dessa forma, será possível contribuir para a busca da igualdade social, crescimento do número de empregos, dentre outros benefícios à sociedade que podem ser considerados como funções sociais tributárias, inclusive no combate à desigualdade de gênero estrutural (ROESEL; FERREIRA, 2017, p. 205).

Assim, verifica-se que a política tributária tem potencial para diminuir as desigualdades sociais e regionais do país, bem como de funcionar como força contratendencial à realidade patriarcal brasileira (PIKETTY, 2014).

Essa possibilidade existe, pois dentro do contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro, a política tributária deve ser considerada para além de sua função meramente arrecadatória. No Brasil, a Constituição Federal inaugurou o novo paradigma estatal, concedendo também às políticas tributárias o dever de combater as desigualdades que possam ser sentidas na realidade brasileira.

Inclusive, como explica Piketty (2014), para atingir os objetivos sociais e diminuir as desigualdades do ordenamento jurídico brasileiro, o Poder Público deverá propor uma política tributária que tenha como objetivo aprimorar o sistema tributário no sentido de tributar igualmente àqueles que estiverem na mesma posição.

Nesse contexto, como apresentado no primeiro capítulo do trabalho, um dos principais objetivos da Constituição Federal é mitigar as desigualdades sociais brasileiras, em especial a desigualdade de gênero. Entretanto, em que pese a sua tutela constitucional, a realidade demonstra o machismo estrutural, o sexismo e o patriarcado em todos os aspectos da vida das mulheres. Assim, as políticas tributárias devem ser organizadas de forma a combater a desigualdade de gênero estrutural da sociedade brasileira.

Contudo, é importante destacar que, a política tributária também prevê desigualdades de gênero intrínsecas ao seu sistema. Dessa forma, não bastasse esse dever “geral” de combater

---

<sup>59</sup> Nesse sentido, Di Stefano Filho (2020) defende que a tributação de grandes riquezas pode ser compreendida como uma política pública tributária.

a desigualdade de gênero, a política tributária também deve prever as questões de transversalidade de gênero para combater as próprias diferenças.

Pensar a política tributária de maneira contrária somente auxiliará a disseminar as estruturas patriarcais, racistas e misóginas no Brasil.

Dentro dessa lógica, o próximo capítulo do trabalho passa a averiguar as desigualdades entre homens e mulheres intrínsecas ao sistema de tributação brasileiro, bem como expor a relação propriamente dita entre a tributação e gênero. Expostas tais considerações, o trabalho passa, por fim, a analisar a hipótese suscitada e submetê-la a testes de falseamento.



### **CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA TRIBUTÁRIA CONTRATENDENCIAL *PINK TAX* E O ENFRENTAMENTO À DESIGUALDADE DE GÊNERO**

Antes de analisar a hipótese suscitada na presente dissertação, é interessante lembrar que, como apontado no segundo capítulo, a política tributária consiste em uma escolha política no âmbito da arrecadação tributária de tributos. Todavia, a imposição destes não deve impedir o exercício e o gozo de qualquer direito fundamental.

Pelo contrário, a imposição de tributos deve servir para a arrecadação de receitas que tornem possível implementar ações que efetivem as garantias constitucionais. Além disso, a oneração tributária deve considerar a função social e democrática prevista na Constituição.

Nesse sentido, como bem apontam Holmes e Sunstein (2019, p. 5), o Estado é uma institucionalidade indispensável para “mobilizar e canalizar com eficácia os recursos difusos da comunidade, aplicando-os a problemas pontuais sempre que estes surgem”. Os autores ainda destacam que os direitos impõem responsabilidades e estas, por sua vez, dão origem a direitos. E, para que seja possível proteger esses direitos, o Estado deverá gastar, seja com responsabilidades ou com recursos coletados (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 143).

Significa dizer que, dentro do contexto de um Estado Social e Democrático de Direito, a política tributária deve estar adequada às garantias fundamentais expostas no texto constitucional, bem como à efetivação de direitos fundamentais. Ou seja, a política tributária é vista como um instrumento para atingir os principais objetivos expostos na Constituição Federal.

Na verdade, a maneira como o Estado organiza a arrecadação tributária em seu território – política tributária – deve ser desenvolvida dentro dos ditames constitucionais, principalmente para impor leis e direitos que observem os princípios pertinentes à situação concreta da realidade social. Portanto, nota-se que a política tributária, fiscal e extrafiscal, deve considerar em todos os momentos a necessidade de observação da garantia constitucional, em especial o princípio da igualdade, dignidade da pessoa humana e solidariedade.

Nesse contexto, a política tributária, enquanto política pública, têm papel fundamental para a consecução de objetivos da República.

E, como trabalhado no primeiro capítulo, um dos principais objetivos da Constituição brasileira é promover ações e políticas que auxiliem a mitigar a desigualdade entre homens e mulheres. Entretanto, as diferenças de gênero são estruturais e podem ser verificadas em todos os aspectos da vida na sociedade atual. Com efeito, o que se destaca da realidade brasileira, à luz de uma análise antropológica ou sociológica, é um direito à desigualdade de gênero.

Por isso, as atitudes implementadas pelo Estado em todas as áreas e vertentes do ordenamento jurídico e social brasileiro, enquanto ações para promover direitos fundamentais e atingir os objetivos fundamentais da República, isto é, enquanto políticas públicas, devem tentar promover igualdade de gênero, inclusive no âmbito do direito tributário.

Isso se deve pelo fato de também serem verificadas desigualdades entre homens e mulheres no próprio sistema tributário brasileiro. Conforme exposto por Janet Stotsky (1997), muitos sistemas tributários apresentam vieses de gênero, isto é, tratam homens e mulheres de maneira diferente e de forma que pode afetá-las negativamente (1997, p. 30-31).

E essas diferenças podem ser verificadas tanto pelo viés explícito quanto implícito. O primeiro é observado quando se constata disposições específicas na lei que expõem tratamento para homens e mulheres de forma diferente<sup>60</sup>. Por sua vez, considera-se viés implícito de discriminação de gênero as disposições da lei que tendem a ter implicações diferentes com relação ao gênero pelos arranjos sociais típicos e comportamento econômico (STOTSKY, 1997, p. 30; STOTSKY; 1996, p. 02).

Como será verificado, não há constatações quanto à discriminação tributária explícita no Brasil, por conta da previsão de igualdade formal no texto constitucional. Entretanto, o mesmo não pode ser dito com relação à discriminação implícita. A desigualdade de gênero na política tributária é estruturada por meio do viés implícito, seja na tributação direta ou indireta. Nota-se uma mera aparência de neutralidade.

Para incentivar esse cenário, aponta-se que a política tributária brasileira é baseada predominantemente no consumo, de forma que a baixa remuneração e as limitações do mercado de trabalho acabam aumentando o peso da carga tributária sobre as mulheres (NERIS, 2020, p. 747).

Dentro dessa lógica, é importante apontar que há ainda um viés implícito na tributação com relação a prática conhecida como “pink tax”. Atualmente, “pink tax” pode ser entendido como um percentual mais elevado de tributos que as mulheres pagam diariamente, na medida em que os produtos necessários para sua subsistência na sociedade são mais caros do que os destinados aos homens.

Essa política “pink tax” tem como base a prática de preços baseados em gênero: uma decisão mercadológica de cobrar de mulheres mais do que dos homens por uma série de produtos e serviços substancialmente similares (YAZICIOĞLU, 2018, p. 26).

---

<sup>60</sup> Vide notas de rodapé nº 12 e 13.

É importante ressaltar que essa ideia não é propriamente tributária, mas de índole econômica. Significa, de modo geral, uma espécie de inércia da política tributária, que recebe os mecanismos de formação de preço no âmbito do mercado sem buscar intervir ou manusear os efeitos tributários decorrentes da oneração de bens e serviços. Nesse sentido, se o mecanismo econômico de formação de preços reproduz, no âmbito especificamente econômico, o machismo estrutural que vigora em toda a sociedade de modo latente e implícito, uma política tributária simplesmente inerte acaba por reproduzir o mesmo fenômeno. A hipótese sustentada por esta dissertação vai justamente no sentido de afirmar que esta política tributária inercial é inconstitucional, porque viola princípios e valores constitucionais que apontam para a obrigatória ação estatal no sentido de mitigar os efeitos do machismo estrutural.

Além do mais, vale mencionar a instigante hipótese de que, em verificação deste fenômeno na realidade brasileira, constata-se que o “pink tax” tem os efeitos econômicos equivalentes aos de tributos, o que possibilita entender seu comportamento como um imposto de consumo seletivo totalmente oculto (YAZICIOĞLU, 2018).

Significa dizer que o “pink tax”, mesmo não sendo essencialmente tributário, apresenta reflexos neste sistema, de forma que é possível notá-lo como uma discriminação implícita do ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, como exposto no segundo capítulo desta dissertação, os objetivos do texto constitucional conferem à tributação e política tributária a obrigação de realizar os direitos fundamentais e diminuir as desigualdades.

Nesse aspecto, sendo a política tributária um potencial instrumento de realização de objetivos constitucionais, o terceiro e último capítulo da dissertação passa a verificar a potencialidade da adoção dessa nova política tributária “pink tax” enquanto política pública tributária para diminuição da desigualdade de gênero. Dito de outra forma, o presente tópico passa a estudar como a redefinição do conceito atualmente defendido de “pink tax” pode ser entendido como política pública de auxílio à mitigação da desigualdade entre homens e mulheres.

Entretanto, antes de prosseguir com esse desenvolvimento, é necessário apresentar a relação propriamente dita entre tributação e gênero.

### **3.1. Da relação entre tributação e gênero**

Para apontar os aspectos relacionados à tributação e gênero, é importante destacar que importante o debate acerca da efetivação de questões de Direitos Humanos por meio da utilização de pautas fiscais e políticas tributárias foi sempre relutante (NERIS, 2020, p. 745).

Isso se deve ao fato de que a equidade tributária é sustentada unicamente nos aspectos econômicos supostamente “neutros”. Assim, as preocupações sociais e problemas de assimetria de gênero, raça e classe se tornam invisíveis ao sistema tributário, sob a fachada da neutralidade e irrelevância da discussão dessa temática à luz daquele (INFANTI, 2009).

Entretanto, deve-se considerar que se a política tributária, em razão de sua inércia estrutural, tem a capacidade de acentuar a exclusão das mulheres da vida pública, da mesma maneira que a estrutura social o faz, pode também passar a incluí-las e ser utilizada como um instrumento no combate à desigualdade de gênero (REZENDE, 2019, p. 15). Ou seja, a política tributária não pode ser considerada neutra.

Pelo contrário. Entender a estrutura fiscal de um Estado auxilia a compreender a história social de sua construção e, portanto, seu papel nas relações de gênero. Considera-se, dessa forma, que se a estrutura social, política e cultural de uma sociedade está estruturada na ordem patriarcal existente, a história fiscal também estará. E o inverso também é verdadeiro (SCHUMPETER, 1991).

Destaca-se, assim, que as políticas tributárias de um Estado afetam os membros da comunidade de maneira diversas. Pois esses tipos de intervenção influenciam as decisões das pessoas e modelam o comportamento de grupos sociais (GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 21).

Dentro desses aspectos, nota-se que a importância de fazer a relação entre tributação e gênero reside no fato de que a tributação pode promover e desmotivar comportamentos não justos na realidade. Por meio de um olhar de gênero, é possível que a tributação seja mais igualitária e justa pela readequação da incidência tributária sobre situações que onerem menos aquelas pessoas em situações de extrema desigualdade, como é o caso das mulheres negras (GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 26).

Apresentados esses principais aspectos, passa-se a constatar o histórico que demonstra a construção da relação entre tributação e gênero.

Historicamente, a primeira situação apontada como reflexo da conexão entre tributação e gênero remonta à primeira fase do movimento feminista britânico. É importante dizer que a primeira fase do movimento feminista não tinha como principal aspecto a discussão de igualdade tributária. Contudo, a fim de fortalecer os argumentos utilizados para que as mulheres também fossem incluídas na vida política, passou-se a argumentar que o pagamento de tributos sem o direito de exercer direitos políticos era uma política autoritária (TUTT, 2010, p. 1475).

Em um primeiro momento desse movimento, as lutas das mulheres desenvolveram-se de maneira pacífica, buscando seus direitos pelas vias legais. Entretanto, diante da ausência de

medidas relevantes que concedessem direitos às mulheres, houve uma mudança no movimento feminista no começo do século XX.

Depois de 1903, o grupo de mulheres intitulado “União Social e Política das Mulheres<sup>61</sup>” liderado pela família Pankhurst, adotou uma abordagem mais extremista, com a realização de greves, tentativas de invasão ao Parlamento, prisões e até mesmo casos de alimentação forçada (MAYHALL, 2000, p. 344). Nas palavras de Mayhall (2000, p. 341), o movimento introduziu o uso da militância, interrompendo as reuniões do Partido Liberal e importunando os oradores políticos; utilizaram-se de manifestações em grande escala, além da destruição de prédios do governo e da propriedade privada<sup>62</sup>.

Assumindo a liderança dessa segunda fase do movimento feminista britânico, as sufragistas passaram a defender que o direito tributário pode ser um meio de persuasão para a concessão de direitos (PANKHURST, 2016). Isto é, na luta pela busca de direito ao voto, as feministas da época passaram a entender que não era justo o fato de que elas deveriam pagar e recolher tributos sem, contudo, ter direito à representação política. Nessa época, as sufragistas entoaram o mote “Sem voto, sem tributos<sup>63</sup>” a fim de inspirar as mulheres a se engajarem em uma resistência fiscal (TUTT, 2010, p. 1477).

A lógica da argumentação utilizada pelas mulheres era: a) a tributação sem representação é um ato tirânico; b) as mulheres são tributadas, c) logo, o tratamento direcionado às mulheres é tirânico. Entretanto, como a tirania deveria ser evitada, às mulheres deveria ser concedido o direito ao voto (TUTT, 2010, p. 1491).

Antes de prosseguir, é necessário ressaltar que, com relação ao argumento sustentado pelas sufragistas, Tutt (2010, p. 1496-1503) desenvolve o raciocínio de que, na realidade, nem todas as mulheres eram tributadas e, por isso, a conclusão deveria ser de que o tratamento destinado a algumas mulheres era tirânico.

Essa lógica deve ser considerada, uma vez que há desigualdades entre as mulheres, especialmente em decorrência da raça, cor e classe. Portanto, a tributação é notada como um meio de ampliar as desigualdades entre homens e mulheres, bem como entre as mulheres. Por

---

<sup>61</sup> Tradução livre: Women's Social and Political Union (WSPU). Para mais considerações, ver: (PANKHURST, 2021; MAYHALL, 2000).

<sup>62</sup> Tradução Livre. No original: “After 1903 the Women's Social and Political Union (WSPU), under the leadership of Emmeline and Christabel Pankhurst, revitalized a genteel and moribund women's suffrage movement. The WSPU introduced the use of militancy, first interrupting Liberal Party meetings and heckling political speakers, then moving to the use of street theater, such as large-scale demonstrations, and ultimately to the destruction of government and private property, including smashing windows, slashing paintings in public galleries, and setting fire to buildings and pillar-boxes” (MAYHALL, 2000, p. 341).

<sup>63</sup> Tradução livre de “no taxation without representation”. Para mais considerações, ver TUTT (2010).

isso, eventuais ações promovidas pelo Estado para diminuir essa ocorrência devem levar em consideração a interseccionalidade, inclusive nas políticas tributárias.

Feita essa ressalva, é importante destacar que, ao longo do século XX, em várias oportunidades, as líderes do movimento feminista aderiram à resistência fiscal por meio da distribuição de cartas destacando a nobreza destas ações. Dessa forma, a fim de corroborar com a organização feminista, diversas mulheres se recusaram a cumprir as demandas exigidas pelos agentes fiscais (TUTT, 2010, p. 1478). Uma das técnicas utilizadas com frequência dentre as resistentes era a prática de comprar de volta as próprias propriedades quando vendidas em leilão (TUTT, 2010, p. 1482).

O que é possível concluir desses apontamentos é que o sistema de tributação é imprescindível para concretizar as finalidades do Estado e efetivar direitos fundamentais. Entende-se, na verdade, que a política tributária é capaz de modificar os cenários de desigualdades, inclusive com relação às mulheres.

Nas palavras de Rezende (2019, p. 43), é por meio do tributo que se estabelece a relação entre Estado e contribuinte pela qual o primeiro exige do cidadão o tributo, enquanto estes exigem a promoção de direitos e da democracia.

Na realidade, a legislação e o direito, por si só, não são suficientes para promover a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. É necessário que, em conjunto com as previsões legislativas, haja ações estatais que diminuam os desequilíbrios estatais. Por isso, diz-se que os grupos sociais, em especial as mulheres, precisam de apoio do Estado e da sociedade para realizar e concretizar seus direitos.

A política tributária, portanto, apresenta-se como uma complexa relação entre Estado-contribuinte. Portanto, efetivar os direitos das mulheres e promover igualdade entre gênero também é uma tarefa intimamente ligada à tributação (REZENDE, 2019, p. 17).

Além disso, considera-se que as políticas fiscais são pontos de partida para entender a sociedade e seu funcionamento, bem como são capazes de moldar a cultura e interferir na realidade de sua estrutura econômica e social. Assim, também as relações de gênero devem ser consideradas pelo viés da política fiscal (SCHUMPETER, 1991).

Dentro desse contexto, é de se ressaltar que a recente produção científica sobre a desigualdade de gênero existente quanto às políticas tributárias influenciou o entendimento e demonstração de que, para que a política tributária e o sistema tributário estejam de acordo com os princípios constitucionais, é necessário que as mulheres sejam tratadas em condições igualitárias com relação aos homens. Isto é, como “indivíduos autônomos e independentes, promovendo não somente a igualdade formal entre os sexos, mas a igualdade fundamental,

incluindo a consolidação de relações familiares igualitárias” (GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 24).

Entretanto, a extensão da política tributária para combater a desigualdade entre homens e mulheres não pode deixar de considerar a interseccionalidade de gênero e raça, e considerar sua aplicação para a luta das mulheres negras. São elas que compõem a camada mais baixa da sociedade brasileira, além de sofrerem opressões sociais que as colocam em um lugar de invisibilidade (RIBEIRO, 2016; DAVIS; 2016; HOOKS, 2020).

As lutas das mulheres negras sempre tiveram que enfrentar a invisibilidade de suas reivindicações para ultrapassar o silêncio de sua emancipação (RIBEIRO, 2016, p. 101). Não as considerar na elaboração de uma política que tenha como principal objetivo mitigar a desigualdade de gênero é confirmar o papel opressor do Estado.

Dos apontamentos acima, percebe-se que a relação entre tributação e gênero reside na necessidade de utilização daquela, enquanto política pública, para combater a desigualdade entre homens e mulheres. Infelizmente, contudo, na prática atual, a política tributária caracteriza-se pela reiteração da desigualdade entre homens e mulheres, uma vez que não são utilizadas para prever incentivos que auxiliem a mitigar a desigualdade de gênero, nem mesmo para desonerar a tributação de bens essenciais (NERIS, 2020, p. 757; COSTA; BUFFON, 2016, p. 97).

Pelo contrário, são utilizadas para confirmar o direito à desigualdade de gênero e a manutenção das diferenças entre homens e mulheres por meio da oneração pública.

Dessa forma, a fim de continuar com a análise da relação entre tributação e gênero, é necessário verificar a estrutura da política tributária, bem como de sua legislação vigente e distribuição da carga de oneração, para constatar as diferenças existentes e submeter à prova a hipótese levantada. Assim, passa-se a verificar os aspectos relacionados à discriminação tributária.

### **3.3.1. Da (des)igualdade intrínseca à política tributária**

Como apontado nos itens anteriores, a tributação brasileira é utilizada para arrecadação de receitas a fim de custear o funcionamento do Estado. Em verdade, a oneração por meio de tributos é característica intrínseca ao sistema capitalista vigente, na medida em que se pode conciliar o financiamento do Estado com a propriedade privada e a exploração lucrativa de atividade econômica empresarial.

Contudo, dentro do contexto do Estado Social e Democrático de direito, a política tributária deve estar de acordo com os princípios constitucionais. Isso pois, os tributos exercem pesos relativos sobre a capacidade contributiva de cada cidadão brasileiro. Dessa forma, a incidência tributária deve sempre considerar os aspectos impostos pela Constituição, em especial a equidade horizontal e vertical.

A primeira faz referência à igualdade formal, isto é, aqueles que têm o mesmo nível patrimonial devem ser tributados na mesma magnitude. Por outro turno, a equidade vertical está relacionada à capacidade contributiva de cada pessoa, ou seja, refere-se aos casos em que os cidadãos não estão no mesmo nível de patrimônio e capacidade de contribuição. É um dos meios aptos a contribuir com a possibilidade de efetivar a igualdade material (GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 25).

Esse último critério, tanto quanto o primeiro, deve ser observado pela política tributária, pois, nos casos em que há desigualdade de capacidade contributiva é necessário que haja um meio de equalizar as diferenças existentes. Caso contrário, o peso dos tributos poderá ser relativamente maior para quem não dispõe das mesmas disponibilidades econômicas.

Por essa lógica, nos moldes da proteção constitucional geral relacionada à igualdade, o sistema tributário conta com alguns limites ao poder de tributar do Estado, que residem nos princípios constitucionais inaugurados pela Constituição Federal (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 218).

Um dos principais balizadores, é o princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, §1º), que guarda relação intrínseca com o mínimo existencial. Além disso, é um meio para proteger os cidadãos de atos confiscatórios potencialmente realizáveis pelo Fisco (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 221).

Sob o último prisma, do mínimo existencial, o postulado exige que o Estado assegure os meios elementares de satisfação das necessidades básicas de cada cidadão. Somente depois de respeitar essa situação, é possível que haja tributação (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 221).

O sistema tributário deve estruturar-se de tal maneira que as condições mínimas de sobrevivência material dos cidadãos sejam asseguradas, para que cada um sobreviva de maneira digna. Caso não seja respeitado esse preceito, o sistema tributário tende a ser um sistema replicador da estrutura econômica, que, no Brasil, caracteriza-se pela produção de extrema desigualdade (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 223).

Além disso, é importante que se entenda que um dos elementos considerados nas escolhas políticas para tratar da tributação é a noção de “base econômica”. Esta pode ser



identificada como a manifestação de riqueza do contribuinte que suportará a incidência da carga econômica do tributo (D'ARAÚJO, 2015, p. 33-34).

É por meio desta que há definição de quem arcará com os ônus e quais as finalidades que se intenta alcançar por meio da tributação (D'ARAÚJO, 2015, p. 33-34). Para D'Araújo (2015, p. 34), é por meio da verificação das escolhas das bases tributáveis que se afere o retrato da sociedade.

Ocorre que, apesar de todas as balizas expostas acima, seguindo mais uma vez o direito à desigualdade, como destacam Gassen, D'Araújo e Paulino (2013, p. 214) a escolha fiscal brasileira por concentrar a tributação sobre o consumo representa uma violação à capacidade contributiva, à isonomia e dignidade humana, em especial no que concerne à desigualdade social e de gênero.

Isso pois, no Brasil, conforme dados levantados pela Receita Federal, em 2020, a carga tributária brasileira total atingiu cerca de 31,58% do PIB. A tributação sobre bens e serviços representou um percentual de 13,81%, significando quase metade do total incidente sobre os contribuintes, enquanto a incidência da tributação direta sobre a renda e patrimônio não foi equivalente aos encargos indiretos (BRASIL, 2021).

Ou seja, tem-se uma base tributável fundamentada prioritariamente sobre o consumo. E esse cenário faz com que o valor do tributo seja repassado ao preço final do produto, de maneira que o ônus econômico acaba sendo suportado pelo consumidor final. Isso significa dizer que a política tributária brasileira onera mais incisivamente aqueles que recebem menos e que estão na base da pirâmide social – as mulheres negras.

Isso ocorre, pois os tributos indiretos não são aptos a auferir a capacidade contributiva de cada cidadão; pelo contrário, apenas repassam o preço de toda a tributação para o consumidor final. A tributação direta, que tem o objetivo de equalizar a oneração tributária, por outro lado, é deixada em segundo plano.

Esse fenômeno é reconhecido como regressividade e pode ser explicado pelo fato de que na política tributária baseada no consumo dois indivíduos com rendas diferentes estarão sujeitos a mesma carga tributária. Todavia, por possuírem rendas distintas, o peso do gravame será mais árduo ao contribuinte que tiver menor base econômica. Assim, as pessoas de baixo poder aquisitivo – no Brasil, as mulheres negras – acabam contribuindo proporcionalmente mais com a arrecadação tributária (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013).

A partir desse contexto, é possível notar que a tributação sobre o consumo acaba anestesiando o contribuinte sobre o que e quanto é arrecadado, e qual a carga que recai sobre sua responsabilidade. D'Araújo (2015, p. 128) defende que o Brasil apresenta uma dupla

regressividade: além de a política tributária atual retirar mais daquele que possui menos – regressividade econômica – é estruturada sobre o consumo, de tal forma que os verdadeiros responsáveis pelo financiamento do Estado não têm consciência de seu papel social – regressividade cognitiva.

Toda essa discussão é necessária, pois, como apontado por Capraro (2016, p. 20), a política tributária acaba afetando as mulheres, em especial as negras, de maneiras específicas, quais sejam: pelo padrão de emprego a que estão submetidas; os baixos salários e participação no trabalho doméstico sem remuneração; os padrões de consumo e a ausência de bens.

Como demonstrado no primeiro capítulo, às mulheres é designada a realização de trabalhos não remunerados, mesmo sendo mais instruídas do que os homens. Recebem menos em comparação aos homens e gastam em média, 32% de sua renda em tributos (OXFAM, 2018; BRASIL, 2020)<sup>64</sup>.

Além disso, a análise desse cenário é importante, em razão da forma com que os consumidores gastam suas remunerações. Isso pois, mesmo recebendo menos se comparado com os homens, as mulheres destinam sua renda às atribuições relacionadas ao cuidado feminino, impostas pela coerção social patriarcal, isto é, ao cuidado dos filhos, ambiente doméstico e alimentação (GALVÃO; ALMEIDA, 2018, p. 23-29).

Outro dado que merece destaque é a constatação de que as famílias de menor renda comprometem maior parte de sua disponibilidade econômica à compra de alimentação (GALVÃO; ALMEIDA, 2018, p. 30). Verifica-se, assim, que a forma como homens e mulheres gastam sua renda é diversa, devido aos papéis que lhes foram atribuídos dentro da ordem social patriarcal.

Diante desses aspectos, nota-se que a política tributária brasileira apenas incentiva e reforça as desigualdades já existentes. Além disso, é importante destacar que a tributação também apresenta vertentes de discriminação com relação à desigualdade de gênero.

As principais considerações relacionadas à discriminação entre homens e mulheres intrínseca à política tributária são apontadas por Janet Stotsky (1997). A autora salienta que muitos sistemas tributários apresentam viés de gênero, isto é, tratam homens e mulheres de maneira diferente e de forma que pode afetá-los negativamente (1997, p. 30-31).

Stotsky (1997, p. 30; 1996, p. 02) destaca que essa tendência pode ser explícita ou implícita. O viés explícito é apontado por ser tratar de disposições específicas na lei que expõem tratamento para homens e mulheres de forma diferente. Por isso, são facilmente identificados e

---

<sup>64</sup> Vide nota de rodapé nº 14.

tendem a ter maior incidência com relação aos tributos diretos, como na tributação sobre a renda de pessoa física<sup>65</sup>.

Por outro lado, o viés implícito de discriminação de gênero é entendido como as disposições da lei que tendem a ter implicações diferentes com relação ao gênero pelos arranjos sociais típicos e comportamento econômico. Dessa forma, é mais difícil de ser notada (STOTSKY, 1997, p. 30-31).

No Brasil<sup>66</sup>, não há verificações quanto à discriminação tributária explícita devido à previsão de igualdade formal no texto constitucional. Isto é, em tese, a legislação formalmente não prevê desigualdades na tributação de homens e mulheres. Pelo contrário, a legislação tributária em geral não dispõe nenhum tipo de tratamento que preveja tributação mais onerosa às mulheres pelo simples fato de serem mulheres. Entretanto, não há previsão privilegiada às mulheres sob a argumentação de igualdade formal.

Por outro lado, o mesmo não pode ser dito com relação à discriminação implícita. Entende-se, na verdade, que a desigualdade de gênero na política tributária é baseada por meio do viés implícito, seja na tributação direta quanto indireta.

Com relação aos tributos diretos, a desigualdade podia ser notada na tributação de pensão alimentícia. Nessa situação, a legislação brasileira previa que o alimentante podia deduzir em sua declaração de imposto de renda os valores pagos a título do direito de família, como alimentos ou pensão alimentícia. Entretanto, o alimentado não tinha direito a esse benefício, de maneira que devia declarar o recebimento dos valores para incidência do imposto de renda.

É notório que, explicitamente, não há como falar em desigualdade de gênero. A discussão sobre esse tema pode ser verificada, no entanto, quando se aprofunda a análise, pois, em geral, o alimentante é o homem e a responsável pelo alimentado é a mulher. Assim, além de receber salários menores, as mulheres deveriam considerar o recebimento da pensão alimentícia como renda tributável.

---

<sup>65</sup> Vide nota de rodapé nº 13.

<sup>66</sup> Nesse mesmo sentido, a OCDE produziu um relatório no início de 2022 acerca de como os países estão considerando a igualdade de gênero dentro de seus sistemas tributários. Utilizando-se da abordagem relacionada aos vieses implícito e explícito, com relação ao Brasil, o relatório destacou que há diferenças de consumo entre homens e mulheres, constatou a ausência de formas relacionadas à orçamentos sensíveis à gênero, bem como a falta de análise sobre as implicações de gênero na administração e conformidade tributária. Para mais considerações relacionadas a esse debate, ver OCDE (2022).

Diante da clara inconstitucionalidade, o tema foi levado ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 5422. Em junho desse ano, a Corte Superior brasileira reconheceu a inconstitucionalidade da legislação do imposto de renda<sup>67</sup>.

Além dessas considerações com relação à tributação direta, deve-se apontar que há preconceito de gênero nos tributos indiretos que são identificados na compra de bens e consumo, uma vez que apresentam somente uma aparência de neutralidade<sup>68</sup>. Verifica-se que alguns produtos que são destinados às mulheres têm preços mais elevados e, ainda, alíquotas mais altas, sob a fundamentação do princípio da seletividade.

No entanto, diante da sociedade machista e patriarcal brasileira, alguns desses produtos são considerados bens de primeira necessidade às mulheres, como os bens de cuidados estéticos. Na verdade, é possível apontar que essa tributação não considera as desigualdades estruturais entre os gêneros (NERIS, 2020, p. 748; GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 24).

Com efeito, nota-se que o sistema tributário reitera e incentiva as desigualdades pela ausência de desoneração de absorventes íntimos, fraldas infantis e geriátricas, e remédios anticoncepcionais. Essas mercadorias são itens de necessidade básica para a saúde das mulheres, representando, na verdade, a essencialidade da dignidade humana. Entretanto, há previsão de incidência de tributos federais sobre esses bens de primeira necessidade.

Conforme dados levantados pela Receita Federal, há incidência de, aproximadamente, 27,5% de tributos sobre absorventes. Em se tratando de bens de primeira necessidade, a incidência de tributos surge como obstáculo à implementação de direitos fundamentais e promoção de igualdade de gênero<sup>69</sup>.

Diante dos dados acima apontados, verifica-se que, assim como a sociedade em geral, o sistema tributário reproduz e incentiva a desigualdade de gênero pela ausência de ações que prevejam discriminação positiva com relação às mulheres, bem como por prever uma falsa neutralidade baseada na igualdade formal.

Na realidade, a carga tributária brasileira onera os contribuintes de forma inversamente proporcional às condições financeiras, de modo que resulta em aprofundamento dos já

---

<sup>67</sup> Para mais informações, ADI 5422 <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4893325>.

<sup>68</sup> Sob a forma da igualdade formal, os produtos de higiene feminina, como absorventes higiênicos, são tributados pelo Estado brasileiro pela incidência de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e imposto de importação (II). Entretanto, deve-se considerar que esses são itens de primeira necessidade para as mulheres. A alta incidência de tributos sobre eles influencia a participação de meninas na escola e no ambiente de trabalho, prejudicando-as ainda mais, além de reforçar a estrutura patriarcal (UNICEF, 2021).

<sup>69</sup> Alguns Estados brasileiros passaram a assegurar isenções com relação aos impostos estaduais, bem como políticas de distribuição gratuita de absorventes às mulheres. No Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual nº 8.294/2020, passou-se a considerar os absorventes e fraldas itens essenciais para a composição de cestas básicas a serem distribuídas. Em São Paulo, a Lei 17.525/2022 instituiu o Programa Dignidade Íntima com o objetivo de garantir às alunas das escolas estaduais o acesso aos meios adequados de higiene pessoal.

consideráveis níveis de desigualdade de renda existentes. Assim, há uma inversão dos papéis da tributação (COSTA; BUFFON, 2016, p. 91).

Dessa forma, é possível notar que, em que pese as garantias previstas na Constituição Federal, a realidade da política tributária replica as diferenças sociais já existentes, além de intensificar o cenário de discriminação ao elencar desigualdades próprias do sistema tributário nacional. A tributação baseada prioritariamente sobre o consumo serve para onerar mais as pessoas que recebem menos e que estão na base da pirâmide social – isto é, mulheres negras.

Por isso, é necessário que sejam abordados esses aspectos pela política tributária, tendo em vista que cabe ao Estado combater as desigualdades e que a justiça só será realizada por meio da efetivação de uma justiça tributária (GASSEN; D'ARAÚJO; PAULINO, 2013, p. 225).

Para finalizar os aspectos relacionados à tributação e gênero, é importante fazer algumas considerações relacionadas à forma de organização orçamentária estatal a partir da arrecadação tributária, tendo em vista que as receitas arrecadadas por meio da tributação também devem estar organizadas de forma a cumprir com os preceitos e objetivos constitucionais. É o que a seguir passa-se a verificar.

### **3.3.2. Do orçamento sensível ao gênero**

A tributação existe para financiar o Estado e para que este consiga realizar ações de proteção aos cidadãos, tal como estabelecidas no texto constitucional. Entretanto, a atuação estatal na proteção e promoção dos direitos fundamentais e humanos deve se dar dentro de alguns limites, inclusive de índole orçamentária. O principal apontado pelos estudiosos é o princípio da reserva do possível (FONTE, 2015).

O que se considera, aqui, é que os investimentos adequados têm possibilidade de promover igualdade de gênero. Ocorre que os recursos não são ilimitados e a pauta dos direitos das mulheres nem sempre é incluída na agenda política. Como a receita estatal é obtida por meio da tributação, a possibilidade de promover ações que implementem direitos às mulheres e combatam a disparidade entre homens e mulheres depende dos tributos.

E como já apontado no primeiro capítulo da dissertação, as mulheres compõem a camada mais baixa da distribuição de renda no país. Dessa forma, a intensidade da regressividade tributária prejudica mais as mulheres, principalmente as mulheres negras.

A pretensa neutralidade exposta na tributação e na política tributária representa, na verdade, previsões retóricas no contexto social e econômico brasileiro. Significa, realmente, o

aumento da regressividade, de concentração de renda e ausência de ações que auxiliem a mitigar a desigualdade.

É de se apontar, contudo, que a falta de recursos para o financiamento de políticas públicas tem sido uma das causas para a demora no processo de realização de igualdade de gênero (NERIZ, 2020, p. 746).

Devido às diferentes necessidades que as mulheres têm em comparação aos homens, bem como à situação de desigualdade da qual partem, agravadas que são pelas situações sociais e de raça, o orçamento passa a ter efeitos diferenciados para as mulheres, se comparado aos homens. E, uma vez notada essa potencialidade, aponta-se que é possível que seja estruturado para reduzir as brechas existentes (COELLO, 2012, p. 15).

Essa situação pode ser enfrentada por meio da experiência denominada Orçamentos Sensíveis a Gênero (OSG). Esses são considerados como meios de reduzir a desigualdade existente entre homens e mulheres que são reiteradas e por vezes majoradas pelo sistema tributário de cada país. Procura-se intervir no orçamento a fim de provocar mudanças na distribuição dos recursos arrecadados (COELLO, 2012, p. 15). Essa atuação auxilia na alocação de recursos financeiros de maneira justa ao combate das desigualdades, sociais e de gênero.

Para colocá-los em prática, há diversas estratégias que são utilizadas, desde a promulgação de marcos normativos que favoreçam a inclusão de princípios de equidade de gênero, a modificação de instrumentos de análises utilizados para o planejamento e aprovação do orçamento. Contam, ainda, com o desenvolvimento de espaços de diálogos com a sociedade civil e geração de mecanismos de monitoramento da execução do orçamento (COELLO, 2012, p. 17).

Aponta-se que essa experiência vem permitindo verificar o desenvolvimento de ações pelos Estados e governos com a promoção da igualdade de gênero e mitigação das diferenças, principalmente por relacionarem as políticas públicas à distribuição orçamentária (COELLO, 2012, p. 18)<sup>70-71</sup>.

---

<sup>70</sup> O objetivo da organização de orçamento sensíveis a gênero se justifica por meio da alocação justa dos recursos necessários à implementação de políticas públicas que criem meios pelos quais as mulheres possam exercer seus direitos de maneira igualitária aos homens. Assim, o orçamento pode ser entendido como a condição de concretização dos objetivos públicos por um Estado. Em outras palavras, o orçamento é o meio pelo qual o governo organiza seus recursos, alocando-o nas ações que entender mais prioritárias, a fim de concretizar seus objetivos. Assim, é fundamental, diante do contexto do Estado brasileiro, a inserção de um olhar sobre gênero. Isso pois, a sua inclusão faz mudar a ótica das políticas públicas e da importância para criar condições de mitigação das desigualdades. Para mais considerações, ver: VILLELA (2012, p. 18).

<sup>71</sup> Apesar das desigualdades ainda latentes, é importante ressaltar que, no Brasil, há um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) desde 2004. Este foi desenvolvido por meio de um processo entre conferências, movimentos de mulheres e apoio da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM). Desde sua segunda

É de se ressaltar que, em geral, os orçamentos apenas ignoram os papéis das mulheres e homens, bem como não consideram as capacidades de cada um que prevalecem socialmente. Contudo, como abordado, a estruturação das diferenças deixa as mulheres em desvantagem em comparação aos homens, uma vez que acabam recebendo menos recursos econômicos, menos poder político e menor influência social (HOFBAUER; VINAY, 2012, p. 28).

O processo orçamentário que considera o gênero implica a inclusão das mulheres no processo de desenvolvimento para fixar metas e planejar medidas necessárias para que o desenvolvimento corresponda às necessidades de cada um (HOFBAUER; VINAY, 2012, p. 29).

Essa análise de orçamentos sensíveis a gênero considera que “o orçamento responde à política”. Por isso, para analisar as implicações que pode ter sobre as políticas, deve-se considerar: a) a identificação de temas implícitos e explícitos sobre gênero; b) a análise de distribuição de recursos e, por fim, c) a avaliação se a política continuará ou mudará as desigualdades já existentes, bem como os padrões dessa relação (HOFBAUER; VINAY, 2012, p. 37).

A partir dessas considerações, nota-se que a política tributária também está inserida no contexto social baseado nas desigualdades existentes, especialmente de gênero, raça e classe (CAPRARO, 2016, p. 21). Por isso, não a considerar (a política pública) como meio de combate à desigualdade entre homens e mulheres é mais uma forma de manter o patriarcado vigente e contribuir com a perpetuação de um direito à desigualdade de gênero.

Com efeito, o histórico patriarcal e escravocrata da sociedade brasileira exige que as políticas públicas sejam construídas considerando critérios de combate às desigualdades (SAMPAIO; SOUTO, 2021, p. 60). E, para que isso seja possível, é necessário, à luz do princípio da isonomia material, tratar as pessoas de maneira diferente, na medida das suas diferenças.

Todavia, essa discriminação positiva não pode ser considerada como uma desigualdade horizontal. Isso pois, a realidade social, e principalmente a brasileira, não parte de um cenário no qual todas as pessoas e cidadãos estão no mesmo plano de igualdade (GHERARDI; ENRÍQUEZ, 2012, p. 26).

As medidas tributárias que intentem incluir as mulheres no cenário de atenção e diminuir as desigualdades por meio de ações que redistribuam renda não é uma discriminação que viola

---

edição, o PNPM tornou obrigatória a dotação orçamentária para promover ações que enfrentem a desigualdade de gênero no país e auxilie a promover direitos às mulheres (VILLELA, 2012, p. 19).

a igualdade constitucional. Pelo contrário, deve ser entendida como um dos meios de proporcionar a efetivação da igualdade, ou seja, como uma discriminação positiva.

Verificados os tópicos acima, entende-se que a relação entre tributação e gênero é latente. Contudo, apesar de todas as previsões constitucionais, há ainda desigualdades intrínsecas à tributação e que contribuem para a manutenção do machismo estrutural presente na sociedade brasileira. Uma destas pode ser verificada na atuação da política “pink tax”, que a seguir expõe.

### **3.4. A atual política pink tax**

O termo “pink tax” começou a ser utilizado na França por um grupo de mulheres em luta pela concessão de direitos. Foi inicialmente conduzido por Georgette Sand (YAZICIOĞLU, 2018, p. 10). Sua denominação foi assim designada, pois “pink” em inglês significa “rosa”. E, como apontado por Yazicioğlu (2018, p. 7-8), a cor rosa é considerada um forte símbolo universal de feminilidade e pode ser observada em várias áreas da vida cotidiana. A maioria dos produtos destinados a serem usados pelas mulheres são fabricados em rosa e/ou vendidos em embalagens rosas.

Contudo, é interessante destacar que foi apenas no final do século XIX que a cor rosa foi identificada como uma cor feminina. Antes do surgimento dessa cor de gênero, entendia-se, na realidade, que azul e rosa eram cores neutras. Inclusive, até se considerava que o azul era uma cor mais delicada e apropriada para as meninas e mulheres (YAZICIOĞLU, 2018, p. 7-8). A persistência dessa discriminação está relacionada, principalmente, aos produtos da cor rosa serem destinados ao público feminino.

Dentro desses aspectos, Yazicioğlu (2018), entende que o termo “pink tax” se refere aos valores adicionais pagos pelas mulheres para adquirir bens e serviços que são substancialmente similares aos adquiridos pelos homens a preços mais baixos<sup>72</sup>. Por outro lado, Lafferty (2019, p. 56), sustenta que este pode ser considerado um percentual mais elevado que as mulheres pagam diariamente em suas vidas, na medida em que os produtos necessários para que sejam consideradas visíveis pela sociedade machista são mais caros<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Tradução nossa. No original: “The term refer to the additional amounts paid by women to purchase goods and services that are substantially similar to the ones acquired by men at lower prices”.

<sup>73</sup> Tradução nossa. No original: “The pink tax can be understood as the extra tax that women must pay within their daily lives as they consume products that are “necessary” in pursuance of society seeing them as appealing and feminine”. Para mais informações, ver: LAFFERTY, 2019.



Assim, nota-se que a política “pink tax” atual significa a prática de preços baseados em gênero, isto é, a decisão mercadológica de cobrar de mulheres mais do que dos homens por uma série de produtos e serviços substancialmente similares (YAZICIOĞLU, 2018, p. 26). Para demonstrar a realidade dessa prática, há diversos estudos que apontam que os produtos destinados ao público feminino são, em geral, mais caros do que os similares destinados aos homens (VAN TILBURG *et al.*, 2015; YAZICIOĞLU, 2018).

Por exemplo, em um estudo realizado em Nova York, verificou-se que os produtos femininos eram mais caros em 42% das vezes, enquanto os produtos masculinos apenas eram mais onerosos em apenas 18% das vezes (VAN TILBURG *et al.*, 2015, p. 05).

No Brasil, em pesquisa realizada pelo professor Fábio Mariano (2017), no Mestrado Profissional em Comportamento do Consumidor, constatou-se que as mulheres pagam, em média, 12,3% mais caro por produtos idênticos ao direcionados ao público masculino.

Esses estudos verificaram que a consumidora mulher encara diversos tipos de desigualdades, desde produtos destinados às crianças, bem como produtos de uso pessoal, higiene e vestuário. E, ao longo da vida, o impacto gerado por essa discrepância é muito mais influente na vida das mulheres, uma vez que, em média, os produtos femininos custam 13% a mais para elas em comparação com os homens (VAN TILBURG *et al.*, 2015, p. 40).

Destaca-se que a relevância dos dados acima apresentados está relacionada ao impacto financeiro que esta diferença de preço causa na vida social, especialmente devido à herança patriarcal e machista que marca a sociedade (VAN TILBURG *et al.*, 2015, p. 06). Ou seja, um dos principais aspectos relacionados a essa prática mercadológica está relacionado ao “custo de ser mulher” na ordem cultural da sociedade machista. Esses preconceitos levam regularmente a uma subvalorização da capacidade feminina, de forma que essas normas sociais auxiliam o fenômeno do “pink tax” a continuar, pois estão associadas ao custo geral de pertencer ao gênero feminino (LAFFERTY, 2019, p. 63).

A partir dessas considerações, nota-se que o “pink tax” pode ser verificado de várias formas, seja ele na realidade privada ou pública. Para fins dessa pesquisa, aponta-se que o “pink tax” será estudado a partir das consequências indiretas que o fluxo de maior precificação de produtos destinados ao público feminino tem na realidade tributária brasileira.

Isso pois, a prática atual acaba por influenciar também na política tributária, uma vez que o maior valor cobrado a título de preço aumenta a base de cálculo para o valor de uma série de tributos a serem recolhidos.

Contudo, é importante lembrar que o “pink tax” não é tributo. Nos termos do artigo 3º, do Código Tributário Nacional – CTN, tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em

moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Verifica-se, então, que, tributo surge de uma obrigação *ex lege*, exigível por previsão estrita na lei (CORREIA NETO, 2012, p. 66). Significa dizer que a obrigação tributária nasce compulsoriamente pela realização do fato descrito na hipótese de incidência prevista em lei.

Considera-se, ainda, que o tributo, por si só, não possui caráter sancionatório. Ademais, é cobrado mediante atividade administrativa vinculada. Isto é, não há discricionariedade ao administrador.

No que concerne especificamente aos impostos, é importante destacar que são considerados uma espécie do gênero tributo. Exposto no art. 16 do CTN, é compreendido como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Assim, nota-se que os impostos são gravames não vinculados a uma atuação estatal.

Essa discussão é relevante, pois confirma que o “pink tax”, do ponto de vista jurídico, não é tributo, muito menos imposto. Apesar de ser um montante pecuniário pago, esse valor não é recolhido à autoridade administrativa, não é derivada do direito público e não tem como objetivo financiar as atividades e ações estatais (YAZICIOĞLU, 2018, p. 53). O “pink tax” também não tem como fato gerador uma situação estatal específica e relativa ao contribuinte.

Entretanto, embora não seja legalmente considerado como tributo, Yazicioğlu (2018, p. 53) aponta que, economicamente, o “pink tax” apresenta efeitos tributários, uma vez que são valores compulsórios e não correspondidos feitos na compra de um determinado produto/serviço. Para a autora, o “pink tax” tem os efeitos econômicos equivalentes aos de tributos, o que possibilita entender seu comportamento como um imposto de consumo seletivo totalmente oculto.

Essa realidade permite e incentiva a introdução de uma espécie de efeito discriminatório em uma determinada parcela da população já discriminada social e historicamente – as mulheres, em especial as negras<sup>74</sup> (YAZICIOĞLU, 2018; LAFFERTY, 2019, p. 60).

Associando as ideias acima ao cenário jurídico e social brasileiro, defende-se que o “pink tax” funciona como um viés implícito na discriminação tributária, como defendido por Stotsky (1997). Justifica-se essa conclusão, uma vez que o viés implícito de discriminação

---

<sup>74</sup> Tradução nossa. No original: “The pink tax can be understood as a selective consumption tax, as it targets specific goods and services. This allows and cultivates the placement of a discriminatory effect on a certain portion of the population. Ver: LAFFERTY, 2019; YAZICIOĞLU, 2018.

tributária corresponde às diferenças que são verificadas na realidade mesmo com a previsão legislativa aparentemente neutra.

Como apontado, o “pink tax” não é tributo, nem uma pauta essencialmente tributária. Contudo, os aspectos de suas particularidades na sociedade acabam influenciando a relação jurídico-tributária, tendo em vista que a previsão de alíquotas genéricas sem distinção positiva que efetive a igualdade faz com que sejam notadas discriminações na seara de oneração pública. Ainda, sendo os efeitos do “pink tax” entendidos e verificados como efeitos econômicos de um imposto seletivo sobre o consumo, corrobora-se a conclusão defendida.

Dentro dessa lógica, é possível apontar que a relação com a política tributária e seus reflexos na desigualdade de gênero está no fato de que a política tributária brasileira onera substancialmente o consumo. Nota-se que, no que concerne à política tributária atual, a política do “pink tax” enseja uma cobrança em dobro para a população que recebe menos – as mulheres negras, uma vez que as onera ao impor preços desarrazoados e considerar estes como base para a cobrança de tributos.

Na verdade, dentro de um contexto de patriarcado e machismo estrutural, no qual as mulheres já são menos remuneradas do que os homens, a maior oneração de produtos destinados a seu grupo, bem como a ausência de políticas que prevejam discriminações positivas enseja uma tributação regressiva por meio da desigualdade de gênero. E, sendo os produtos femininos mais caros, a base de cálculo considerada para incidência dos tributos aumenta e acaba ocasionando o maior dispêndio monetário pelas mulheres (NERIS, 2020, p. 749-750). Isto é, a mulher acaba pagando proporcionalmente mais tributos sobre as trocas que realiza no mercado, mesmo recebendo menos do que os homens.

Em outras palavras, além da tributação regressiva, que tem como resultado onerar mais os mais pobres – as mulheres negras – essas ainda devem suportar a política de precificação mais elevada dos produtos femininos – o “pink tax” – de forma que as mulheres negras e pobres são oneradas em grau máximo pelo Estado. Portanto, o que se verifica é que a política tributária as onera na medida em que não dispõe nenhum benefício na tributação destinados especificamente à população feminina (DIAS NETO; FERIATO, 2018, p. 422).

Para que seja possível equalizar a política tributária com as diferentes camadas, é necessário que existam meios de aliviar a incidência tributária sobre a pouca renda recebida pelas mulheres. Caso contrário, o peso da tributação continuará recaindo de maneira muito mais onerosa sobre aqueles que recebem menos, no caso, as mulheres negras.

Diante dessas considerações, é importante lembrar que a tributação faz parte de um processo político, revelando uma visão sobre a legitimidade do Estado e do poder de diferentes

grupos. A política tributária é organizada e moldada pelos interesses estatais e sociais, bem como pela necessidade de cumprir com os objetivos constitucionalmente expostos, tal como a igualdade.

Dessa forma, entende-se que a política tributária deve se concentrar na arrecadação tributária que permita o recolhimento de receitas que ampliem a base tributária e melhorem o cumprimento dos interesses sociais. Por outro lado, essa arrecadação fiscal não pode estar dissociada dos interesses positivados na Constituição Federal, ou seja, não podem aumentar a desigualdade e fomentar a manutenção das diferenças sociais (VALODIA, 2010, p. 312).

É necessário, portanto, o planejamento de uma política que, em conjunto com a arrecadação, pense e organize formas de criar espaços fiscais para combater a desigualdade de gênero. Em outras palavras, a necessidade da busca pela equidade na tributação está relacionada à busca de um tratamento isonômico ofertado pelo Estado para com seus cidadãos.

Caso não haja a persecução deste objetivo, o Estado, ao contrário do que idealmente previsto, funcionará enquanto mecanismo de dominação. Nessa mesma linha de raciocínio, o direito, e no caso o direito tributário, será responsável por estruturar a legitimação da dominação existente.

Portanto, no contexto social brasileiro de desigualdade, cabe ao Estado propor ações e medidas que auxiliem a mitigar a desigualdade de gênero replicada pela política do “pink tax”. É o que se passa a propor e analisar a seguir.

### **3.5. A política pública tributária contratendencial “pink tax” como política pública e diminuição da desigualdade de gênero**

Como dito no primeiro capítulo da dissertação, a atual desigualdade que se nota na realidade brasileira representa, na verdade, um direito à desigualdade de gênero. Em que pese a disposição constitucional de proteção e promoção de igualdade, o direito e o Estado, ao invés de mitigarem as diferenças, reforçam a situação de inequidade.

Isso se explica pelo fato de que o Brasil, sendo um país capitalista, é fundado e estruturado na desigualdade, de maneira que depende destas para que o sistema econômico funcione. Dessa forma, há a regulamentação para apenas mitigar as desigualdades a um cenário em que seja possível suportá-las (PIKKETY, 2014; FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 579).

Em outras palavras, significa dizer que o direito, como instrumento a ser utilizado para diminuir as desigualdades, na realidade, não é capaz de transformá-las, pois ele mesmo deve

ser condizente com os poderes estabelecidos pelo Estado, além de organizar as estruturas para que a ordem social continue replicando certas desigualdades. É necessário, portanto, determinar “qual nível de desigualdade é aceitável e qual é o limite a partir do qual a desigualdade econômica é inaceitável” (FOLLONI; FLORIANI NETO, 2018, p. 579).

Assim, é possível, e o direito deve perseguir este objetivo, que o Estado organize e estructure as ações a serem implementadas para auxiliar a diminuir as desigualdades, tornando-as praticáveis dentro do contexto atual da sociedade brasileira.

E é de se apontar que a validade da previsão de tratamentos diferenciados para pessoas que estejam em situações desiguais reside no fato de que a igualdade somente poderá ser concretizada quando os fatores de desigualdades forem eliminados ou pelo menos amenizados. Nos ensinamentos de Folloni e Floriani Neto (2018, p. 587), é necessário que seja feito um raciocínio invertido: deve-se partir da desigualdade econômica, responsável por gerar desigualdades de oportunidades e de condições, como um dado interpretado como *desvalor*. Assim, é possível justificar a imposição de um regramento com discriminação positiva e atenuar as desigualdades, pois tal discriminação pode ser percebida como um *valor positivo*.

Além disso, a previsão de aspectos discriminatórios com relação às mulheres é válida, pois o princípio da isonomia é uma das formas de limitar o poder tributário do Estado. A sua previsão no texto constitucional tem como intenção qualificar a tributação como justa (PAIVA; LIMA, 2019, p. 456).

Portanto, apesar de a regra ser a não discriminação, esta é medida a ser adotada para cumprir valores e finalidades constitucionais. A isonomia permite que sejam estabelecidas medidas discriminatórias com fundamento nos objetivos expostos na Constituição federal a fim de se promover a justiça fiscal (PAIVA; LIMA; 2019, p. 457).

Contudo, apesar dos avanços que foram realizados nas políticas de igualdade de gênero, a efetividade de implementação dessas tem enfrentado dificuldades pela ausência de debate de interseccionalidade (SAMPAIO, COUTO, 2021, p. 62).

Como destacado no primeiro capítulo, as conquistas das mulheres foram baseadas nas lutas das mulheres brancas, de forma que as mulheres negras nunca tiveram suas reivindicações levadas em consideração. Se às mulheres brancas havia sido atribuído o papel de “Outro”, às mulheres negras foi designado o papel de “Outro absoluto”.

Essa situação pode ser verificada ainda hoje, conforme se extrai dos dados sociais levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Se por um lado a desigualdade entre homens brancos e mulheres brancas é ainda muito sentida; a desigualdade entre homens brancos e mulheres negras – e, portanto, entre mulheres brancas e negras – é mais

extrema, de forma que pode ser percebida no mercado de trabalho, nos níveis salariais e à designação de tarefas a serem desempenhadas pelas mulheres negras.

Assim, para que políticas de gênero cumpram com seu objetivo de diminuir a desigualdade entre homens e mulheres, é necessário que considere, também, os aspectos de interseccionalidade, a fim de auxiliar a promover igualdade com relação aos feminismos negros.

No que concerne à política tributária, nota-se que sua organização replica o mesmo direito à desigualdade existente no sistema como um todo. Os princípios de proteção aos contribuintes, mesmo estando presentes na Constituição e nas legislações específicas, não são executados pelo Estado. Pelo contrário, esses princípios são utilizados para estruturar as desigualdades intrínsecas ao próprio Estado e ao direito.

Por isso, é importante verificar meios de enfrentar essas diferenças a fim de equalizá-las à realidade brasileira. Um dos meios, como apontado no segundo capítulo, é a utilização da política tributária como política pública, pois tanto na sua função fiscal, quanto extrafiscal, é entendida como um meio de atingir os objetivos do Estado, em especial pelo princípio da solidariedade e da igualdade (RODRIGUES; MACHADO; 2016, p. 10).

Nesse sentido, como apontam Pugliesi, Oliveira e Souza (2016, p. 174), a política tributária diferenciada para as mulheres pode auxiliar a equacionar as desigualdades e excedentes de memória coletiva, principalmente no sentido de reparação dos “ultrajes do tempo”. Ainda, a política pensada dessa maneira auxilia o empoderamento feminino, tendo em vista que a redução de tributos pode garantir uma melhoria da condição feminina com aumento de renda disponível (PUGLIESI; OLIVEIRA; SOUZA, 2016, p. 175).

Entendem os autores que, no contexto da Constituição Federal, o princípio da igualdade tributária deve ser considerado em conjunto com o objetivo republicano de diminuir a redução das desigualdades. Dessa forma, a tributação diferenciada para as mulheres significa propor uma política redistributiva e promover justiça (PUGLIESI; OLIVEIRA; SOUZA, 2016, p. 179).

Por esses aspectos destacados, propõe-se que, por meio dos princípios constitucionais, as políticas tributárias devem ser consideradas aptas e necessárias à realização do objetivo de mitigar as desigualdades ainda prevalentes na sociedade brasileira, mesmo que inadmitidas pelo nosso Estado Social e Democrático de Direito, sobretudo no que concerne à desigualdade de gênero.

Entende-se que as políticas tributárias são políticas públicas, pois o tema é plural e estudado em diversas áreas afins. Dessa forma, a partir dos apontamentos destacados anteriormente, toda ação adotada pelo Estado implementada com o objetivo de atingir um

objetivo constitucional de interesse público, de maneira que sejam garantidos os direitos fundamentais pelo texto constitucional, pode ser entendida como uma política pública.

E, nesse sentido, a política tributária adotada pelo governo a fim de adequar o sistema tributário aos preceitos constitucionais, realizando os objetivos e direitos expostos na Constituição, pode ser entendida como política pública. Esse raciocínio deve ser replicado para as políticas tributárias que tenham como intenção realizar a mitigação da desigualdade de gênero existente na sociedade brasileira.

Feitas essas considerações, destaca-se que, apesar de sua estrutura na realidade, é possível que a política “pink tax” possa representar uma ação a ser adotada por parte do Estado a fim de promover igualdade de gênero por meio da desoneração da carga tributária sobre as mulheres, especialmente negras, por meio de uma redefinição a essa política.

Defende-se que, nesse processo de redefinição conceitual, a política funcionaria como uma discriminação positiva ao prever desonerações a fim de equalizar as diferenças existentes pelo histórico desigual da sociedade brasileira.

Nesses termos, a hipótese desenvolvida no trabalho consiste na proposta de redefinição da chamada política “pink tax”, propondo encará-la como uma política pública tributária positiva de auxílio à mitigação da desigualdade de gênero.

Como destacado anteriormente, a desigualdade entre homens e mulheres, e as diferenças entre mulheres brancas e negras, é fruto de uma construção social histórica baseada no poder de dominação do homem branco que impediu a dissociação das mulheres enquanto “Outro” e “Outro absoluto”<sup>75</sup>.

Mesmo com a disposição constitucional de proteção e promoção de igualdade, há ainda falhas que impedem a efetivação desse direito e conservam o *status quo*. Além disso, o direito, enquanto instrumento do sistema institucionalizado pelo Estado, demonstra-se insuficiente ao combate à desigualdade entre homens e mulheres, brancas e negras.

Dessa forma, as lutas desempenhadas pelos movimentos feministas não conseguiram quebrar a opressão suportada pelas mulheres. Na verdade, o mecanismo de dominação e supremacia masculina serviu para institucionalizar um direito à desigualdade às mulheres, de maneira que a situação da desigualdade de gênero pode ser notada como estrutural, ou seja, atingindo diversas áreas da vida social, além de compor a estrutura jurídica nas mais variadas vertentes.

---

<sup>75</sup> Ver item 1.2

Ocorre que é dever do Estado Social e Democrático atuar como regulador das desigualdades, utilizando-se de seu poder em favor da promoção de políticas para a garantia da isonomia e necessidades de seus cidadãos. Nesse contexto, o Estado tem como função implementar os direitos fundamentais por meio de prestações sociais no âmbito das políticas públicas e garantir seu acesso a toda população.

Uma das formas de atender a esses interesses é por meio das políticas tributárias, visto que estas podem ser utilizadas como instrumento de realização de objetivos constitucionais, tanto pela vertente fiscal, quando pela extrafiscal. Para fins de compatibilizar a tributação fiscal com os objetivos constitucionais, entende-se pela necessidade de onerar mais as bases de renda e patrimônio, eis que correspondem de maneira mais acurada aos princípios da capacidade contributiva e isonomia.

Por outro turno, a exação extrafiscal pode ser utilizada de diversas maneiras para concretizar direitos e efetivar objetivos. É possível que sejam incentivados comportamentos por meio da previsão de isenções fiscais; desoneração de alguns tributos por meio de arrecadações diferenciadas; previsão de alíquotas zeradas para bens de primeira necessidade; entre outras disposições. A principal função da tributação extrafiscal é, além do objetivo arrecadatório, intervir na economia, incentivar ou reprimir comportamentos e dispor de meios de compatibilização da tributação com a ordem social vigente (RIBEIRO; FLORY, 2011).

Nesse sentido, entende-se que, dentre as possibilidades acima, a vertente extrafiscal seja a mais acertada – embora não exclusiva – para prever a discriminação positiva com relação às mulheres, uma vez que tem como principal objetivo não a arrecadação, mas a realização de um objetivo constitucional. Entretanto, não se pode deixar de considerar também o viés fiscal para a previsão de uma política positiva que tenha como intenção reduzir a desigualdade de gênero.

Sobre esse aspecto, cabe mencionar a possibilidade de utilização do viés arrecadatório no combate à desigualdade entre homens e mulheres ao prever progressividade fiscal para alguns tributos, como o Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF.

Nesse caso, ainda sim o principal objetivo da oneração tributária será a arrecadação de verbas para financiamento do Estado e de suas políticas. Diante dos princípios constitucionais, até mesmo a arrecadação deve privilegiar a diminuição das desigualdades, ao organizar a distribuição de sua carga tributária para os contribuintes que possuam maior capacidade contributiva.

Assim, não há como não considerar também a faceta fiscal da arrecadação tributária para combater a desigualdade de gênero.



Por sua vez, é necessário, ainda, tratar do tipo mais adequado de tributação com vistas a esse tipo de tratamento diferenciado. Isto é, se incluirá a tributação indireta ou direta.

É importante ressaltar que são necessárias ações em todas as áreas para que seja possível prever programas para combater a desigualdade de gênero. Assim, entende-se que a redefinição da ideia de “pink tax” passa pela abordagem da adoção de uma política pública tributária fiscal e extrafiscal que preveja discriminação positiva com relação à tributação feminina de gravames diretos e indiretos. Isto é, entende-se que a redefinição ao conceito de “pink tax” passa pela harmonização de toda a política tributária aos princípios constitucionais e objetivos de diminuição da desigualdade de gênero.

Contudo, para fins de limitação do objeto deste trabalho, sustenta-se a hipótese de que se deve estabelecer tributação diferenciada para as mulheres com relação à tributos diretos, tais como: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Além disso, propõem-se que o incentivo ao combate à desigualdade de gênero é possível de ser implementado por meio da previsão de incentivos fiscais relacionados ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

No que concerne aos tributos indiretos, ou seja, com viés mercadológico, defende-se uma política tributária positiva com relação, principalmente, à isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre itens de primeira necessidade, tais como absorvente higiênico, medicamentos anticoncepcionais e hormonais.

No que diz respeito ao IPTU, defende-se que a política “pink tax” poderia ser estruturada nos mesmos moldes já elencados na própria Constituição Federal com relação ao IPTU progressivo, previsto no art. 182, § 4º. A finalidade ínsita ao dispositivo é que haja uma maior oneração para aqueles proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que promovam seu adequado aproveitamento a fim de executar a política urbana.

Da mesma forma, é possível que, para privilegiar a igualdade de gênero, haja uma discriminação positiva que possibilite a tributação diferenciada para imóveis registrados em nome de mulheres, tanto pelos valores das bases de cálculo, como também por meio de alíquotas progressivas. Assim, possibilita-se que haja atenção à isonomia econômica entre as mulheres.

Nesse mesmo raciocínio, defende-se que é possível ampliar a discriminação positiva para a incidência de IPVA. Isto é, para veículos automotores que estejam registrados junto ao órgão competente em nome de mulheres, defende-se a viabilidade de uma tributação progressiva a depender do valor do veículo para fins de base de cálculo e faixas de alíquota.

É importante ressaltar que a discriminação acima mencionada, a fim de estar de acordo com a igualdade constitucional, deve considerar os aspectos relacionados à base de cálculo e progressividade de alíquotas, tal como se apresenta a tributação da renda pessoa física. Destaca-se essa necessidade, pois esta medida é proposta a fim de diminuir as desigualdades entre homens e mulheres, bem como entre as mulheres, de forma que aquelas com menor poder aquisitivo e que se encontram na base da sociedade consigam atingir níveis de vida digna.

Não incluir balizas na política tributária contratendencial à desigualdade de gênero apenas servirá para contribuir para que as forças do patriarcado e do machismo estrutural se repliquem de uma nova forma (LERNER, 2019).

Outro aspecto diz respeito à progressividade fiscal do IRPF. Esse tributo, por si só, apresenta uma progressividade, com o intuito de privilegiar a oneração de forma mais incisiva sobre aqueles contribuintes que apresentem capacidade contributiva maior.

No que concerne à desigualdade de gênero, pode-se considerar a possibilidade de utilização do imposto para prever deduções de base de cálculo ou alíquotas menores para mulheres. Para exemplificar, aponta-se a possibilidade de o alimentado deduzir os valores pagos a título do direito de família, como pensão alimentícia ou alimentos, de sua declaração de imposto de renda.

No que concerne às alíquotas diferenciadas de IRPF para mulheres, cabe defendê-las pelo o próprio intuito de observância da capacidade contributiva e isonomia tributária, em especial pelo menor salário percebido pelas mulheres. Ainda que grande parte das mulheres já estejam abrangidas pela margem de isenção, a ideia de defender alíquotas menores às mulheres não fere a isonomia, haja vista a grande segregação que se apresenta pela divisão sexual do trabalho, que renega às mulheres a responsabilidade pelas tarefas domésticas, de cuidado e influencia os cargos que lhes são disponibilizados<sup>76</sup>.

Portanto, as alíquotas menores de IRPF para mulheres estariam à disposição para combater à desigualdade de gênero, no que diz respeito às mulheres que recebam salários-mínimos acima da faixa de isenção, mas que, por outro lado, tenham a responsabilidade de lidar com o trabalho doméstico e, por isso, não consigam se inserir de forma mais gradual no mercado de trabalho. Além do mais, essa previsão contribui para diminuir as diferenças, uma vez que desonera as mulheres que recebam menos em comparação aos homens e que, ainda sim, devem sustentar seus lares sem a contribuição de outros responsáveis.

---

<sup>76</sup> Para mais considerações, ver item 1.3.

Com relação à alternativa de tributação diferenciada para mulheres no âmbito do IRPJ, propõem-se que sejam concedidos incentivos fiscais para empresas que possuam programas de contratação de mulheres, em especial mulheres negras, e que prevejam a perspectiva de inserção de mulheres em cargos de liderança e direção.

Justifica-se essa proposta pela necessidade de serem contratadas cada vez mais mulheres negras. Atualmente, como demonstrado no primeiro capítulo, menos de 50% das mulheres negras com filhos estão inseridas no mercado de trabalho (BRASIL, 2021, p. 03).

Esse cenário decorre de a conquista do movimento feminista branco de inserção no mercado de trabalho não ter incluído a luta das mulheres negras, que continuaram e continuam desempenhando o papel de “Outro absoluto”. Por isso, a fim de diminuir o direito à desigualdade, é necessário que seja estimulado a contratação de mulheres negras.

Outro fator necessário de ser explicitado é que a contratação de mulheres pode contribuir para a quebra do ciclo de violência ao possibilitar independência financeira e desligamento de seu agressor. Como se sabe, os números de violência doméstica no Brasil são muito elevados<sup>77</sup>, de forma que o Estado necessita intervir e apoiar o acolhimento dessas mulheres vítimas de violência.

Entretanto, é importante ressaltar que o ciclo de violência ao qual as mulheres estão inseridas dificulta, e muitas vezes inviabiliza, o fim dessas violações físicas, em especial pela dependência econômica e financeira de seus agressores. A criação de meios de se incentivar a contratação de mulheres vítimas de violência pode contribuir com o fim deste ciclo, bem como com a diminuição da desigualdade de gênero<sup>78</sup>.

Além disso, nos mesmos moldes da inauguração do Simples Nacional, defende-se que, a fim de promover maior inserção das mulheres no mercado de trabalho, retirando-as da informalidade, é possível e necessário a previsão de um regime jurídico diferenciado e favorecido para apoiar o desenvolvimento de empresas de titularidade de mulheres negras por meio do afroempreendedorismo. Maria Angélica dos Santos (2019) explica que o empreendedorismo atrelado ao movimento feminista negro é um ato complexo, uma vez que repercute nas estruturas fixadas socialmente.

Dessa forma, a autora aponta que a mulher negra empreende por pura necessidade de sustento dos seus dependentes, bem como para superar as dificuldades impostas pela sociedade

---

<sup>77</sup> Em 2021, 56.098 mulheres foram vítimas de estupro no país. Além disso, uma mulher foi vítima de feminicídio a cada 7 horas (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

<sup>78</sup> Nesses termos, já há projetos de Lei que preveem a concessão de incentivo fiscal no imposto de renda a empresas que contratem mulheres que sofreram agressão: PL 1741/2021; 1740/2021; PL 3414/2019; PL 10018/2018.

devido ao machismo e racismo estrutural. Portanto, para que seja possível incentivar as mulheres negras nessa atividade decorrente da própria necessidade social, defende-se que o tratamento diferenciado e estimulante pode contribuir para promover independência financeira das mulheres negras (SANTOS, 2019).

Apresentadas as primeiras considerações com relação à tributação direta, cabe mencionar a possibilidade de utilização da redefinição de “pink tax” com relação à tributação indireta. Justifica-se essa abordagem pela necessidade de desoneração tributária de bens essenciais às mulheres que atualmente são tributados como bens não essenciais como forma de contribuir para a manutenção do patriarcado. Assim, a ideia defendida é a previsão de isenção de IPI, PIS e COFINS para itens de primeira necessidade das mulheres, em especial sobre absorventes íntimos e medicamentos anticoncepcionais.

A princípio, cabe destacar os principais aspectos relacionados à tributação dos absorventes íntimos, calcinhas absorventes e coletores menstruais. A intenção relacionada a essa previsão diz respeito à necessidade de atender as demandas básicas de saúde das mulheres e promover dignidade de condições de vida (NERIS, 2020).

A oneração desses bens torna a desigualdade entre homens e mulheres ainda mais extrema, uma vez que evidencia a regressividade da tributação brasileira e destaca o viés de discriminação da política tributária brasileira. Isso pois, a previsão da tributação de absorventes higiênicos vai de encontro a previsão da seletividade e essencialidade tributária.

A situação da tributação sobre itens de higiene pode ser apresentada como “Tampon Tax” (YAZICIOĞLU, 2018, p. 60). Todavia, dentro do cenário de proteção à igualdade de gênero, as ações governamentais devem ser estruturadas para livrar os produtos de higiene feminina da tributação exacerbada, tendo em vista que são produtos de primeira necessidade às mulheres (YAZICIOĞLU, 2018, p. 61).

Na verdade, a tributação de absorventes higiênicos e itens semelhantes representa a oneração da vulnerabilidade feminina, pois cria outros obstáculos para a implementação de igualdade de gênero (NERIS, 2020). Conforme dados extraídos em pesquisa pela UNICEF (2021), a incidência de tributos sobre esses itens influencia a participação de meninas na escola e no ambiente de trabalho, prejudicando-as ainda mais, uma vez que reforça a estrutura patriarcal. entende-se que não há como existir tributação que considere esses itens como bens “supérfluos”, tendo em vista que representa a oneração sobre bens essenciais à saúde das mulheres. Assim, defende-se a concessão de isenção de PIS, COFINS e IPI sobre absorventes higiênicos e itens semelhantes.

É importante destacar que, recentemente, a fim de promover maior isonomia entre homens e mulheres, houve a edição do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, por meio da Lei nº 14.214/2021, com a previsão da distribuição gratuita de absorventes. A edição desse programa passou a prever desoneração de PIS e COFINS sobre os absorventes.

Entretanto, há ainda necessidade de regulamentação com relação à tributação de IPI sobre esses bens, a fim de conciliar a estrutura da política tributária com os preceitos constitucionais de igualdade<sup>79</sup> (NERIS, 2020).

Seguindo esse mesmo raciocínio, outra desoneração necessária à promoção de igualdade entre homens e mulheres por meio da utilização da política tributária diz respeito a previsão de isenção e acesso incondicional aos medicamentos anticoncepcionais e hormonais. Os métodos contraceptivos compõem um instrumento necessário para o enfrentamento da desigualdade entre homens e mulheres e o acesso incondicional a estes representa a edição de uma política comprometida com a igualdade de gênero (BORGES, *et al*, 2021).

As primeiras políticas nacionais voltadas à proteção da saúde da mulher surgiram no século XX, no final dos anos 70 (FARAH, 2004, p. 59). Contudo, com a inserção cada vez mais ampla das mulheres no mercado de trabalho, a necessidade de políticas voltadas ao auxílio de planejamento familiar fica cada vez mais destacada.

Um dos principais aspectos está relacionado às pílulas anticoncepcionais, criadas nos anos 60, pela possibilidade de controle de natalidade e emancipação sexual feminina (VIEIRA, *et al*, 2016). Essa inovação permitiu maior liberdade das mulheres e autonomia que passaram a surtir efeitos no mercado de trabalho como grande aliado na luta contra a política patriarcal de designação do papel das mulheres ao âmbito privado.

Portanto, as políticas públicas que tenham como intenção a diminuição das diferenças entre homens e mulheres devem atuar também para reduzir as desigualdades no mercado de trabalho. O acesso aos métodos contraceptivos representa um instrumento primordial de políticas comprometidas com o combate das desigualdades de gênero.

Por isso, entende-se que a esses medicamentos é necessário prever uma desoneração tributária que auxilie o acesso das mulheres ao planejamento e autonomia familiar, em especial pela desoneração de PIS, COFINS e IPI. Ressalta-se que essa previsão não contradiz a isonomia constitucional, pois possibilita um acesso facilitado aos métodos contraceptivos como é oferecido aos homens.

---

<sup>79</sup> Vide nota de rodapé nº 60.

Além disso, cabe mencionar que, em que pese o Sistema Único de Saúde – SUS, disponibilizar gratuitamente diversos métodos contraceptivos, há falhas na distribuição de métodos no contexto de planejamento familiar (BORGES, *et al*, 2021). Dessa forma, considerando-se a importância dos métodos contraceptivos para o planejamento familiar, é importante que as políticas públicas garantam a desoneração tributária anticoncepcionais.

Antes de prosseguir, todavia, é necessário tecer algumas considerações. Sabe-se que a defesa das concessões expostas está relacionada ao atual nível de gastos tributários no Brasil que vem pressionando o orçamento federal. Assim, a revisão deste é uma medida necessária para que possa ser possível implementar as seguintes ações.

Além do mais, não se ignora o fato de que a concessão de possíveis incentivos tributários sobre determinados bens não necessariamente reduzirá os preços praticados pelo mercado. Isto é, sabe-se que a previsão destes *valores positivos* poderá não ser repassado ao consumidor final.

Contudo, essas considerações não podem impedir a edição de políticas tributárias que visem a redução da desigualdade de gênero, com o objetivo de realizar objetivos do Estado Democrático de direito pela potencialização da seletividade tributária. Com efeito, pode-se defender as previsões exatamente pela necessidade de combater a desigualdade de gênero e efetivar os princípios tributários constitucionais.

É claro que a organização orçamentária que possibilite a concessão dos abonos tributários com relação às mulheres passa pela revisão de outros benefícios já concedidos, bem como pela arrecadação das verbas por meio de outras onerações tributárias. Entretanto, por não ser objeto da presente dissertação, essa discussão não será aprofundada.

Esclarecidos esses pontos, e diante de todas essas considerações, destaca-se que as políticas tributárias representam um papel de extrema importância no combate à desigualdade de gênero, seja nos aspectos fiscais, ou extrafiscais, ou pela tributação direta ou indireta. Com efeito, a política tributária como um todo simboliza uma força de atuação Estatal, por meio das políticas públicas, no combate à desigualdade entre homens e mulheres. Por isso, não há como pensar propostas que tenham por objetivo promover isonomia entre gênero e não considerar a alteração das políticas tributárias.

Assim, entende-se que a redefinição proposta para a política “pink tax” pode representar a adoção de uma política tributária de auxílio a mitigação da desigualdade entre homens e mulheres, especialmente negras, de forma que a política tributária implementada cumpra com os preceitos defendidos constitucionalmente e seja verificada como uma política pública contratendencial à realidade brasileira.

Apresentada a hipótese defendida no presente trabalho, é importante submetê-la a testes de verificação de sua viabilidade a fim de comprovar seu papel enquanto política pública. Para tanto, utiliza-se os critérios abordados por Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019) na elaboração do Quadro de Problemas de Políticas Públicas.

Justifica-se essa abordagem, pois a hipótese levantada ao longo do trabalho diz respeito a um programa de ação governamental ainda não estruturado. Em outras palavras, a hipótese suscitada defende uma redefinição do termo “pink tax” a partir da elaboração de uma política pública tributária que efetive a mitigação da desigualdade de gênero.

E, como apontado no segundo capítulo, o Quadro de Problemas de Políticas Públicas elaborado pelas autoras é uma ferramenta complementar voltada para a análise jurídico-institucional de situações-problemas que deveriam ensejar programas estatais (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153).

Por outro turno, o Quadro de Referência de política pública, desenvolvido por Bucci (2015), é utilizado para isolar o objeto de análise de seu emaranhado normativo. Ainda, possibilita que o pesquisador identifique como se dá a organização do programa já implementado pela ação governamental.

Entretanto, há limitação para utilizá-lo com relação à análise de programas não estruturados ou em estruturação. Isso pois, nesses casos, não é possível identificar todos os elementos componentes do Quadro de Referência e a verificação, de forma que a investigação se torna incompleta.

Delimitados esses aspectos, passa-se a reunir todas as informações desenvolvidas ao longo do trabalho no quadro de problemas de políticas públicas.

*Quadro 1 - Quadro de Problemas de Políticas Públicas*

<b>Elementos do Quadro de Problemas de Políticas Públicas</b>	<b>Aplicação à política “pink tax”</b>
Situação-problema	Desigualdade de gênero e racial estrutural à sociedade brasileira

Diagnóstico situacional	O contexto político, econômico, cultural e social que envolve a desigualdade de gênero pode ser identificado da seguinte forma: desenvolvimento de estudos relacionando a tributação ao gênero, em especial o trabalho realizado pelo Grupo de Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas – FGV, com elaboração de propostas e provocação do Poder Público para destacar o potencial da utilização de políticas tributárias no combate à desigualdade de gênero
Solução hipotética	Elaboração de uma política pública tributária voltada à política tributária geral (IPTU; IPVA; IRPF; IRPJ; IPI, PIS e COFINS) que auxilie a mitigar a desigualdade de gênero, tendo em vista o potencial da tributação enquanto meio de concretizar os objetivos constitucionais, bem como por considerar que a política tributária é uma política pública.



Contexto normativo	<p>A necessidade de promover igualdade de gênero está prevista em diversos textos normativos, em especial:</p> <p>a) Constituição Federal, artigos 1º; 3º e 5º, que consagram direitos e garantias para todos os cidadãos, ao assegurar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito; prever a mitigação da desigualdade e promoção do bem a todos, sem distinção de gênero e raça; expor, claramente, que todos são iguais, sem distinção de sexo;</p> <p>b) Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), tratado internacional aprovado em 1979 que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher, tanto para a busca de igualdade de gênero, quanto para reprimir quaisquer discriminações contra às mulheres;</p> <p>c) Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que busca proteger valores de igualdade e diversidade étnico-racial;</p> <p>d) Lei Maria da Penha, elaborada para combater violências doméstica e familiar contra às mulheres;</p> <p>e) Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288/2010, instituído para garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica;</p> <p>f) Decreto nº 65.810/69, que promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.</p>
Processo decisório	<p>O processo decisório sobre o problema da desigualdade de gênero brasileira é de responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, federal, estadual e municipal, de forma a prever ações que possibilitem a desoneração tributária das mulheres, em especial no que diz respeito à tributação direta e indireta, como exposto anteriormente.</p>

<p>Etapa atual do processo decisório</p>	<p>Considerando os fatos narrados ao longo da dissertação, verifica-se que a desigualdade de gênero brasileira é estrutural, ocupando todas as áreas da vida social, conforme demonstrado por inúmeros indicadores sociais, além de diversos estudos elaborados por pesquisadores para evitar a desigualdade de gênero, inclusive na seara que envolve a tributação e gênero.</p> <p>Dentro desse contexto, entende-se que a problemática da desigualdade de gênero integra a agenda pública, entretanto é difícil de ultrapassar a etapa de tomada de decisão, tanto por não existirem representantes femininas de maneira substancial nos Poderes Legislativos da federação, quanto por ser a desigualdade entre homens e mulheres, e a desigualdade racial, uma marca estrutural na sociedade brasileira.</p>
<p>Arena institucional</p>	<p>Em se tratando de uma política tributária a ser implementada, entende-se que o ambiente de tomada de decisão seja o Poder Legislativo dos quatro entes federativos, por meio de relatórios relacionados à implementação de orçamentos sensíveis à gênero.</p>
<p>Protagonistas</p>	<p>Os interessados na tomada decisão sobre a desigualdade de gênero são os próprios chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo; membros da organização da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos das mulheres; as mulheres diretamente afetadas pela desigualdade; pessoas jurídicas ou físicas abordadas como beneficiárias da política tributária; defensores da igualdade de gênero e racial; movimentos feministas e antirracistas</p>
<p>Antagonistas</p>	<p>Como antagonistas, devemos apontar os homens que replicam a estrutura patriarcal; próprios agentes governamentais contrários à promoção de igualdade de gênero e racial; membros da sociedade que mantêm a estrutura machista; empresas que não contratam mulheres.</p>

Decisores	Chefes do Poder Executivo; membros dos Poderes Legislativos; elaboradores de políticas públicas a fim de que seja possível adequar a política “pink tax” contratendencial à realidade da unidade federativa em questão.
Recursos de barganha	Os principais indicadores como recursos de barganha são os movimentos feministas e antirracistas; defensores da igualdade de gênero e racial.

Fonte: elaborado própria com base na proposta de Isabela Ruiz e Maria Paula Dallari Bucci (2019).

Por meio da análise jurídico-institucional do problema da desigualdade de gênero brasileira, que o quadro acima aponta, é possível perceber que a política “pink tax” contratendencial à realidade desigual brasileira pode ser compreendida como política pública, dentro dos aspectos relacionados à abordagem direito e políticas públicas, em especial nos moldes destacados no Quadro de Problemas desenvolvido por Bucci e Ruiz (2019). Nota-se, em verdade, que a redefinição pretendida ao conceito atual de “pink tax” pode ser utilizado como um programa governamental a ser implementado pelo Estado a fim de auxiliar a combater o direito à desigualdade de gênero e racial existente na sociedade brasileira.

A nova política “pink tax” enfrenta alguns problemas, em especial quanto à arena institucional. As raízes estruturais da desigualdade entre homens e mulheres, e entre mulheres brancas e negras, intrínsecas à própria realidade social e estruturante do Estado brasileiro, nunca serão por completo extintas, pois a existência de diferenças é ínsita ao sistema capitalista.

Ocorre que, inseridas em um contexto de Estado Social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, essas desigualdades devem coexistir de maneira a permitir que os cidadãos brasileiros, em especial mulheres negras, vivam de maneira digna. Assim, torna-se dever do Estado equalizar e equilibrar as diferenças marcantes na sociedade, principalmente a de gênero, a fim de possibilitar a realização e implementação integral dos objetivos constitucionais e direitos fundamentais.

É de se ressaltar que a promoção de mais debates e a inclusão da discussão relacionada à potencialidade de a política tributária ser utilizada para combater a desigualdade de gênero, como se pretende nessa dissertação, contribui para atribuir maior importância ao tema. Além desse aspecto, possibilita a sua inclusão na agenda política, como, inclusive, defende a abordagem de direito e políticas públicas utilizada para fundamentar todo o raciocínio desenvolvido.

Dessa forma, entende-se que o principal ponto que pode suscitar debates relacionados à implementação da redefinição de política “pink tax” passa, necessariamente, pelas trocas de conhecimento e promoção de notoriedade ao tema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo demonstrar a relação entre tributação e gênero por meio da hipótese levantada, a qual considerou a possibilidade de redefinir o conceito de “pink tax” como uma política pública tributária contratendencial de mitigação da desigualdade de gênero. Utilizando o método de abordagem hipotético-dedutivo, crê-se que a pesquisa logrou êxito em demonstrar que a hipótese destacada é válida.

Como se extrai do primeiro capítulo, as alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988 fizeram com que o Estado passasse a ser responsável pela efetivação de direitos elencados no texto constitucional e pela garantia de condições mínimas a todos os cidadãos. Assim, no contexto do Estado Democrático de Direito, é dever do Estado organizar suas estruturas para a realização destes fins, especialmente na busca da redução da pobreza e das desigualdades.

Dentro desse aspecto, demonstrou-se que um dos principais objetivos do Estado brasileiro é proporcionar meios de mitigação da desigualdade de gênero. Contudo, foi possível notar que, em que pese a disposição constitucional de proteção e promoção da igualdade, há ainda falhas estruturais que impossibilitam a efetivação e mantêm o *status quo*, especialmente reforçadas pelo Estado e pelo próprio direito.

Além disso, o capítulo expôs que essas desigualdades foram estruturadas pelo fato de que o mecanismo de dominação masculina nunca precisou ser justificado. Pelo contrário, essa dominação sempre reproduziu o sistema institucionalizado do patriarcado e a supremacia da ideologia masculina dominante estruturou o machismo na sociedade. Tanto é verdade que às mulheres foi designado um papel de “Outro”, enquanto às mulheres negras o papel de “Outro absoluto”, tendo em vista que se apropriaram de menos poder ao longo da história.

Dessa forma, demonstrou-se que, mesmo com a previsão constitucional de promoção da igualdade, especialmente igualdade de gênero, o que se nota, na realidade, é um direito à desigualdade e o processo de invisibilidade das mulheres para o Estado. Ainda, as discussões desenvolvidas possibilitaram a demonstração de que o cenário social brasileiro representa uma desigualdade estrutural entre homens e mulheres.

Estabelecidas essas primeiras premissas, a fim de desenvolver a hipótese suscitada, o trabalho passou a tratar da função estatal frente a esse cenário no segundo capítulo.

A princípio, buscou-se destacar que, com a inauguração do Estado Democrático de Direito, tornou-se um dever constitucional do Estado atuar como regulador das desigualdades. E a forma pela qual este realiza essa função é por meio das políticas públicas, um instrumento

de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns a fim de realizar os objetivos e direitos previstos na Constituição.

É importante destacar que o trabalho não pretendeu unificar os conceitos diversos de políticas públicas. A ideia foi apresentar um conceito que, dentro da ótica de direito e políticas públicas, auxiliasse na verificação da hipótese suscitada, tanto para confirmá-la, quanto para testá-la.

Assim, adotou-se como conceito de políticas públicas a definição de que essas são “programas de ação governamental para coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades provadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241). Ou seja, são instrumentos utilizados pela atuação direta ou indireta dos Estados para promover direitos.

Além disso, o objetivo era demonstrar os mecanismos que permitissem uma análise mais abrangente do que a mera percepção normativa. Dessa forma, possibilitou-se a verificação de que as políticas públicas se apresentam como um processo complexo e interligado de concretização de direitos e realização de objetivos, uma vez que estão relacionadas à política estatal. Para realizar esse raciocínio, utilizou-se do estudo do ciclo das políticas públicas, de suas tipologias, bem como da investigação dos quadros de referências e problemas das políticas públicas.

Apresentados esses paradigmas, passou-se a tratar da relação entre as políticas públicas e políticas tributárias, no cenário de realização de direitos fundamentais e objetivos constitucionais do Estado Democrático de direito.

Sobre esse tópico, destacou-se que, para que seja possível implementar políticas públicas, o poder público depende da arrecadação de verbas, as quais são provenientes da tributação. Outrossim, ressaltou-se que o Estado Democrático de direito inaugurou um novo modelo de tributação fundamentado nos princípios e valores constitucionais, além de ter como objetivo concretizar a justiça social.

Por isso, além de ser necessária ao financiamento das políticas públicas, a política tributária passou a ser considerada de acordo com os preceitos do texto da Constituição Federal para que seja válida e realize os objetivos e direitos previstos. A principal necessidade de desenvolver este tópico esteve relacionada a demonstrar que, dentro do contexto do Estado Democrático de direito, as políticas tributárias também devem ser utilizadas pelo Estado como políticas públicas redistributivas para combater as desigualdades verificadas no contexto social do país.

Com efeito, destacou-se que a política tributária deve estar adequada às garantias fundamentais expostas no texto constitucional, bem como à efetivação de direitos fundamentais. A tributação, fiscal e extrafiscal, deve considerar em todos os momentos a necessidade de observância da garantia constitucional, em especial o princípio da igualdade, dignidade da pessoa humana e solidariedade.

Dessa forma, as atitudes implementadas pelo Estado em todas as áreas e vertentes do ordenamento jurídico e social brasileiro, enquanto ações para promover direitos fundamentais e atingir os objetivos fundamentais da República, isto é, enquanto políticas públicas, devem tentar combater a desigualdade, inclusive a de gênero.

A partir dessa argumentação, foi possível demonstrar que, sendo considerada como viés da política pública no combate às desigualdades, a política tributária também deve ser utilizada como política contratendência ao patriarcado, machismo e racismo, no combate às diferenças de gênero para promover isonomia entre homens e mulheres, e entre as mulheres.

Portanto, para desenvolver a hipótese levantada, o primeiro capítulo buscou demonstrar a justificativa para o desenvolvimento da presente dissertação, isto é, o quadro de desigualdades estrutural entre homens e mulheres à sociedade brasileira. Em seguida, o segundo capítulo traçou os principais elementos de argumentação que permitiram a percepção da pergunta que guia a dissertação: seria possível considerar uma política pública tributária como instrumento de realização e efetivação de direitos que atue de modo contratendencial?

A partir dessa conjuntura, o terceiro capítulo foi estruturado para demonstrar a hipótese suscitada e submetê-la a testes a fim de verificar sua validade.

Inicialmente, buscou-se destacar os principais aspectos relacionados à política “pink tax”. Destacou-se que por “pink tax” pode-se entender a prática de preços baseados em gênero, isto é, a decisão mercadológica de cobrar de mulheres mais do que dos homens por uma série de produtos e serviços substancialmente similares (YAZICIOĞLU, 2018, p. 26).

Contudo, mesmo não sendo uma pauta essencialmente tributária, uma vez que não é tributo, nem imposto, essa política apresenta aspectos que acabam influenciando a relação jurídico-tributária pelos efeitos econômicos de imposto seletivo sobre o consumo que produz na realidade, bem como pelo fato de a política tributária brasileira ser fundamentada prioritariamente sobre o consumo.

Dessa forma, foi possível percebê-la enquanto viés implícito de desigualdade de gênero, na medida em que os produtos necessários para a subsistência das mulheres na sociedade machista são mais caros do que os destinados aos homens, de maneira que a atual política do “pink tax” acaba funcionando como mais uma das formas de manutenção da sociedade machista

e patriarcal. Na verdade, essa política acaba por replicar as diferenças sociais já existentes, funcionando como mais uma vertente do direito à desigualdade de gênero.

Contudo, sendo a política tributária um potencial instrumento de realização de objetivos constitucionais, é necessário que seja organizada de forma que, em conjunto com a arrecadação, pense e organize formas de criar espaços fiscais para combater a desigualdade de gênero. Por isso, defendeu-se que a redefinição da política “pink tax” pode ser entendida como política pública de auxílio à mitigação da desigualdade entre homens e mulheres.

Utilizando-se da abordagem de direito e políticas públicas, o trabalho expôs que a redefinição da ideia de “pink tax” passa pela abordagem da adoção de uma política pública tributária que preveja discriminação positiva com relação à tributação feminina de tributos diretos e indiretos.

Destacou-se a ação estatal sobre esses tributos (IPVA; IPTU; IRPF; IRPJ; IPI; PIS e COFINS) pela viabilidade de uma oneração diferenciada que esteja de acordo com a igualdade constitucional, tanto pela possibilidade de considerar os aspectos relacionados às alíquotas progressivas, quanto às bases de cálculos. Além do mais, considerou-se que os incentivos previstos por meio desses gravames seriam alternativas para auxiliar a contratar mulheres, inseri-las no mercado de trabalho e promover independência financeira.

Assim, foi possível defender que o novo conceito de “pink tax” pode representar a adoção de uma política tributária de auxílio à mitigação da desigualdade entre homens e mulheres, especialmente negras, pois cumpre com os preceitos defendidos constitucionalmente.

A verificação da validade da hipótese levantada foi realizada por meio da subsunção da análise jurídico-institucional da situação-problema que deveria ensejar programas estatais – desigualdade de gênero estrutural na sociedade brasileira e intensificada pelo sistema tributário nacional, bem como pela prática atual do “pink tax” - ao Quadro de Problemas de Políticas Públicas elaborado por Ruiz e Bucci. Por meio dessa análise, foi possível notar que a política “pink tax” contratendencial à realidade desigual brasileira pode ser compreendida como política pública.

Na verdade, a redefinição pretendida ao conceito atual de “pink tax” pode ser utilizada como um programa governamental a ser implementado pelo Estado a fim de auxiliar a combater o direito à desigualdade de gênero e racial existente na sociedade brasileira.

Os possíveis problemas verificados ao longo de sua análise serão solucionados por meio da promoção de maiores debates e inclusão da discussão do tema na agenda política. Dessa forma, concluiu-se que o meio para viabilizar a realização dessa nova definição passa, necessariamente, pela concessão de notoriedade ao tema.



De todas as considerações destacadas, encerra-se a presente dissertação apontando que uma redefinição ao conceito atual de “pink tax” pode ser utilizado como um programa governamental a ser implementado pelo Estado a fim de auxiliar a combater o direito à desigualdade de gênero e racial existente na sociedade brasileira. Destaca-se que a proposta teve como principal objetivo auxiliar a reduzir as desigualdades existentes entre homens e mulheres, e entre as mulheres, reconhecendo que as raízes estruturais da desigualdade entre homens e mulheres, e entre mulheres brancas e negras, intrínsecas à própria realidade social e estruturante do Estado, nunca serão por completo extintas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Bruna Alexandre Marques; DUARTE, Francisco Carlos. Aplicações da extrafiscalidade no direito brasileiro. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 2, p. 280 - 300, 13 jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/329>. Acesso em: 17 jan. 2022.

ANDRADE, Mailô de Menezes Vieira. “Podem os privilegiados escutar?”: provocações dos feminismos marginais à crítica criminológica “Can the privileged listen?”: defiances by feminisms from margins to criminological critique. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 2302-2329, dez. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/43476>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BALEEIRO, Aliomar. A crise financeira do federalismo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: UFMG, n. 28, p. 77-111, 1970 Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rbep28&div=7&id=&page=>. Acesso em: 15 mai. 2022.

BANDEIRA, Lourdes. Brasil: fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. *In*: MELO, Hildete Pereira de; BANDEIRA, Lourdes (org). **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. Santiago de Chile, junho, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5943>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline. “Sabe com quem está falando?”: Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 204-232, mar. 2016. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>. Acesso em: 27 jan.2022. doi:<https://doi.org/10.12957/dep.2016.21094>.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo: fatos e mitos**. Tradução: Sérgio Milliet. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 3ªed., Nova York: Routledge, 2015.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. Boitempo Editorial, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORGES, Antônio Moura *et al.* Políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da covid-19. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 64, p. 515 - 539, ago. 2021. ISSN 2316-753X. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5150>. Acesso em: 04 maio 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v2i64.5150>.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**: a condição feminina e a violência simbólica. 16ª ed. São Paulo: Bertrand Brasil. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101681>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021, 2ª ed. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. **Lei 5172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, out 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Carga Tributária do Brasil 2020: análise por tributos e bases de incidência, 2021. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Acesso em 20 jan. 2022.

BRASIL. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. IBGE. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 05 mar. 2022.

BORGES, Ana Luiza Vilela *et al.* Descontinuidades contraceptivas no uso do contraceptivo hormonal oral, injetável e do preservativo masculino. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 2, p. e0014220, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/mFskJJHLGX5HJs3YpY7qZfK/?lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (Org.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. 1 ed. São Paulo -SP: Blucher Open Access, p. 313-340, 2017. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso em: 23 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari, et. al. Direitos humanos e políticas públicas, **Cadernos Pólis 2 Direitos Humanos e Políticas Públicas**, São Paulo, Instituto Pólis, v. 2, , p. 5-16, 2001 Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS\\_direitos\\_humanos\\_politicas\\_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 14 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI-Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. **Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional** (republicado em *Colunistas Direito do Estado*), 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 25 abr. 2022.

CAPRARO, Chiara. Direitos das mulheres e justiça fiscal. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, SUR 24, v.13, n. 24, p. 17 – 26, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/1-sur-24-por-chiara-capraro.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira De. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000300773&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392019000300773&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 21 fev. 2021.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos fundamentais em tempos de crise econômica. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 175-198, abr./jun, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1031/811>. Acesso em: 06 jun. 2021.

CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Direito Público**, [S. l.], v. 18, n. 98, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i98.4723. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 4 mai.2022.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Observatório de Igualdade de Gênero. **Índice de feminidade da pobreza**, 2019. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/indice-feminidade-da-pobreza>. Acesso em: 13 fev. 2022.

COELLO, Raquel. Introdução. *In*: JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA; Shirley (Org.). **Orçamentos sensíveis à gênero: experiências**. Brasília: ONU MULHERES, p. 15-21, 2012. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-experiencias/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos tribunais**, 1997.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias**. 2ª. ed., São Paulo: Almedina, 2015.

COSTA, B. J.; BUFFON, M. Robin hood às avessas: a indevida tributação dos produtos da cesta básica. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 90–112, 2016. DOI: 10.5902/1981369419765. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19765>. Acesso em: 4 mai. 2022.

COSTA, Claudia de Lima. O sujeito no feminismo: revisitando os debates. **Cadernos Pagu**, p. 59-90, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/ws7Qsx7gSndHr7FyYcfjR5Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 fev. 2022.

COSTA, Joana Simões *et al.* **A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil**. Texto para Discussão, nº 1.137. Brasília: Ipea, nov. 2005. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4726&catid=309](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4726&catid=309). Acesso em: 23 jan. 2022.

COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 39, n. 1, p.21-32, jan./jun, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51049>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista estudos feministas**, v. 7, n. 12, p. 171-188, jan./jun, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mBTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **A regressividade da matriz tributária brasileira: debatendo a tributação a partir de nossa realidade econômica, política e social**. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18748>. Acesso em: 25 mar. 2022

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Boitempo Editorial, 2016.

DIAS NETO, Orlando Fernandes; FERIATO, Juliana Marteli Fais. A tributação como instrumento para a promoção da igualdade de gênero no mercado de trabalho. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 6, n. 2, p. 420-444, 2018. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/504>. Acesso em: 13 dez. 2021.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da faculdade de direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 41, p. 278-304, dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Trad.: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14ª ed., NJ: Pearson Education Inc., 2013.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. **Political Science Quarterly**, vol. 94, nº. 4, pp. 601–616, 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2149628>. Acesso em: 23 mar. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr., 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lang=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lang=en). Acesso em: 17 jan. 2022.

FOLLONI, André; FLORIANI NETO, Antonio Bazilio. Desigualdade econômica na Constituição e possibilidades de sua redução por meio de tributos. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, Santa Catarina, v. 23, n. 2, p. 578-598, 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13410>. Acesso em: 05 abr. 2021.

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 1, p. 201-220, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/43565>. Acesso em: 14 dez. 2021.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência contra as mulheres em 2021**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

FUKUDA-PARR, Sakiko (1999). What does feminization of poverty mean? It isn't just lack income. **Feminist Economics**, v.5, n.2, p. 99-103, 1999. DOI: 10.1080/135457099337996. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/135457099337996#tabModule>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GALVANE, Fabia Alberton de Silva; SALVARO, Giovana Ilka Jacinto; MORAES, Adriana Zomer de. Mulheres em cargos profissionais de chefia: o paradoxo da igualdade. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 27, n. 3, p. 301-309, set-dez, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-02922015000300301&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-02922015000300301&script=sci_arttext). Acesso em: 24 abr. 2021.

GALVÃO, M.C.; ALMEIDA, A. N.. O padrão de consumo e comportamento familiar por gênero no Brasil: uma análise usando a pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 50, p. 13-46, jan/jun,2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8500>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P. J. S.; PAULINO, S. R. DA F. Tributação sobre consumo: o esforço em onerar. **Seqüência**, n. 66, p. 213–234, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/GDHzYgw9JCNWF4LWkF6wbsn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2022.

GHERARDI, Natália; ENRÍQUEZ; Corina. A política tributária como ferramenta para equidade de gênero: o caso do imposto de renda sobre pessoas físicas na Argentina. *In*: JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA; Shirley (Org.). **Orçamentos sensíveis à gênero: experiências**. Brasília: ONU MULHERES, p. 21-68, 2012. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-experiencias/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

GROWN, Caren. Taxation and gender equality. *In*: GROWN, Caren; VALODIA, Imraan (Ed.). **Taxation and gender equity: a comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries**. London: Routledge, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio, Fabris Editor, 1991.

HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. Presupuestos sensibles al género:Herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de Mexico. *In*: JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA; Shirley (Org.). **Orçamentos sensíveis à gênero: conceitos**. Brasília: ONU MULHERES, p. 27-63, 2012. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-conceitos/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

HONNETH, Axel. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. *In*: SOUZA, J.; MATTOS, P. (Org.). **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, p. 79-93, 2007. [versão original: Recognition or redistribution? Changing perspectives on the moral order of society. *Theory, Culture and Society*, v.18, n. 2-3, p. 43-55, 2001].

HOOKS, Bell. **Teoria feminista**. Editora Perspectiva SA, 2020.

HOWLETT, Michael, *et. al.* **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INFANTI, Anthony C. Tax Equity. *In*: INFANTI, A. C., & CRAWFORD, B. J. **Critical Tax Theory: an introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

JENKIS, William. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. St. Martin's press, New York. 1978.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Editora Cobogó, 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, And Public Policies**. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

LAFFERTY, M. The Pink Tax: The Persistence of Gender Price Disparity. **Midwest Journal of Undergraduate Research**. v. 11, ,p. 56-72, 2019. Disponível em: <http://research.monm.edu/mjur/files/2020/02/MJUR-i12-2019-Conference-4-Lafferty.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASSWELL, Harold Dwight. Politics: who gets what, when, how. *In: The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe: The Free Press, 1951.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado**. Trad. Luiza Sellera 1ª ed. São Paulo: Cultrix. 2019.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, vol. 19, nº.. 2, pp. 79–88, 1959. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 13 mar. 2022.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, vol. 16, nº.. 4, pp. 677-715, 1964. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, nº.. 4, jul/aug., p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MACHADO, R. R.; RODRIGUES, H. T. Public financial/tax policies for social inclusion and the world of work: a ride between post-modern values, factual realities and the constitutional universe. **Revista do Direito**, n. 50, p. 3-15, 5 set., 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8689>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MANCUSO, Wagner Pralon; MOREIRA, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? um estudo de formulação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, mar., 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 fev. 2022.

MARCONDES, Mariana M.; DINIZ, Ana Paula R.; FARAH, Marta F. S. “Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil”. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.



Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2297>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 29, jan-abr., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/BD9QvBcJRddcQKgtCGjyNwv/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MASTRODI, Josué. IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**. Florianópolis/SC, v. 24, n. 9 pp. 03-16, set./dez., 2019. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

MAYHALL, L. E. N. Defining Militancy: Radical Protest, the Constitutional Idiom, and Women's Suffrage in Britain, 1908–1909. **Journal of British Studies**, v. 39, n. 3, p. 340–371, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-british-studies/article/defining-militancy-radical-protest-the-constitutional-idiom-and-womens-suffrage-in-britain-19081909/9EDB92FE00828FE02D2F82763CA0363E>. Acesso em: 24 set. 2021.

MELO, Hildete Pereira de. Gênero e pobreza no Brasil. *In*: MELO, Hildete Pereira de; BANDEIRA, Lourdes (org). **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. Santiago de Chile, junho, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5943>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MONTEIRO, Izabelle Pontes Ramalho Wanderley; COUTINHO, Ana Luisa Celino. Gênero e violência contra a mulher no direito brasileiro: uma análise histórica. *In*: Melo, Ezilda (org). **Maternidade e Direito**. 1.ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, p. 65-76, 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/uploads/livros/pdf/1596895765.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **The Myth of Ownership – Taxes and Justice**. New York: Oxford University Press, 2002.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. **Psicologia em estudo**, v. 11, p. 647-654, dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/NGxmf9MK4wBdpJ7twQzvfYM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 fev. 2022.

NERIS, Brenda Borba dos Santos. Políticas fiscais e desigualdade de gênero: análise da tributação incidente nos absorventes femininos. **Revista FIDES**, Natal, v. 11, n. 2, ago./dez., p. 743-759, 2020. Disponível em: <http://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/533>. Acesso em: 25 jan. 2021.

OCDE. Tax Policy and Gender Equality: **A Stocktake of Country Approaches**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8177aea-en>. 2022. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-and-gender-equality\\_b8177aea-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-and-gender-equality_b8177aea-en). Acesso em: 23 jun. 2022.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/a-distancia-que-nos-une-um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/> Acesso em: 26 nov. 2021.

PAGANINI, Juliana; DI STEFANO FILHO, Mario. A cidadania participativa na política tributária: uma análise da participação social no conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo. **Cadernos de Direito Actual**, n. 16, p. 384-398, 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/719>. Acesso em: 13 fev. 2022.

PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1 p.449-471, 2019. Disponível em: <https://www.cienciasaude.uniceub.br/RBPP/article/view/5379/pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PALAR, Juliana VARGAS; SILVA, Maria Beatriz da Oliveira. O Direito como instrumento contra a opressão feminina / The Law as an instrument against women's oppression. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 721-748, mai., 2018. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25258>. Acesso em: 21 fev. 2022.

PANKHURTS, Sylvia E. **The Suffragette (Illustrated): The History of the Women's Militant Suffrage Movement, 1905-1910**. Wentworth Press, 2016. 606, p.

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

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/GW9TMRsYgQNzxNjZNcSBf5r/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2022.

POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Psychology Press. 2002.

PUGLIESI, F.; OLIVEIRA, M. R; SOUZA, M. C. S. A. Tributação e igualdade de gênero: um olhar sobre direitos humanos. **Revista Direito UFMS**, v. 2, n. 1, p. 173–183, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/2583>. Acesso em: 12 jul. 2022.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, p.542-566, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5329/3980>. Acesso em: 20 fev. 2022.

REZENDE, Mirela Faleiros. **Gênero, finanças públicas e direitos humanos: o inventário das ausências**. 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10494>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RIBEIRO, Djamila. Feminismo negro para um novo marco civilizatório. Sur. **Revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 99-104., dez., 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/9-sur-24-por-djamila-ribeiro.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2022.

RIBEIRO, Ivan César. Políticas públicas e teorias do estado: o papel das teorias de médio alcance. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 856-877, dez., 2019. ISSN 2447-5467. doi: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.432>. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/432/419>>. Acesso em: 15 maio 2022.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FLORY, Suely Fadul Villbor. Políticas públicas tributárias, desenvolvimento e crise Econômica. In: JUSSARA, Suzi Assis Borges Nasser Ferreira; RIBEIRO, Maria de Fátima. (orgs.) **Estado e crise econômica: questões relevantes**. São Paulo: Arte & Ciência, 2011. Disponível em: [https://www.unimar.br/biblioteca/publicacoes/direito/Estado\\_e\\_Crise\\_2012.pdf#page=185](https://www.unimar.br/biblioteca/publicacoes/direito/Estado_e_Crise_2012.pdf#page=185). Acesso em: 12 dez. 2021.

RODRIGUES, Hugo Thamir; DE OLIVEIRA, Antonio Furtado. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 19, n. 1, p. 51-71, 2018. Disponível em: <http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/505>. Acesso em: 4 ago. 2022.

RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. **NOMOS**, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 151-170, jul/dez., 2018. Disponível em: [http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/43931/1/2018\\_art\\_htrodrigues.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/43931/1/2018_art_htrodrigues.pdf). Acesso em: 17 jan. 2022.

RODRIGUES, Hugo Thamir; SCHMIDT, Marguid. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana como legitimadora da tributação no estado democrático de direito: solidariedade e neoliberalismo. **Revista jurídica**, v. 4, n. 45, Curitiba, pp. 154-179, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1786>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ROESEL, Claudiane Aquino; FERREIRA, Maria Flávia de Freitas. A tributação como instrumento de justiça social. **Meritum**. Belo Horizonte, v. 12, n. 1, pp. 196-210, jan./jun., 2017. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/5216>. Acesso em: 27 jun. 2021.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Rei - revista estudos institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1142-1167, dez. 2019. ISSN 2447-5467. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em: 04 maio 2022.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, vol. 6, nº.1, pp. 21-48, 1986. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998354>. Acesso em: 20. mar. 2022.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. **Policy Analysis**, vol. 5, n.º. 4, pp. 481–504, 1979. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42783358>. Acesso em: 18 fev. 2022.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado e violência**. 2ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **O poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAMPAIO, J. A. L; SOUTO, L. M. Ausência de interseccionalidade nas políticas públicas de promoção da igualdade de gênero na política brasileira. **Revista do Direito**, n. 64, 3 dez., 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/15671>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SANTOS, José Alcides Figueiredo. Classe social e desigualdade de gênero no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 353-402, 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000200005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000200005&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, Maria Angélica dos. **O lado negro do empreendedorismo: afroempreendedorismo e black money**. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2019.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; OLIVEIRA, Leidiane. Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital: limites, contradições e avanços. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 13 n. 1 p. 11-19 jan./jun., 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HqLvNHVzXPJkDYSCHsb94hP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez., 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 15 set. 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. The Crisis of The Tax State. *In*: SWEDBERG, Richard (org.) Joseph A. Schumpeter. **The economics and sociology of capitalism**. Princeton: Princeton University Press, pp. 99-140, 1991.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA BALBÉ, Paulo Valdemar da; BOFF, Salete Oro. O papel do estado e sua política fiscal em um modelo de desenvolvimento sustentável fundado nas garantias e liberdades individuais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2015. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 24 abr. 2022. ISSN 1980-7791.

SIMON, Herbert Alexander. **Administrative Behavior**: a study of decision-making process in administrative organizations. 4<sup>a</sup> ed. Nova York: Free Press, 1997.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A tributação da renda como forma de justiça social. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v.20, n. 1, pp. 203-221, jan.-abr. ,2019. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/955>. Acesso em: 30 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dec., 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 ago. 2021.

STEFANO FILHO, Mario Di. **Políticas públicas, política tributária e a tributação das grandes riquezas**. 2020. 109f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP. Disponível em: <http://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/xmlui/handle/123456789/14943>. Acesso em: 24 jun. 2021.

STOTSKY, Janet G. How tax systems treat men and women differently. **Finance & Development**, v. 34, n. 001, 1997. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0034/001/article-A010-en.xml>. Acesso em: 03. fev. 2022.

STOTSKY, Ms Janet Gale. **Gender bias in tax systems**. International Monetary Fund, 1996. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882995](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882995). Acesso em: 03 fev. 2022.

TUTT, Juliana. "No taxation without representation" in the American woman suffrage movement. **Stanford Law Review**, v. 62, n. 5; mar/2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25681867>. Acesso em: 08 ago. 2022.

UNICEF. **Pobreza menstrual no Brasil**: desigualdades e violações de direitos. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobrezamenstrual-no-brasil-desigualdade-e-violacoes-de-direitos>. Acesso em: 16 mai. 2022.

VALODIA, Imraan. Conclusion and policy recommendation. *In*: GROWN, Caren; VALODIA, Imraan (Ed.). **Taxation and gender equity**: a comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries. London: Routledge, 2010. 299-314 p.

VAN TILBURG, M. *et al.* Beyond "Pink It and Shrink It" Perceived Product Gender, Aesthetics, and Product Evaluation. **Psychology and Marketing**, v. 32, n. 4, p. 422–437, 1 abr., 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/mar.20789>. Acesso em: 02 jan. 2022.

VIEIRA, Kay Francis Leal *et al.* Representação social das relações sexuais: um estudo transgeracional entre mulheres. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, p. 329-340, abr-jun, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/tnnBmB6vVRFvNNsPxxHtNVs/?lang=pt>. Acesso em: 08 ago. 2022.

VIGANO, Samira de Moraes Maia; LAFFIN, Maria Hermínia Lage Fernandes. Mulheres, políticas públicas e combate à violência de gênero. **História** (São Paulo), v. 38, 2019.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/his/a/Sy6nh8bjBhKTxpTgGmLhbtL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 03 fev. 2022.

VILLELA, Shirley. Introdução. *In*: JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA; Shirley (Org.). **Orçamentos sensíveis à gênero: conceitos**. Brasília: ONU MULHERES, p. 15-27, 2012.

Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-conceitos/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

YAZICIOĞLU, A. E. **Pink Tax and the Law: discriminating against women consumers**. New York: Routledge, 2018.