



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZ ALBERTO CERBINO DA CUNHA JUNIOR

POR UM ORÇAMENTO DIVERSO: uma análise das normativas orçamentárias paraenses
frente aos direitos ESC da comunidade LGBTQI+

Belém-Pa

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**POR UM ORÇAMENTO DIVERSO: UMA ANÁLISE DAS NORMATIVAS
ORÇAMENTÁRIAS PARAENSES FRENTE AOS DIREITOS ESC DA COMUNIDADE
LGBT+**

Dissertação apresentada perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva (UFPA).

Belém-Pa

2025

LUIZ ALBERTO CERBINO DA CUNHA JUNIOR

**POR UM ORÇAMENTO DIVERSO: UMA ANÁLISE DAS NORMATIVAS
ORÇAMENTÁRIAS PARAENSES FRENTE AOS DIREITOS ESC DA
COMUNIDADE LGBT+**

Dissertação apresentada perante o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva
UFPA

Profa. Dra. Luanna Tomaz de Souza
UFPA
(Membro Interno)

Prof. Dr. Thiago Álvares Feital
FGV/SP
(Membro Externo)

Belém, ____ de _____ de ____.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo autor**

- C411u Cerbino Da Cunha Junior, Luiz Alberto.
 Por um orçamento diverso: uma análise das normativas
 orçamentárias paraenses frente aos direitos ESC da comunidade
 LGBT+ / Luiz Alberto Cerbino Da Cunha Junior, . — 2025.
 206 f. : il. color.
- Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria Stela Campos da Silva
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
 Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito,
 Belém, 2025.
1. Orçamento. 2. Finanças Públicas. 3. Comunidade
 LGBT+. 4. Direitos ESC. 5. Diversidade. I. Título.

CDD 341.38

A quem não se resignou antes de mim, e a todos os que nunca se resignarão.

Ao Bernardo, por tudo o que já é.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é fruto do esforço não só meu, mas de várias pessoas – um filho de mil homens, nas palavras de Valter Hugo Mãe. Em se tratando de mãe, especialmente, fui agraciado com alguém a quem muito me assemelho: Marcia, mãezinha, obrigado por não medir esforços em sua jornada sinuosa para garantir que eu e Wanessa tivéssemos acesso ao conhecimento e às ferramentas que nos destacaram pessoal e profissionalmente.

Obrigado, igualmente, por nos inculcar desde logo que não necessitamos ser ninguém além de nós mesmos. Por fim, obrigado por me permitir compartilhar da sua aparência, sua personalidade, seu senso estético, seus erros e acertos, e, principalmente, sua vivacidade.

À Wanessa, minha irmã, uma segunda mãe e hoje também mãe do Bernardo, por ser, verdadeiramente, o melhor ser humano que conheço. Tantas e tantas vezes você disse que queria ser como eu, tantas e tantas vezes eu disse que queria ser como você, e nossa mãe estava certa: só precisamos ser nós mesmos.

À Tereza, minha avó, a primeira pessoa a perceber que, talvez, mas só talvez, eu marchasse em uma música diferente àquela dos que me rodeavam. Por me ensinar que ser assertivo é necessário, e que com carisma também se vai longe, como a típica taurina que é.

Ser filho, irmão, neto e parceiro de vocês é uma aventura diária, e me corrijo: em se tratando de mães, como num filme de Kore-eda, ou Leigh, ou Ozu, fui agraciado com mais de uma e, ainda bem, por três das melhores, a quem amo imensamente.

À minha orientadora Maria Stela, que nunca me disse não. Vivenciar os últimos dois anos e meio como seu orientando me abriu um leque de possibilidades que só se apresenta a alguém que é tomado sob a asa de quem confia, incentiva e torce pelo nosso sucesso. Pelos encontros, pelas conversas, pelas aulas, pelas risadas e pelos conselhos o meu muito obrigado. Pelo exemplo de pesquisadora que é referência no nosso campo de estudo, o meu orgulho.

À Cora, pela fidelidade felina incondicional.

Aos meus muitos amigos e amigas, que precisarei separar em seções apropriadas.

Aos ‘Bilolers’, Beatriz Mattar, Estêvão Fragallo e Helil Aguiar, por me abraçarem ainda na primeira semana de aula no mestrado, e me fazerem sentir pertencer, ser ouvido e querido. Por todas as histórias que já temos para contar e pelas muitas que ainda escreveremos, seja perto ou longe. Poderia escrever muito mais, mas acredito que vocês, telepaticamente, já sabem tudo o que eu diria. Agora o verbete ‘Bilolers’ consta oficialmente indexado em dois trabalhos de conclusão de um programa de pós-graduação com selo CAPES 5.

Ao Grupo da Defesa, Maria Ísis Campos e Alanna Katrina, pelas incontáveis mensagens fixadas com nossos prazos. À Bruna Íris por todas as leituras e revisões atentas e atenciosas, todo o incentivo e aprendizado. Aos demais amigos do mestrado Lucas Morgado, Davi Almeida e Valeska Ferreira, por toda pequena ou grande contribuição que fizemos um pelos outros.

Ao Aduino Bitencourt, Victória Reis, Marcelo Antônio, Germano Aquino que me acompanham desde aqueles anos estranhos da adolescência e que, nas idas e vindas da vida, são constantes e exemplos de amor e cumplicidade entre Macapá, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Belém. À Izabelle Catarino, por me provar que coragem é para quem tem.

À Juliana Campbell, tão canceriana, pela compreensão, carinho, escuta e coração. À Fernanda Prado, pelas trocas de muitas recomendações literárias, cafés, risos e choros. À Renata Frazão e Luiz Fadel, que junto com Juliana e Fernanda, nos anos de graduação e do inesquecível BEST Amazônia, me mostraram amizade duradoura.

Ao Sandro Paganelli, Fillipe Caê, Rafaelli Gomes, Daniellen Rodrigues, Vitória Pamplona, por me terem me visto crescer. À Beatriz Fiock, de gola alta preta. À Luísa Francês, pelos últimos sete anos, com intervalos. Ao Pedro Bernardes, por nossas tantas parcerias. Ao Thiago Savino, Adria de Barros e Gabriela Paracampo, por me adotarem tardiamente.

À Thulie Lourenço e Juliana Carvalho, por almoços e amores. À Edila Costa, por me mostrar que alguns laços permanecem. À Talita Rossy, Paula Giullia e Thalys Melo, pelos cafés. A todos os membros da Rio&Mar, nas pessoas do João Pedro e Vitória, pelas alvoradas.

À minha psicóloga Patricia Ribeiro, que batalhou arduamente ao meu lado para amansar todas as minhas rigidezes de pensamento.

Há ainda vários e várias que, profissional e academicamente, me fizeram voar.

Aos membros avaliadores da banca, professora Luanna, que desde nossos encontros em suas disciplinas nunca me deixou esquecer do meu valor como aluno e futuro professor e, mais ainda, me mostrou que existe humanidade, humor e paixão na pesquisa científica, e professor Thiago, de quem fui fã desde antes mesmo de ingressar no mestrado e que, abordado por um convite vindo do norte do país, se fez prontamente presente desde a qualificação.

À todas as pessoas participantes dos grupos de pesquisa e trabalho que investigam tributação e orçamento com perspectiva de gênero, sexualidade, raça e classe como o Tributação e Gênero da FGV/SP, e o Tributos por Elas, na pessoa da professora Isabelle Rocha, a mineira mais paraense que já conheci: obrigado por serem farol em noite escura. Ao PETRIDH, que me demonstrou que a paixão pela pesquisa começa desde tão cedo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA como um todo, por me formar um verdadeiro pesquisador. Do quadro docente, nas pessoas de meus professores Maria Stela Campos, Luanna Tomaz, Breno Baía, Eliane Moreira, Mariah Rafaela, Antônio Maués, Alexandre Coutinho, Eliana Teixeira, Krishina Bentes, Geraldo Barros, Almiros Machado, Luma Scaff, Saulo de Matos e Ricardo Dib Taxi. Da secretaria, Jéssika a quem tenho o prazer de chamar de amiga, Liliane, e todas as pessoas bolsistas e o quadro técnico e de apoio geral.

À professora Lise, por me receber em meu primeiro estágio e me convidar como bolsista e orientando em seus projetos de pesquisa, e assim me iniciar num longo percurso acadêmico, hoje carinhosamente me dividindo com a professora Stela. À professora Mariah, em especial, por ser a primeira de muitas. Um dia citarei Foucault de cór e salteado como você.

À Procuradoria Geral do Estado do Pará, por me permitir os meios que patrocinam meus sonhos. Às procuradoras Christianne Sherring e Lilian Haber, por sonharem comigo.

Por tudo, à todas as pessoas LGBTQ+ que carregam o fardo e levantam a bandeira da comunidade no direito, na política, na medicina, nas ruas e no ativismo. Esse trabalho se apoia, principalmente, nos ombros daquelas mulheres transgênero e travestis racializadas que no dia a dia produzem mais conhecimento do que a academia jamais será capaz de conter.

Às 122 pessoas transgênero e travestis assassinadas no Brasil em 2024. À Bianca Castyel, Luane Costa da Silva, Naira Victória Neris, Neuritânia Pacheco, Santrosa, Amanda Eduarda, Wevellyn Marcelly, Jhenifer Luiza, Jullyane Alexsandr e, infelizmente, tantas outras.

Às milhares de pessoas transgênero, travestis e não binárias que sobrevivem no mundo material ou, agora, no plano espiritual e que, ao produzirem arte, me inspiram a produzir ciência: Alejandra Ghersi, Sophie Xeon (*in memoriam*), Wendy Carlos (*in memoriam*), Liniker de Barros, Lina Pereira, Jane Schoenbrun, Daniela Vega, Hikaru Utada, Karin Dreijer.

À Janaína, Dandara dos Santos, Érika Hilton, Duda Salabert, Simmy Larrat e Kátia Tapety.

Ao tio Eduardo, que deixou memória viva em toda a minha família.

Ser um homem gay, cisgênero, afeminado e que não se inscreve em políticas convencionais de respeitabilidade no país com um dos mais altos índices de violência LGBTQfóbica no mundo é um risco constante, mas que me traz ainda mais valor de vida.

A todos e todas que algum dia me ensinaram algo, por menor que então pudesse ser.

Por fim, toda a jornada foi divertidíssima, e faria absolutamente tudo de novo.

Agradeço, também, a quem atentamente lê.

*“Me diga que foi pela fome
& nada menos. Pois fome é dar
ao corpo o que ele sabe*

não poder reter. [...]”

(Ocean Vuong, Sobre a Terra somos belos por um instante)

*“Quero escrever movimento puro.”
(Clarice Lispector, Um sopro de vida)*

RESUMO

A presente dissertação pretende investigar as rubricas direcionadas à comunidade LGBT+ dentre as normativas orçamentárias do estado do Pará. Partindo do pressuposto de vulnerabilidade de pessoas LGBT+ enquanto grupo subalternizado, as finanças públicas tomam espaço significativo no sistema de custeio de garantias e direitos por meio do financiamento e execução de políticas públicas correlatas. Nesse contexto, propõe uma análise da interação do orçamento enquanto peça de caráter político na promoção de direitos econômicos, sociais e culturais (ESC), concomitantemente, utilizando os Objetivos de Direitos Sustentáveis descritos pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas como medida comparativa. Tem como objetivo geral, assim, mensurar a quantificação da dotação de recursos destinados à comunidade LGBT+ dentre as rubricas orçamentárias e *policies* programadas no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual paraenses no exercício financeiro de 2023, bem como qualificar a proposição das políticas públicas custeadas. Apresenta como problema de pesquisa: em que medida as normativas de orçamento no estado do Pará do exercício financeiro de 2023 (Plano Plurianual 2020-2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 e Lei Orçamentária Anual 2023) atendem aos direitos econômicos, sociais e culturais da população LGBT+? A pesquisa tem caráter exploratório, a ser realizada por método dedutivo, sob aportes bibliográfico e documental, de cunho quantitativo-qualitativo. Ao fim, demonstra-se a relevância em avaliar o alcance da participação do orçamento estadual como definido em suas normas de regência no resguardo de seus cidadãos LGBT+, assim como investigar as relações de poder que atravessam os sujeitos e informam uma peça orçamentária.

Palavras-Chave: Orçamento. Finanças Públicas. Comunidade LGBT+. Direitos ESC. Diversidade.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to investigate the budget lines for the LGBT+ community in the state of Pará. Based on the assumption of the vulnerability of LGBT+ people as a subalternized group, public finances take up significant space in the system of funding guarantees and rights through the financing and execution of related public policies. In this context, it proposes an analysis of the interaction of the budget as a piece of policy in the promotion of economic, social and cultural rights (ESC), utilizing the Sustainable Rights Goals described by the United Nations 2030 Agenda as a comparative measure. Its general objective is to measure the quantification of the allocation of resources for the LGBT+ community among the budget lines and policies programmed under the Multiannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law for Pará in the 2023 financial year, as well as to qualify the proposition of public policies funded. The research problem is: to what extent do the budget regulations in the state of Pará for the 2023 financial year (Multi-Year Plan 2020-2023, Budget Guidelines Law 2023 and Annual Budget Law 2023) meet the economic, social and cultural rights of the LGBT+ population? The research is exploratory in nature and will be carried out using the deductive method, with bibliographic and documentary contributions, and a quantitative-qualitative approach. In the end, it demonstrates the relevance of evaluating the scope of the participation of the state budget as defined in its governing norms in the protection of its LGBT+ citizens, as well as investigating the power relations that cross subjects and inform a budget piece.

Keywords: Budget. Public Finances. LGBT+ community. ESC rights. Diversity.

RESUMEN

El objetivo de esta disertación es investigar las partidas presupuestarias destinadas a la comunidad LGBT+ en el estado de Pará. Partiendo de la premisa de la vulnerabilidad de las personas LGBT+ como grupo subalternizado, las finanzas públicas ocupan un espacio significativo en el sistema de financiación de garantías y derechos a través de la financiación e implementación de políticas públicas relacionadas. En este contexto, se propone un análisis de la interacción del presupuesto como pieza de política en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), utilizando como medida comparativa los Objetivos de Derechos Sostenibles descritos por la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Su objetivo general es medir la cuantificación de la asignación de recursos para la comunidad LGBT+ entre las líneas presupuestarias y políticas programadas en el Plan Plurianual, en la Ley de Directrices Presupuestarias y en la Ley de Presupuesto Anual para Pará en el ejercicio de 2023, así como calificar la proposición de políticas públicas financiadas. El problema de investigación es: ¿en qué medida las normas presupuestarias del estado de Pará para el ejercicio 2023 (Plan Plurianual 2020-2023, Ley de Directrices Presupuestarias 2023 y Ley Anual de Presupuesto 2023) cumplen con los derechos económicos, sociales y culturales de la población LGBT+? La investigación es de carácter exploratorio y se llevará a cabo utilizando el método deductivo, con insumos bibliográficos y documentales, y un enfoque cuantitativo-cualitativo. Al final, demuestra la relevancia de evaluar el alcance de la participación del presupuesto estatal, tal como se define en sus normas rectoras, en la protección de sus ciudadanos LGBT+, así como investigar las relaciones de poder que atraviesan los sujetos e informan una pieza presupuestaria.

Palabras clave: Presupuesto. Finanzas Públicas. Comunidad LGBT+. DESC. Diversidad.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 O CUSTEIO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (ESC) DE PESSOAS LGBT+ NO BRASIL: ORÇAMENTO COMO PEÇA POLÍTICA.....	20
2.1. A afirmação histórica da comunidade LGBT+, a Constituição Federal de 1988 e os índices de violência LGBTfóbica: um Brasil para todos os cidadãos?.....	20
2.2. Como Janus, o deus das dualidades: as faces do orçamento no texto constitucional.....	33
2.3. Direitos ESC, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as concepções de desigualdades: metas e realidades frente à justiça social na igualdade relacional.....	42
2.4. Entre sujeito e sujeição: a zona de tensão entre políticas sexuais e políticas públicas.....	61
2.5. “Baitola, papa-chibé”: o aparato da comunidade LGBT+ no ordenamento jurídico e na organização da administração pública paraense.....	67
3 AS NORMATIVAS ORÇAMENTÁRIAS FEDERAIS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023: CONCEITOS, COLETA E TABULAÇÃO.....	70
3.1. Percurso metodológico: apanhado bibliográfico, mecanismos de leitura orçamentária, referencial documental e critérios de avaliação dos dados.....	70
3.2. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual: histórico, natureza e concepções relevantes ao arcabouço financeiro do Estado.....	74
3.3. O Programa Brasil Sem Homofobia de 2004, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT de 2009, o Relatório sobre Direitos da População LGBTIA+ no Brasil de 2022 e o mapeamento de políticas públicas do Programa Atena de 2023: causas e consequências, expectativas e entraves.....	85
3.4. Resultados obtidos na legislação orçamentária federal: o estado do orçamento federal em atenção à população LGBT+ no intervalo investigado.....	94
3.4.1. O PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023.....	94
3.4.1.1. Plano Plurianual federal de 2020-2023: coleta e tabulação.....	94
3.4.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias federal de 2023: coleta e tabulação.....	107
3.4.1.3. A Lei Orçamentária Anual federal de 2023: coleta e tabulação.....	111
4 AS NORMATIVAS ORÇAMENTÁRIAS ESTADUAIS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023: COLETA, TABULAÇÃO E ANÁLISES.....	141
4.1. Resultados obtidos na legislação estadual paraense: modelos federativos, (des)centralização e federalismo fiscal.....	141

4.1.1. O PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023.....	144
4.1.1.1. Plano Plurianual estadual paraense de 2020-2023: coleta e tabulação.....	144
4.1.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual paraense de 2023: coleta e tabulação.....	154
4.1.1.3. A Lei Orçamentária Anual estadual paraense de 2023: coleta e tabulação.....	162
4.2. O estado da execução orçamentária paraense em atenção à população LGBTQ+: os relatórios “Demandas das Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020”, “Cadernos ODS - Alinhamento do PPA 2020-2023 x Agenda 2030”, “Caderno de Compromissos Regionais – Revisão Biênio 2022-2023” e “Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023”...	175
4.3. A reforma do conteúdo financeiro-tributário: por um orçamento diverso.....	185
4.3.1 O orçamento como é lido: fórmulas e formalidades.....	185
4.3.2. O orçamento como pode ser lido: o caso do Orçamento Sensível a Gênero.....	187
4.3.3. Orçamento e política fiscal como redutores de desigualdades.....	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	191
REFERÊNCIAS.....	196

1. INTRODUÇÃO

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 elevou ao patamar constitucional uma vasta gama de direitos e garantias fundamentais, no sentido de estruturar o que, *a posteriori*, seria conhecida como a Constituição Cidadã, em 1988 (Silva, 2005). O momento histórico brasileiro de redemocratização pós-ditadura militar convocou a participação de diversos grupos organizados da sociedade civil na constituinte (Carrara, 2013), de maneira que o texto promulgado elenca e protege sujeitos anteriormente desconsiderados pelo legislador originário (Barcellos, 2019).

Na esteira do que se conhece como os direitos humanos de segunda geração, os direitos econômicos, políticos e sociais (direitos ESC) encontram-se encartados na Constituição e representam prerrogativas de caráter duplo, de onde se esperam prestações e, concomitantemente, proteção por parte do Estado (Miranda, 2010). Assim o são no afã de cumprir os objetivos fundamentais da república, especialmente na garantia do bem estar de seus cidadãos independente de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação (art. 3º, IV da Constituição de 1988).

É, portanto, no contexto da constituinte que os direitos de grupos sociais subalternizados como as mulheres e os povos originários ganham espaço, insculpindo-se em definitivo em dispositivos como abarcados nesse art. 3º e na extensão do art. 5º do texto constitucional (Piovesan, 2008). Nada obstante, a mesma Constituição que estende à essas pessoas marginalizadas proteção relativamente ostensiva, também restringe o alcance pleno de direitos ao privilegiar o interesse comercial em detrimento do povo (Streeck, 2018).

Na lógica do entrincheiramento constitucional (Maués, 2023), reconhece-se que a Constituição Cidadã contém, em si, contradições relevantes: é exemplo, de um lado, a garantia do reconhecimento territorial de povos indígenas, em contraponto ao fortalecimento do direito à propriedade privada, que se traduz, então, no acirramento dos conflitos entre grileiros e lideranças indígenas nos interiores do país.

Aliado a essa realidade, tratar da relevância dos interesses do capital no texto de 1988 é premente. Na condição de Constituição Dirigente Invertida (Bercovici; Massoneto, 2006), o constituinte originário imbuíu políticas financeiras, monetárias e cambiais no cenário constitucional que têm como público-alvo o mercado internacional, o que intensifica as tensões com as políticas de caráter social direcionadas ao cidadão.

Não se pode olvidar nesse contexto que a estrutura da atividade financeira do Estado brasileiro, ainda na arquitetura do Estado Social (Fiscal), é um ciclo de custeio (Castro, 2015).

A execução das políticas geridas pela Administração Pública é, em parte, patrocinada pela carga tributária exigida do contribuinte, o que, por sua vez, é investido na estrutura da políticas públicas que retorna aquele mesmo sujeito dentro de suas limitações.

Trocando em miúdos, o cidadão é parte integral dos investimentos realizados pelo Estado no melhoramento social, notadamente quando assume a figura de contribuinte no sistema tributário nacional, formalmente inserido também na engenharia do orçamento geral republicano como mecanismo de arrefecimento de desigualdades (Scaff, 2018a, 2018b).

Concomitantemente, vêm crescendo os estudos que enfocam a questão tributária e orçamentária sob um recorte socioeconômico, afastando-se de uma interpretação tão somente legalista ou contábil desses campos do direito. Dossiês e compilados de indicadores nacionais recentes (OXFAM Brasil, 2018; Piscitelli, 2020) apontam, de saída, que a tributação brasileira tem caráter regressivo, isto é, por atingir sobretudo o consumo e não a renda e a riqueza dos contribuintes, acaba nivelando-os por igual, desconsiderando as óbvias diferenças acarretadas pela desigualdade econômica galopante (Narcizo, 2023).

Sob essa régua, tem-se que a exação fiscal aflige desproporcionalmente as pessoas daqueles grupos sociais marginalizados que a própria Constituição objetivava resguardar. Como indicativo, homens e mulheres pretas que encontram-se na base da pirâmide econômica de renda e portanto passíveis de maior dificuldade de sobrevivência, estão dentre os sujeitos mais prejudicados pela carga tributária nacional (IPEA; ONU, 2022).

É de se dizer, então, que o sistema tributário constitucional possui clientes, favorecidos sob suas normas: na ótica neoliberal, o sujeito pretensamente despersonalizado, via de regra, é aquele, em verdade, socialmente privilegiado (Feital, 2021; Butler, 2015). No panorama tributário-orçamentário, desde a legislação, até a doutrina e a prática, atende-se à cisheteronormatividade branca (Feital, 2022; Coen, 2019), sem embargo à necessidade de atenção à população preta, às mulheres e, no escopo dessa dissertação, à comunidade LGBTQ+.

No ano de 2024, o Brasil sagrou-se em consecutivo como o país que mais mata pessoas LGBTQ+ ao redor do mundo, em níveis desproporcionais dentro de suas regiões e capitais (Grupo Gay da Bahia, 2024). A expectativa de vida de pessoas transgênero e transexuais no país ainda é de 35 anos, o que se agrava se comparado à média nacional geral de 75 anos (IBGE, 2017). Fazer uso das estatísticas de homicídios é apenas medida de sinalizar a importância de considerar os demais aspectos que atendem à (sobre)vivência de pessoas LGBTQ+.

Retomando os direitos ESC, o Brasil é subscritor do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), acordo ratificado perante à ONU que obriga as

nações sectárias à uma constante atualização de seus termos mediante relatórios periódicos que demonstrem avanços na redução das desigualdades sociais por meio de políticas, projetos e investimentos públicos.

A devolutiva brasileira no âmbito do PIDESC é, sob a análise mais otimista, inconstante. Ao mesmo tempo, a adesão recente aos termos da Agenda 2030, documento também vinculado à ONU, traz a busca do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), dezessete diretrizes para a consecução de bem-estar dos cidadãos brasileiros.

No governo de Jair Bolsonaro, na esteira das estratégias de austeridade fiscal e econômica, a desestruturação de programas de teor social demonstrou-se medida programada e levada à cabo pela administração federal (Abrucio *et. al.*, 2020) que desestabilizou, notavelmente, os projetos direcionados aos direitos humanos e relacionados intrinsecamente aos grupos sociais subalternizados (Mendes, 2024).

No mesmo sentido, a própria execução orçamentária e a reestruturação dos Ministérios centrais no âmbito federal ocasionou o desmonte de políticas governamentais anteriormente ajustadas para aquelas pessoas pretas, mulheres, povos indígenas e a comunidade LGBTQ+, o que, por sua vez, também distancia o alcance dos objetivos e garantias fundamentais e aprofundam as desigualdades brasileiras (Mendes, 2024).

Não é demais lembrar que a disposição orçamentária é composta, antes de sua execução, via programas, projetos e ações de políticas públicas, de três normativas primordiais: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária, que, em conjunto, formalizam o texto orçamentário dos entes nacionais. Para além de um planejamento, todavia, é necessário compreender que o orçamento é igualmente uma peça política (Maruci, 2023) que comunica os interesses e desinteresses de um governo (Abreu; Câmara, 2015).

Partindo dos indicadores e normativas federais, é de interesse investigar como essas alterações foram recepcionadas em uma perspectiva amazônica, localizando o estudo nas transformações que as políticas públicas voltadas às pessoas LGBTQ+ sofreram – ou não, e mesmo se já existiam – no ordenamento jurídico paraense sob o olhar da igualdade substancial relacional (Young, 1990), de onde o estudo nasce e floresce em marcadores orçamentários atualizados (Marin, 2023).

É nesse cenário que, apoiada em uma leitura interdisciplinar e renovadora das disciplinas tributária e orçamentária, essa dissertação tem como problema de pesquisa: em que medida as normativas de orçamento no estado do Pará do exercício financeiro de 2023 (Plano Plurianual 2020-2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 e Lei Orçamentária Anual 2023)

atendem aos direitos econômicos, sociais e culturais da população LGBT+?

Tem como objetivo geral mensurar a quantificação da dotação de recursos direcionados à comunidade LGBT+ dentre as rubricas orçamentárias e *policies* programadas no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual paraenses no exercício financeiro de 2023, bem como qualificar a proposição das políticas públicas custeadas. Os objetivos específicos do presente trabalho se alinham, também, à disposição de suas seções e subseções.

O trabalho possui, ainda, caráter notavelmente pessoal, pois enquanto pesquisador homem, gay, cisgênero, almejo acentuar o alinhamento de disciplinas que estudo e pratico desde a graduação no sentido de uma efetiva transformação no paradigma acadêmico tradicional, para que, então, a tributação e as finanças públicas atentem às identidades marginalizadas.

Foram despendidos dois anos e meio na investigação de mais de 2.500 páginas de legislação e documentos referentes ao orçamento federal e estadual do exercício financeiro do ano de 2023, para além da leitura de arcabouço teórico no montante de 100 ou mais livros, artigos e relatórios no intento de imbuir a pesquisa de rigor científico e paixão redacional em igual medida.

No primeiro capítulo, a dissertação contextualiza a pesquisa problematizando a interpretação do orçamento como mero planejamento destituído de teor político, traçando, desde logo, o histórico das conquistas e obstáculos da comunidade LGBT+ no ordenamento brasileiro, para em sequência analisar as faces do orçamento no texto constitucional vigente, seguindo na integração dos direitos ESC e ODS como objetos de análise sob a concepção da igualdade relacional, confrontando também os conceitos de política pública e política sexual, para, por fim, demonstrar a organização da administração paraense voltado às seus cidadãos LGBT+.

No segundo capítulo, como métrica expositiva, aponta o percurso metodológico percorrido pela pesquisa, em seguida discriminando os documentos federais de planejamento voltados às pessoas LGBT+, para posteriormente investigar detidamente o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual federais referentes ao exercício financeiro de 2023, entregando os resultados da pesquisa no formato de tabelas e quadros que organizam os dados coletados e informam a análise pretendida.

No capítulo final, passa ao objetivo principal da investigação. Em primeiro momento, justifica o comparativo federal-estadual na perspectiva do federalismo fiscal, tão logo encerrando com a apresentação dos dados angariados na pesquisa do Plano Plurianual, da Lei

de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Estadual paraenses do exercício financeiro de 2023, tabulando os resultados em uma análise quantitativa, e, por fim, subsumindo aos documentos estaduais de gestão orçamentária que fundamentam a análise qualitativa.

Possui como resposta ao questionamento posto no problema que as normativas orçamentárias paraenses do interstício de 2023 não contêm programas específicos destinados aos direitos ESC de sua população LGBTQ+ de alcance significativo, com retorno da avaliação quantitativa e da análise qualitativa que colocam o orçamento paraense em posição aquém de uma boa prática e execução de políticas públicas que assegurem as garantias fundamentais desse grupo social subalternizado.

No mesmo sentido, a dissertação se posiciona como uma produção científica acadêmica que pretende aproximar os estudos da tributação e o orçamento dos marcadores de gênero e da sexualidade, acompanhando estudos contemporâneos que pretendem novos recortes fisco-orçamentários de modo que se contemple o maior número de pessoas marginalizadas no seio dessas matérias tanto na doutrina, quanto na prática.

2. O CUSTEIO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (ESC) DE PESSOAS LGBT+ NO BRASIL: ORÇAMENTO COMO PEÇA POLÍTICA

2.1. A afirmação histórica da comunidade LGBT+, a Constituição Federal de 1988 e os índices de violência LGBTfóbica: um Brasil para todos os cidadãos?

A análise do histórico constitucional brasileiro, enquanto disciplina própria do Direito Constitucional, é objeto de discussão acadêmica no que se refere à sua efetividade para a hermenêutica moderna da Constituição (Lynch; Mendonça, 2017). Sem embargo, a breve introdução oferecida nessa subseção se afasta da minúcia em questão, buscando somente apresentar ao leitor uma breve linha do tempo dos textos constitucionais pátrios (Silva, 2011).

A Constituição de 1824, de caráter outorgado, introduziu o poder moderador como mecanismo de contrapeso que favorecia ao imperador e lastreou, assim, o chamado constitucionalismo absolutista (Silva, 2011), substituída, posteriormente, pela Constituição de 1891, primeiro texto constitucional republicano que reorganizou o Estado brasileiro com a derrocada do regime monárquico.

Teve vigência até a promulgação da Constituição de 1934, inovadora ao carregar os primeiros direitos de natureza social, sob “[...] modelo corporativo [...]” (Silva, 2011, p. 226). Sucedeu quase que de imediato pela Constituição de 1937 após o golpe de estado levado a cabo nesse mesmo ano, prestando à herança de cartas políticas fascistas e entendida, modernamente, como “[...] letra morta [...]” e “[...] construção ilegítima [...]” (Silva, 2011, p. 231).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a seguinte Constituição de 1946 não acompanhou os ares do Estado de Bem-Estar Social europeu, e, nos próximos e turbulentos vinte anos da história brasileira foi substituída pelo texto de 1969, Constituição editada nos Anos de Chumbo da ditadura militar após o golpe de 1964, em que “As características relevantes [...] são a supremacia e a centralização de poderes no Poder Executivo, o que lhe conferiu uma enorme autoridade, tornando-o o único realmente efetivo.” (Silva, 2011, p. 237).

Finalmente, o Estado Social Democrático brasileiro atual, em constante adaptação desde o processo de redemocratização pós-ditadura militar, funda-se no ideário da dignidade da pessoa humana, consoante capitulado no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Barcellos (2019, p. 108), a composição da dignidade humana: “[...] pode ser descrita como um fenômeno cuja existência é anterior e externa à ordem jurídica, havendo sido por ela incorporado [...]”.

Trata de corolário de extenso alcance, que, normativamente almejado, convida ao

arrolamento de garantias fundamentais assecuratórias da pessoa na condição de cidadão, como elencadas no art. 5º, enquanto se legitima no formato dos direitos sociais igualmente insertos no texto constitucional brasileiro (Silva, 2005).

Encontram-se estes direitos sociais dispostos nos termos do homônimo Capítulo II, em seu art. 6º, onde formam conjunto de direitos basilares na conjugação do sujeito-cidadão brasileiro, “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Planalto, 1988).

Perante a Carta Magna, portanto, todo cidadão e cidadã brasileiros comunga de garantias fundamentais para assegurar o mínimo existencial de bem viver que lhe permite uma existência digna, salvaguardada, ainda, a igualdade entre homens e mulheres em seus direitos e obrigações, arquitetura primeva de uma redação constitucional inclusiva de gênero. É, inclusive, objetivo fundamental da República tombado no art. 3º, IV “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (Planalto, 1988).

No mesmo sentido, aquele mesmo art. 5º vaticina em seu *caput* e primeiro inciso:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...]

Interessante notar que o processo constituinte originário em 1988, após a queda do regime da ditadura militar, não se deu sem a participação ativa de grupos da sociedade civil organizados à redação daquela que, hodiernamente, viria a ser conhecida como a Constituição Cidadã. Segundo Carrara (2013, p. 151):

Para tal processo, convergiram não apenas as forças de esquerda, afastadas pelo regime militar, mas também a ação de novos sujeitos políticos que, ao longo dos anos de ditadura, se organizaram em torno das problemáticas do gênero e da sexualidade. Desse modo, além dos direitos sociais, foram também trazidos à tona os direitos reprodutivos de mulheres e os direitos de diferentes minorias sexuais.

Nesse cenário de inclusão de numerosas garantias e direitos atinentes às outrora chamadas minorias sociais à Constituição, e tomando como exemplo a tímida menção à questão de gênero, o movimento participativo feminino foi ator de relevância no processo constituinte e de forma estruturada, segundo Piovesan (2008, p. 2):

Na avaliação do movimento de mulheres, um momento destacado na defesa dos direitos humanos das mulheres foi a articulação desenvolvida ao longo do período pré-1988, visando à obtenção de conquistas no âmbito constitucional. Esse processo culminou na elaboração da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, que contemplava as principais reivindicações do movimento de mulheres, a partir de ampla discussão e debate nacional. Em razão da competente articulação do movimento durante os trabalhos constituintes, o resultado foi a incorporação da maioria significativa das reivindicações formuladas pelas mulheres no texto constitucional de 1988.

Isso porque a arquitetura da constituinte de 1988 permitiu a formalização de subcomissões temáticas que avaliavam a pertinência das matérias levadas à discussão perante a Assembleia Nacional Constituinte, dentre elas a Subcomissão de Direito e Garantias Individuais e a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (Carrara, 2013).

Na ocasião, o dirigente do grupo carioca Triângulo Rosa, ativista do então denominado Movimento Homossexual, João Antônio de Souza Mascarenhas (Senado Federal, 1987, p. 115)¹ advogou, sem sucesso, pela constitucionalização da discriminação por orientação sexual, de modo a alçar a discussão do preconceito de identidade e sexualidade ao patamar ali alcançado pela igualdade de gênero:

Não temos a ingenuidade de imaginar que, de um momento para o outro, só o fato da inclusão, na Constituição Federal, da expressão ‘orientação sexual’ venha fazer com que, de uma penada, a discriminação desapareça. Não, longe disso. O que queremos com isso é fazer com que o oprimido se sinta juridicamente habilitado a lutar pelo respeito dos seus direitos, nem mais, nem menos.

A negativa constitucional reiterava o empecilho de ser levada a público uma questão de caráter comunitário às pessoas LGBTQ+ que, antes, era tomada como exclusiva da vida privada (Carrara, 2013, p. 151):

Em alguns casos, as transformações foram expressivas, como a formulação da equidade de gênero como direito constitucional e o reconhecimento legal da existência de diversas formas de família, reflexos claros da força de grupos feministas e de mulheres. Em outros, como o da não inclusão na nova carta constitucional da orientação sexual e da identidade de gênero entre as diversas situações de discriminação a serem combatidas pelos poderes públicos, evidencia-se o quão desfavorável era o contexto político daquele momento para certos grupos.

¹ A participação de Mascarenhas na Subcomissão é reconhecida por Carvalho e Carrara (2013) como um marco na definição de pessoa homossexual e de pessoa travesti no âmbito do movimento organizado e frente às instituições estatais, em que “Ao que parece, “o travesti” descrito por João Antônio de Souza Mascarenhas como o outro poluído seria o correlato da “bicha” exagerada (“pintosa” ou “fechativa”) que, ao “ter um travesti”, exacerbava a feminilidade, fortemente condenada nas últimas edições d’O Snob. De toda forma, nesse processo, “travesti” parece se tornar lentamente uma categoria identitária, adquirindo uma nova visibilidade social.” (Carvalho; Carrara, 2013, p. 323-324).

Ao mesmo tempo, também não se pode afirmar que mulheres, pessoas pretas, pessoas indígenas e demais grupos subalternizados têm representação equiparada ao *status quo* no bojo do texto constitucional (Siqueira; Morais; Moreira, 2024)². Nesse sentido, não foi até recentemente houve transformação no seio do sistema tributário nacional – mais uma vez acionada por um movimento feminino, o grupo de trabalho e pesquisa Tributos por Elas – dentro da reforma tributária, que inseriu ao corpo do texto (Emenda Constitucional nº 132/2023) o dispositivo “[...]§ 11. A avaliação de que trata o § 10 deverá examinar o impacto da legislação dos tributos a que se refere o caput deste artigo na promoção da igualdade entre homens e mulheres.”, inobstante possa ser compreendido como mero mecanismo de monitoramento de políticas fiscais face à igualdade de gênero.

É notável, até então, a relevância dos atores das comunidades subalternizadas na promoção de seus próprios direitos e garantias perante e, por vezes, conjuntamente ao Estado, formando uma cadeia de diálogo que se estende desde grupos até locais e iniciativas de interesse. Alvarez (2014, p. 18), referenciando o conceito de “teia” elaborado por Doimo (1995), assevera:

Os campos discursivos de ação são muito mais do que meros aglomerados de organizações voltadas para uma determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de atoras/es individuais e coletivos e de lugares sociais, culturais e políticos. [...] Eles se articulam, formal e informalmente, através de redes político-comunicativas – ou melhor, teias ou malhas – reticuladas. Ou seja, as atoras/es que neles circulam se entrelaçam em malhas costuradas por cruzamentos entre pessoas, práticas, ideias e discursos (Doimo, 1995). E essas teias não só vinculam grupos estruturados e ONGs. Também interconectam indivíduos e agrupamentos menos formalizados, situados em diversos espaços na sociedade civil, na sociedade “não cívica”, que se manifesta politicamente nas ruas e no campo (que costumo chamar do “outro” da sociedade civil), na sociedade política, no Estado, nas instituições intergovernamentais, nos movimentos e redes de advocacy transnacionais, na academia, nas indústrias culturais, na mídia e na internet, e assim por diante.

Não há que se falar, nessa linha, que o movimento LGBTQ+ teve origem somente quando da discussão legislativa do texto constitucional de 1988. Ao final da década de 1970, em paralelo, inclusive, ao movimento contraceptivo feminino, os primeiros grupos de ativismo homossexual se irredignaram à opinião pública preconceituosa que relegava a homossexualidade a imoralidade e pecaminosidade sob moral religiosa, momento marcado pela articulação de uma imprensa livre e de um movimento politizado compostos principalmente

² Feital (2022) defende que, por si, o supramencionado art. 5º, I da Constituição Federal é suficiente na positivação da igualdade de gênero no texto constitucional, e sustenta em sua tese uma faceta do direito tributário como instrumento de igualdade substancial arraigado precisa e tão somente no dispositivo.

por pessoas homossexuais (Carrara, 2013), como o jornal O Lâmpião da Esquina, em 1978, e o grupo Somos em 1979:

Figura 1 – Capa do Jornal O Lâmpião da Esquina, edição nº 0 (experimental) de abril de 1978



Fonte: APPAD (Grupo Dignidade, Centro de Documentação Prof. Dr. Luiz Mott), 2021

Figura 2 – Organograma do Grupo Somos, manifesto de dezembro de 1979



Fonte: APPAD (Grupo Dignidade, Centro de Documentação Prof. Dr. Luiz Mott), 2021

A (re)organização do movimento permitiu a aproximação aos pontos de pressão sobre as autoridades nos mais diversos campos de interesse (Carrara, 2013). Ainda nos anos 1980, a homossexualidade é retirada do rol de doenças do Conselho Federal de Medicina, anteriormente

descrita como “desvio e transtorno sexual”, decisão internacionalmente tomada apenas em 1990, quando também foi retirada da listagem de enfermidades da Organização Mundial da Saúde

Não escapa à história que a gênese do movimento LGBTQ+ brasileiro foi acompanhada de forte presença masculina, o que lhe justificava inclusive a denominação mais convencional utilizada à época de “Movimento Homossexual Brasileiro”, posterior e gloriosamente ocupado pela presença de pessoas lésbicas como a partir da década de 1990, com a organização do primeiro Seminário Nacional de Lésbicas (SENALE) em 1996 e em 2003 a fundação da Liga Brasileira de Lésbicas (LBL), e também de pessoas transgênero e travesti nos anos 90³, “[...] o último grupo a se integrar ao movimento.” (Carrara, 2013, p. 149).

Ocorre a realização do Encontro Nacional de Travestis e Liberados em 1993, o Encontro Nacional de Travestis e Liberados na Luta contra a Aids (Entlaids) em 1996 e, finalmente, o primeiro Encontro Nacional de Travestis em 2005. Em 1995 é fundada a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis (ABGLT) – hoje Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Carvalho; Carrara, 2013).

Durante essa década de 90, deu-se o estreitamento dos laços entre o movimento LGBTQ+ e o governo federal, sob azo dos termos da Constituição de 1998, que universalizou o direito de acesso à saúde (Ferreira; Nascimento, 2022), como ferramenta de combate à crise da HIV/AIDS, “Os financiamentos do governo federal (inicialmente por meio do Programa Nacional de Aids) [...] dirigiam-se sobretudo a grupos com atividades de prevenção ao HIV ou de apoio aos doentes [...]” (Carrara, 2013, p. 150). Ainda assim, retornado à discussão da não constitucionalização da discriminação LGBTQ+, Carrara rememora (2013, p. 150):

Nesse caminho, um grande complicador foi o fato de não se ter incluído na Constituição de 1988 uma cláusula sobre a discriminação devido à orientação sexual. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte transcorreram em um período de reestruturação do movimento homossexual brasileiro (Facchini, 2005; Câmara, 2002). E, embora o atualmente extinto grupo carioca Triângulo Rosa tenha liderado uma campanha pela inclusão dessa cláusula, o termo ‘orientação sexual’ foi retirado da redação final, constando explicitamente do artigo 3º apenas os critérios de “origem, raça, sexo, cor e idade” e do artigo 7º, que versa sobre os direitos do trabalho, “sexo, idade, cor ou estado civil” [...]

Se de um lado parte dos dispositivos constitucionais poderiam ser utilizados como mecanismos de proteção reflexa da comunidade LGBTQ+, como no caso da saúde, de outro a

³ Em 1992 também se dá a condução da primeira mulher transexual a cargo político eletivo no país, a vereadora Kátia Tapety do PFL, à Câmara de Vereadores da cidade de Colônia no Piauí. Disponível em: ><https://www.africanizeoficial.com.br/conheca-a-trajetoria-de-katia-tapety-a-primeira-mulher-trans-eleita-vereadora-no-brasil><. Acesso em: 02 fev. 2025.

matéria não foi enfrentada constitucionalmente até o presente momento. O que ocorre, atualmente, é a constante edição de normativas infraconstitucionais que englobam os direitos LGBT+ e a estruturação de pastas ministeriais e secretariais que observam a matéria, acompanhadas, em igual medida, pela participação do Judiciário mediante a consolidação de entendimentos jurisprudenciais que atendem às pessoas LGBT+.

No palco do Legislativo federal, têm-se a Lei nº 13.146/2015, que editou o Estatuto da Pessoa com Deficiência que abrange pessoas LGBT+, a Lei nº 13.827/2019, que decretou o Dia Nacional de Combate à LGBTfobia, a Lei nº 13.908/2020, que estabeleceu o Dia Nacional de Luta contra a Transfobia e a Lei nº 14.219/2021, que criou a Política Nacional de Prevenção e Combate à LGBTIfobia. Da mesma maneira, os ordenamentos estaduais de entes subnacionais contêm legislação própria que parcialmente supre o silêncio constitucional, como no estado do Pará será discutido em subseção específica abaixo.

A estrutura interna do Executivo federal comporta, no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ que tem como missão “[...] desenvolver políticas públicas de enfrentamento ao preconceito e à discriminação e promoção dos direitos das pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais, (LGBTQIA+)” (MDH, 2024, pos. 1), que lista dentro de seus programas o Estratégia Nacional de Trabalho Digno e Geração de Renda, o LGBTQIA+ Cidadania, e o Estratégia Nacional de Enfrentamento à Violência, esse último, entretanto, sem dados registrados no sítio eletrônico⁴.

Ainda, o Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras foi reinstituído pelo Decreto nº 11.471, de 6 de abril de 2023, e, segundo seu parágrafo único funciona como: “[...] órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade colaborar na formulação e no estabelecimento de ações, de diretrizes e de medidas governamentais referentes às pessoas [...] LGBTQIA+.”

A Secretaria tem como referência campanhas voltadas ao público LGBT+ como a “20 anos da visibilidade trans”, a “Construir para Reconstruir”, o “Dia Internacional de Enfrentamento à Violência contra as Pessoas LGBTQIA”, o “Mês do Orgulho LGBTQIA+”, o “Brasil Território Livre de Homofobia” e o “LGBTQIA+ Cidadania” (MDH, 2024). Como medida de operação programada de *policies*, o secretariado atua ainda no Plano Nacional de

⁴ Disponível em: ><https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/lgbt><. Acesso em: 24 out. 2024.

Saúde Integral LGBT, no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra LGBTQIAP+ e no Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBTQIAP+.

Ainda nos anos de 2023 e 2024, após a reestruturação do Ministério no atual governo Lula (PT), foi convocada a 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras - LGBTQIA+, com o tema “Construindo a Política Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ (Decreto nº 11.848, de 26 de dezembro de 2023, reeditado pelo Decreto nº 12.030, de 27 de maio de 2024), a ser realizada entre os dias 21 e 25 de outubro de 2025 em Brasília/DF, evento que funciona como espaço de participação dos mais diversos grupos de pessoas LGBTQ+ para discussão de diretrizes para políticas públicas de enfrentamento à discriminação e promoção de direitos humanos da comunidade.

A participação do Poder Judiciário, por sua vez, parte desde a ratificação do direito aos procedimentos médicos de reafirmação sexual e de gênero (TRF-4, 2007), o reconhecimento da união estável homotransafetiva (STF, 2011), o casamento civil homotransafetivo (CNJ, 2013), a alteração do registro civil de pessoas transgênero independente de cirurgia, laudo ou provimento judicial (STJ, 2017), a equiparação de homotransfobia ao crime de racismo (STF, 2019), a vedação do projeto de “cura gay” (STF, 2020), a inconstitucionalidade da proibição da manifestação sobre gênero em escolas (STF, 2020) e, recentemente, a obrigação das instituições de ensino públicas e privadas ao combate de discriminação por gênero, identidade e sexualidade (STF, 2024)⁵.

No panorama internacional, não obstante o significativo avanço da opinião pública pela necessidade protetiva da comunidade LGBTQ+ ao longo das últimas décadas, a efetiva tradução política do sentimento se deu em 2006, com a publicação de compêndio denominado Princípios de Yogyakarta, listagem abrangente de 29 direitos humanos⁶ a serem assegurados à pessoa

⁵ A ver: “Direitos da População LGBTQIA+: Cartilha de Orientação Jurídica” (Defensoria Pública da União; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2023).

⁶ A saber, originalmente: direito ao gozo universal dos direitos humanos; direito à igualdade e a não-discriminação; direito ao reconhecimento perante a lei; direito à vida; direito à segurança pessoal; direito à privacidade; direito de não sofrer privação arbitrária da liberdade; direito a um julgamento justo; direito a tratamento humano diante a detenção; direito de não sofrer tortura e tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante; direito à proteção contra todas as formas de exploração, venda ou tráfico de seres humanos; direito ao trabalho; direito à segurança social e outras medidas de proteção social; direito a um padrão de vida adequado; direito à habitação adequada; direito à educação; direito ao padrão mais alto alcançável de saúde; proteção contra abusos médicos; direito à liberdade de opinião e expressão; direito à liberdade de reunião e associação pacíficas; direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; direito à liberdade de ir e vir; direito de buscar asilo; direito de constituir uma família; direito de participar da vida pública; direito de participar da vida cultural; direito de promover os direitos humanos; direito a recursos jurídicos e medidas corretivas eficazes. (Serviço Internacional de Direitos Humanos, 2006).

LGBT+ sob sustentáculo de legislação internacional (Serviço Internacional de Direitos Humanos, 2006, p. 8-9):

[...] tratam de um amplo espectro de normas de direitos humanos e de sua aplicação a questões de orientação sexual e identidade de gênero. Os Princípios afirmam a obrigação primária dos Estados de implementarem os direitos humanos. Cada princípio é acompanhado de detalhadas recomendações aos Estados. No entanto, os especialistas também enfatizam que muitos outros atores têm responsabilidades na promoção e proteção dos direitos humanos. São feitas recomendações adicionais a esses outros atores, que incluem o sistema de direitos humanos das Nações Unidas, instituições nacionais de direitos humanos, mídia, organizações não-governamentais e financiadores. [...] Os Princípios de Yogyakarta afirmam normas jurídicas internacionais vinculantes, que devem ser cumpridas por todos os Estados. Os Princípios prometem um futuro diferente, onde todas as pessoas, nascidas livres e iguais em dignidade e prerrogativas, possam usufruir de seus direitos, que são natos e preciosos.

Posteriormente, no ano de 2017, foi publicada adição ao compêndio de Yogyakarta que incluiu novos direitos e obrigações ao rol originalmente destacado⁷, derivado do “[...] crescente entendimento das violações sofridas pelas pessoas sobre a base da orientação sexual e a identidade de gênero, e o reconhecimento das bases distintas e interseccionais da expressão de gênero e as características sexuais.” (Serviço Internacional de Direitos Humanos 2017, p. 4).

Na mesma esteira, e no espaço geográfico das Américas do Sul, Central e do Norte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou em 2018 relatório intitulado “*Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI em las Américas*”, o qual indica (2018, p. 10):

[...] directrices para la construcción de una sociedad más justa e incluyente, basada en el respeto a la orientación sexual, identidad de género - real o percibida - y diversidad corporal, tomando como base el reconocimiento de derechos específicos que traducen de forma efectiva la protección integral y la garantía del derecho a la dignidad concretar de las personas LGBTI, para que puedan tener la posibilidad de realizar sus planes de vida con plena autonomía y respeto a su voluntad.

A despeito do relativo maior alcance normativo, político e jurisprudencial, a realidade fática da comunidade LGBT+ brasileira ainda retroage ao passo largo da sombra discriminatória

⁷ Quais sejam: direito à proteção do Estado; direito ao reconhecimento jurídico; direito à integridade física e mental; direito de toda pessoa a não ser sujeitada à criminalização e sanção baseada na orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou suas características sexuais; direito à proteção contra a pobreza; direito ao saneamento; direito ao gozo de direitos humanos em relação a tecnologias da informação e comunicação; direito à verdade; direito a proteger, praticar, preservar e reviver a diversidade cultural (Serviço Internacional de Direitos Humanos, 2017).

no país⁸. Conforme dados obtidos, calculados e organizados pelo histórico Grupo Gay da Bahia (doravante também chamado GGB e/ou Grupo) em parceria com a Aliança Nacional LGBTI+ (Relatório Mortes Violentas de LGBT+ no Brasil), no ano de 2024 o Brasil se consagrou pela sétima vez consecutiva como o país líder em mortes de membros da comunidade LGBT+ no mundo inteiro.

Retirando diretamente do relatório, “[...] Foram registradas 291 mortes violentas, 34 casos a mais do que em 2023, um aumento de 8,83% em relação ao ano anterior (257 mortes).” (GGB, 2024, p. 1). Dentro desse quantitativo, calculou-se uma morte de pessoa LGBT+ a cada trinta horas durante o ano, totalizando 273 homicídios e 18 suicídios.

O Grupo reconhece que a contabilização de mortes de pessoas LGBT+ a nível mundial não possui consolidação principal, seja por países, seja por continentes (GGB, 2024). Destacam, todavia, que o observatório da organização não governamental europeia *Transgender Europe* apontou 321 assassinatos de pessoas transgênero e travestis internacional, dos quais, confrontando os dados, 94 ocorreram no Brasil (29,2%), acima de países de extensão geográfica e demográfica semelhantes ou maiores como o México e os Estados Unidos, “[...] confirmando a denúncia histórica do Grupo Gay da Bahia, de que o Brasil lidera esse triste ranking mundial de mortes violentas não só do segmento trans, mas de todo o conjunto da população LGBT.” (GGB, 2024, p. 2).

Internamente, as regiões Nordeste e Sudeste lideraram o número de mortes violentas, com ocorrência de 34% dos casos. Em que pese a região Norte ocupar apenas o quarto lugar do *ranking* de regiões, o estado do Pará se encontra em quinto lugar dentre os 26 estados da federação e o Distrito Federal, computando 16 mortes violentas de pessoas membros da comunidade LGBT+ no ano de 2024 (2024, p. 6 e 9):

Tabela 1 – Distribuição Regional das Mortes Violentas

Região	Quant.	%
Nordeste	99	34,02%
Sudeste	99	34,02%
Centro-Oeste	44	15,12%
Norte	34	11,68%
Sul	15	5,15%
Total	291	100%

⁸ Válido mencionar ainda o Relatório da Pesquisa “Discriminação e Violência contra a População LGBTIA+” organizado e produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, que consistiu na coleta de dados referentes à judicialização criminal de casos de violência baseados em gênero e orientação sexual (CNJ; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2022).

Fonte: Grupo Gay da Bahia, 2024

Tabela 2 – Mortes violentas de LGBT+ por Estado, 2024

Estado	N. Abs	N. Re. (%)
1. São Paulo	53	18,21%
2. Bahia	31	10,65%
3. Mato Grosso	24	8,25%
4. Minas Gerais	22	7,56%
5. Pará	16	5,50%
6. Pernambuco	15	5,15%
7. Rio de Janeiro	15	5,15%
8. Alagoas	13	4,47%
9. Ceará	11	3,78%
10. Maranhão	10	3,44%
11. Paraná	10	3,44%
12. Amazonas	8	2,75%
13. Goiás	8	2,75%
14. Espírito Santo	7	2,41%
15. Mato Grosso do Sul	7	2,41%
16. Piauí	6	2,06%
17. Distrito Federal	5	1,72%
18. Paraíba	5	1,72%
19. Sergipe	4	1,37%
20. Rio Grande do Sul	4	1,37%
21. Santa Catarina	4	1,37%
22. Tocantins	4	1,37%
23. Rondônia	3	1,03%
24. Amapá	2	0,69%
25. Rio Grande do Norte	2	0,69%
26. Acre	1	0,34%
27. Roraima	1	0,34%
Total	291	100,00%

Fonte: Grupo Gay da Bahia, 2024

Considerando que os marcadores de orientação sexual e identidade de gênero também dão causa à maiores ou menores índices de violência no interior da comunidade LGBT+, o GGB tabulou dados discriminados dessas mortes⁹ (2024, p. 2):

Tabela 3 – Orientação Sexual e Identidade de Gênero LGBT + mortos no Brasil, 2024

Orientação Sexual	Abs.	Re. (%)
Gay	165	56,70%
Travestis/Trans	96	32,99%
Lésbicas	11	3,78%
Bissexuais	7	2,41%
Homem trans	6	2,06%
Heterossexual¹⁰	6	2,06%
Total	291	100,00%

Fonte: Grupo Gay da Bahia, 2024

Na mesma medida, o GGB reconhece que a raça é integral na ocorrência de mortes violentas, agregando a etnia das pessoas vítimas de forma a elucidar a implicação racial que também circunda a comunidade LGBT+ (2024, p. 6):

Tabela 4 – Cor dos LGBT+ vítimas de morte de violenta, 2024

Cor	Abs.	Re. (%)
Branca	115	39,52%
Parda/Preta	79	27,15%
NI (Não Informado)	97	33,33%
Total	291	100,00%

Fonte: Grupo Gay da Bahia, 2024

Indica, no entanto, que os dados referentes à cor são os menos citados em reportagens jornalísticas sobre os crimes investigados, onde “Apenas para 34% das vítimas há indicação de

⁹ “A necessidade de incorporar o cuidado às vítimas de violências estruturais nas ações do Estado é justamente o que se evidencia como necessário nos casos de violência contra pessoas LGBTQIA+ e é o que a vitimologia evidencia nos diversos movimentos de gênero. [...] A Declaração de Princípios Básicos de Justiça das Vítimas de Delito (ONU, 1985), ao apresentar as garantias de acesso à justiça e o tratamento justo ao ressarcimento, à indenização e à assistência social traz justamente atenção às garantias que transcendem o mero direito de punir do Estado à parte acusada. Isso é o que permite, inclusive, auxiliar na mitigação da sensação de “impunidade” que tradicionalmente as pessoas ofendidas possuem ao serem desconsideradas de todo o processo cuja motivação se deu essencialmente por uma violência em que elas protagonizaram o sofrimento.” (CNJ; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2022).

¹⁰ A inclusão de pessoas heterossexuais justifica-se “[...] Os seis (6) heterossexuais foram incluídos neste rol por terem sido vítimas da homotransfobia, ao serem confundidos como pertencentes ao segmento LGBT+, por defenderem algum gay ou trans quando atacados, por estarem direta ou indiretamente associados a tal população e a seus espaços de socialização.” (GGB, 2024, p. 3), o que demonstra o alcance da violência LGBTfóbica para além da trama da própria comunidade.

sua cor, inexplicavelmente referida para a 76% das travestis e transexuais e tão somente para 17% dos gays.” (GGB, 2024, p. 6), o que pode justificar a discrepância entre vítimas brancas e pardas/pretas frente ao percentual geral da classificação cromática de pessoas LGBTQ+ do IBGE; conclui, potentemente, que a expressão de injúria racial LGBTQfóbica “além de bicha, preta” é, de sorte, muito mais comumente ouvida ao redor de crimes dessa natureza; isso é, pessoas racializadas são significativamente mais atingidas por essas violências.

Igualmente, o Grupo organiza os dados de mortandade por faixa etária das pessoas vítimas, profissão, *causa mortis*, *modus operandi* e local da morte violenta, de modo a oferecer panorama intrincando da ocorrência de violência LGBTQfóbica no país (GGB, 2024). Entretanto, a própria relatoriação enfrenta variações ditas inexplicáveis entre os índices quando comparados anualmente ou por década (GGB, 2024, p. 10):

Não há explicação sociológica nem criminológica que clareie de forma científica por que num ano matam-se mais lgbt+ no verão, no outro, no inverno; porque em quatro décadas os gays lideraram sempre o ranking dessas mortes, e durante o governo Bolsonaro, por dois anos as travestis comandaram tais estatísticas; porque (*sic*) a região Norte ocupou por muitos anos o primeiro lugar nesses crimes lgbt+fóbicos, baixando nesse ano para a penúltima região menos violenta?

Como possível resposta aos questionamentos propostos, a tese de doutoramento de Wallace Mendes (2019) realiza análise espacial e matemática dos homicídios de pessoas LGBTQ+, de maneira a mapear e estruturar a ocorrência da violência LGBTQfóbica no Brasil com base nos dados coletados pelo GGB – porém, a motivação e/ou fundamento por detrás dessas variações escapa ao autor, “É importante destacar que não foi a finalidade deste estudo contextualizar e discutir a natureza do homicídio contra LGBTQ no ambiente social, político e econômico, mas de apresentar à sociedade as características quantitativas dos crimes [...]” (Mendes, W., 2019, p. 108).

Dessa maneira, o GGB correlaciona o baixo interesse governamental na prevenção de mortes violentas de pessoas LGBTQ+ com, ao final, o próprio levantamento matemático desses crimes, um perpétuo descaso frente à LGBTQfobia “A invisibilidade estatística e o descaso institucional em efetivar políticas públicas eficazes contribuem para perpetuar a impunidade e aumentar a vulnerabilidade dessas pessoas [...]” (GGB, 2024, p. 2).

É nesse sentido que o relatório indica, igualmente, soluções para redução e combate à violência LGBTQ+ no país (GGB, 2024, p. 16):

1. Implementação de educação inclusiva: Incorporar a educação sexual e de gênero em todos os níveis escolares, promovendo o respeito aos direitos humanos e a cidadania plena da população LGBTQ+ desde a base educacional.

2. Cumprimento e fortalecimento das leis existentes: Assegurar a aplicação rigorosa das legislações que protegem os direitos da comunidade LGBTI+, incluindo o reconhecimento do casamento homoafetivo e a equiparação de crimes de homofobia e transfobia ao racismo.
3. Desenvolvimento de políticas públicas abrangentes: Investir em políticas de saúde, direitos humanos e educação que promovam a igualdade e atuem para eliminar as mortes violentas na comunidade LGBTI+.
4. Reforço no combate à impunidade: Demandar investigações ágeis e rigorosas por parte das autoridades policiais e judiciais, garantindo a punição exemplar dos crimes motivados por LGBTIfobia.
5. Autoproteção e denúncia: Conscientizar a comunidade LGBTI+ sobre a importância de evitar situações de risco, buscar redes de apoio, e sempre denunciar qualquer forma de ameaça ou violência às autoridades competentes.

O item 3 é de relevância para a presente pesquisa, reconhecendo a necessidade de uma boa arquitetura de *policies* que ajuste a atuação do Estado frente à comunidade LGBT+ quando enfrentando os dados de mortes violentas por violência LGBTfóbica no país, “A construção de direitos LGBT se faz seja mediante tentativas de estender direitos civis e sociais antes restritos a heterossexuais, seja por meio da promulgação de dispositivos que coíbam diretamente a discriminação e a violência homofóbica.” (Carrara, 2013, p. 148).

Utiliza-se a aferição quantitativa de mortalidade como forma ilustrativa do retrocesso ainda enfrentado pela comunidade LGBT+ na realidade brasileira; isso porque o bem-estar coletivo não está arraigado apenas no direito fundamental à vida ou segurança pessoal, quando também relevantes os direitos econômicos, sociais e políticos (ESC), e aqueles de caráter identitário e sexual, todos coligados à existência e resistência de pessoas LGBT+ (Carrara, 2013, p. 150 e 148):

Se a homossexualidade não é crime no Brasil, as situações envolvendo a discriminação de gays, lésbicas, travestis e transexuais são múltiplas e têm sido o foco de atuação do movimento desde o seu início. [...] Além de reivindicar a proteção do Estado contra a violência homofóbica em sua forma mais brutal (agressões verbais, físicas e assassinatos), atualmente a agenda do Movimento LGBT brasileiro envolve um conjunto muito amplo de demandas: direito ao reconhecimento legal de relações afetivo-sexuais, à adoção conjunta de crianças, à livre expressão de sua orientação sexual e/ou de gênero em espaços públicos, à redesignação do ‘sexo’ e à mudança do nome em documentos de identidade, ao acesso a políticas de saúde específicas.

Nesse quadro, no Brasil, em igual maneira a vivência de uma comunidade em grupo subalternizado deve então ser medida pelo acesso aos direitos fundamentais garantidos aos demais cidadãos, na forma de direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e sexuais, que, em conjunto, garantem a plena dignidade da pessoa humana, por sua vez executados no formato das políticas públicas, e custeados dentro do orçamento derivado da atividade financeira do estado, seja em todas as suas facetas.

2.2. Como Janus, o deus das dualidades: as faces do orçamento no texto constitucional

Considerada a amplitude do Estado Social enquanto garantidor dos direitos fundamentais consagrados na Carta Magna de 1988 (Barcellos, 2019), a Administração Pública se caracteriza provedora, programadora e executora de políticas públicas (Castro, 2015) que alicerçam os direitos sociais aventados, por sua vez indiretamente patrocinadas pelo próprio cidadão na figura de contribuinte na exação tributária.

Existe, assim, uma relação direta entre a teoria dos direitos fundamentais, o direito financeiro e as políticas públicas, em que a pauta estatal de programa de governo nas mais diversas áreas é lastreada nos direitos fundamentais constitucionais, isto é, a execução de políticas públicas é meio de concretização das garantias postas na Constituição em favor de seus cidadãos (Castro, 2015, p. 116):

A tríplice relação entre Políticas Públicas, Teoria dos Direitos Fundamentais e Direito Financeiro pode ser agora facilmente percebida: a pauta de ações estatais, que se consubstanciam nas diversas Políticas Públicas realizadas pelo Estado, nos mais diversos campos (saúde, educação, segurança, transportes, etc.) é determinada pelos Direitos Fundamentais estabelecidos na Constituição da República, o que significa dizer que as Políticas Públicas, observadas no seu aspecto material, têm por objetivo concretizar os Direitos Fundamentais estabelecidos em favor dos cidadãos.

Consequentemente, Castro (2015, p. 116) assevera:

Tal concretização, independentemente do direito que se cogita concretizar/garantir/fruir, exige o dispêndio de recursos financeiros, razão pela qual o Estado deve desempenhar algum tipo de atividade financeira, disciplinando, através do Direito Financeiro, tanto a coleta dos recursos necessários à consecução das Políticas Públicas (principalmente através da tributação e da exploração dos bens públicos), como a administração e o posterior desembolso destes recursos pecuniários (através das regras orçamentárias estabelecidas também na Constituição da República).

Por sua vez, a interpretação da Constituição é objeto de revisão constante; em que pese forjada em momento de progresso pós-ditatorial, durante o período de redemocratização na década de 1980, e, assim, inculpada daqueles diversos dispositivos de caráter social, permite a presença de interesses mercadológicos que implicam em constantes atritos. Bercovici e Massoneto (2006), em célebre obra que descreveu a Constituição de 1988 como “Constituição Dirigente Invertida”, afirmam haver interação direta entre a influência de instrumentos de ajuste neoliberais e a constitucionalização do sistema tributário nacional, bem como em sua estruturação de normas orçamentárias. Os autores afirmam (2006, p. 19):

[...] a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de

ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto sistema financeiro internacional.

Fundamentalmente, a questão também perpassa mesmo pelo suporte do Estado Social Democrático contemporâneo, que, no campo tributário, se traduziria sob o Estado Fiscal, em que se credita aos tributos, notavelmente aos impostos, o custeio dos direitos e garantias aventados constitucionalmente (Almendral, 2004; Casalta Nabais, 2022).

A atual crise do Estado Fiscal, todavia, implica em sua substituição pelo chamado Estado Endividado, o qual, de acordo com Streeck (2018, p. 118), afincado em crise maior da política democrática, “[...] cobre grande parte [...] de suas despesas contraindo empréstimos e não cobrando impostos; acumulando, por conseguinte, uma enorme dívida para cujo financiamento tem de utilizar uma porcentagem cada vez maior de suas receitas.”

Assim como conjecturado por Bercovici e Massoneto (2006), Streeck (2018) entende que nessas circunstâncias, atravessado por interesses despersonalizados como o capital, o Estado deixa de ter como credor apenas o seu povo nacional, os seus cidadãos, e passa a atender às demandas de um povo internacional: o mercado, e seus investidores.

Da mesma forma, aliando as teorias propostas, Maués (2023) concebe o conceito do entrincheiramento constitucional: a Constituição Federal de 1988 acomoda em seu corpo garantias e direitos diametralmente opostos, fundamentados substancialmente na política fiscal, que acirra desigualdades não apenas entre os cidadãos e o mercado, mas também entre os cidadãos enquanto contribuintes, comparando as posições tomadas por aqueles no topo do centil de renda, e aqueles na base da pirâmide¹¹.

Afirma Maués (2023, p. 29):

Sob as pressões da globalização neoliberal, que favorece o deslocamento geográfico das atividades econômicas e assegura a mobilidade de capitais, os Estados Nacionais são levados a reduzir a carga tributária, o que terá impactos negativos sobre o financiamento das políticas sociais, em um contexto no qual a diminuição no ritmo de crescimento da economia faz aumentar as demandas por esses serviços.

E encerra o autor (2023, p. 139):

Embora as disposições constitucionais sobre tributos, orçamento e gasto social sirvam a diferentes propósitos, todas elas limitam as opções políticas dos governos. A combinação dessas restrições constitucionais teve um impacto decisivo sobre as políticas redistributivas e sobre o papel cumprido pela Constituição de 1988 na redução de desigualdade.

¹¹ Como parâmetro na temática, a tese de Souza (2018) apresenta análise ostensiva de dados coletados de imposto de renda no período compreendido entre 1926 e 2013, para demonstrar a contínua concentração de renda no percentual mais alto de riqueza brasileiro.

A discussão se imbrica, então, na condição do ônus fiscal; a carga tributária nacional é expressivamente regressiva, isto é, atinge aos mais pobres com maior impacto, vez que grande parte da arrecadação se faz mediante impostos sobre o consumo (Piscitelli, *et. al*, 2020). Trocando em miúdos, a receita fiscal do estado brasileiro é suportada em maior monta não via oneração de renda, considerando a progressividade estagnante do imposto de renda, ou ainda menos pela exação sobre riqueza, rememorando a inexistência do tão discutido imposto sobre grandes fortunas, mas sim por meio do consumo, em que todo contribuinte, inobstante sua capacidade de contribuição, é impelido na mesma medida (Narcizo, 2023; Melo, 2020).

Em dossiê que analisa a correlação entre o sistema tributário, a política fiscal e a regressividade, Piscitelli *et al.* (2020, p. 6) sistematizam dados esclarecedores:

A política tributária brasileira, contudo, tem sido um fracasso na redução das desigualdades sociais. “A carga tributária sedimentada sobre o consumo e o trabalho atingiu 76% do total da receita tributária em 2014 --a mais alta entre os países da OCDE”, (CERS; INESC; OXFAM, 2017, p. 3). Já a tributação sobre a propriedade e os ganhos de capital equivale a 7,4% do PIB - inferior à média dos países da OCDE, que é de 13,6% do PIB (CERS; INESC; OXFAM, 2017, p. 3). [...]

Como consequência, os 10% mais ricos do Brasil apenas são impactados na sua renda no percentual de 21% com o pagamento de tributos, enquanto os 10% mais pobres são afetados em 32%, conforme os dados do IPEA /2011, referenciado no próprio documento da Oxfam Brasil. De outro lado, quanto mais rico o contribuinte, menor é o impacto das alíquotas reais do imposto de renda. É evidente que a escolha de tributar mais o consumo se justifica diante do padrão de renda brasileiro: somos um país pobre. Essa afirmação, contudo, não deve refrear um olhar crítico para a distribuição atual da carga tributária, com vistas a mitigar a regressividade existente, cujo nível reforça as desigualdades.

Na mesma toada, diz Feital (2022, p. 350):

Políticas fiscais interagem com os padrões sociais de discriminação, quer os seus elaboradores estejam conscientes disso quer não. Assim, uma política fiscal com efeitos desiguais elaborada em conformidade com balizadas teorias econômicas, ainda será uma política fiscal inapta a passar no teste da constitucionalidade e da convencionalidade estabelecido pelas normas adotadas no direito brasileiro.

Rocha e Godoi (2019) concluem que as maquinações do panorama tributário posterior a Constituição de 1988 não patrocina qualquer desconcentração de renda, em especial porque desconsideram o viés progressivo da tributação pessoal sobre renda em suas políticas fiscais e privilegiam o consumo (Scacchetti, 2024), pelo que se pode categoricamente afirmar que “A política tributária brasileira [...] tem sido um fracasso na redução das desigualdades sociais.” (Piscitelli *et. al*, 2020, p. 6).

Tem-se que o projeto constitucional, de sua constituinte até o processo derivado, opera

sob duas métricas: objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, almejando à erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem geral a despeito de preconceitos, ao que, concomitantemente, convida uma “[...] distribuição demográfica da precariedade” (Butler, 2015, p. 67) face a interesses econômicos impessoais.

É nesse contexto que surge a discussão acerca do orçamento enquanto proposição e instrumento típico da disciplina do direito financeiro, assumindo a faceta de apaziguador de desigualdades sob seu caráter redistributivo face a necessidade de aplicação da receita fiscal arrecadada em atenção ao funcionamento próprio da Administração e, notavelmente, frente aos interesses de seus administrados (Scaff, 2018a; Abreu e Câmara, 2015).

Em reconstrução histórica do conceito de orçamento, Scaff (2018a, p. 41) afirma que “[...] Qualquer que seja a teoria que se adote para configurar o surgimento do Estado, pode-se afirmar que é concomitante ao nascimento de sua atividade financeira”, denotando a relevância da compreensão do funcionamento financeiro estatal à sua própria composição. No mesmo sentido, segundo Torres (2014, p. 342):

Em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. [...] Com o orçamento público, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante às preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.

Na linha do tempo estruturada por Scaff, o autor aponta como ponto de inflexão da lógica orçamentária o advento da Primeira Guerra Mundial, momento em que o movimento constitucional dos estados passou a privilegiar a consecução dos direitos sociais, pendendo à necessidade de ajuste entre receita e despesa nas contas públicas. Conceituando o direito financeiro enquanto ciência, afirma (2018a, p. 79) que “[...] no Estado Social [...] passa a cumprir um papel de financiador das políticas públicas de saúde, educação, cultura e todas as demais políticas civilizatórias estabelecidas pelo modelo então adotado.”.

É necessário, nessa senda, investigar a arquitetura orçamentária como posta no ordenamento jurídico brasileiro de modo a compreender-lhe os atravessamentos impostos. Em caso, a Constituição confere a competência de legislar acerca do orçamento em caráter concorrente entre União Federal, Estados e Distrito Federal (art. 24, II), concedendo seção específica à questão dentro do Capítulo II – Das Finanças Públicas (Brasil, 1988, *online*): “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.”.

A paragrafação do dispositivo descreve com minudência a atribuição de cada uma das normativas instituídas: ao Plano Plurianual cabe estabelecer, regionalmente, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e daquelas decorrentes, bem como de despesas de programas continuados (art. 165, §1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias em específico determina as metas e prioridades da administração, as diretrizes e metas da política fiscal face uma trajetória sustentável da dívida pública, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política referente às agências oficiais de fomento (art. 165, §2º).

Por fim, à Lei Orçamentária Anual compreende o orçamento fiscal da administração direta, indireta, suas fundações e empresas com participação pública, assim como o orçamento da seguridade social em todas as suas aplicações, com duração ao ano de vigência normativa (art. 165, §5º, I, II e III).

De forma local, como em outros entes subnacionais, a Constituição do Estado do Pará repercute a engenharia orçamentária constitucional em seu Título VII – Da Ordem Financeira da Tributação e dos Orçamentos, seccionado e com artigo específico (Pará, 1989, *online*): “Art. 204. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.”¹².

Como constitucionalmente proposto, seriam legislações de natureza jurídica material e de caráter vinculante à atuação estatal na execução de seu planejamento de políticas de governo e políticas públicas, de ligação direta a atividade financeira e redistribuição de renda performadas pela administração pública (Torres, 2014). Enquanto peça de organização financeira, o orçamento “[...] expressa como os governos e representantes distribuem e priorizam as diferentes áreas da esfera pública, de acordo com a alocação de recursos que realizam.” (Aflalo, 2023, p. 6).

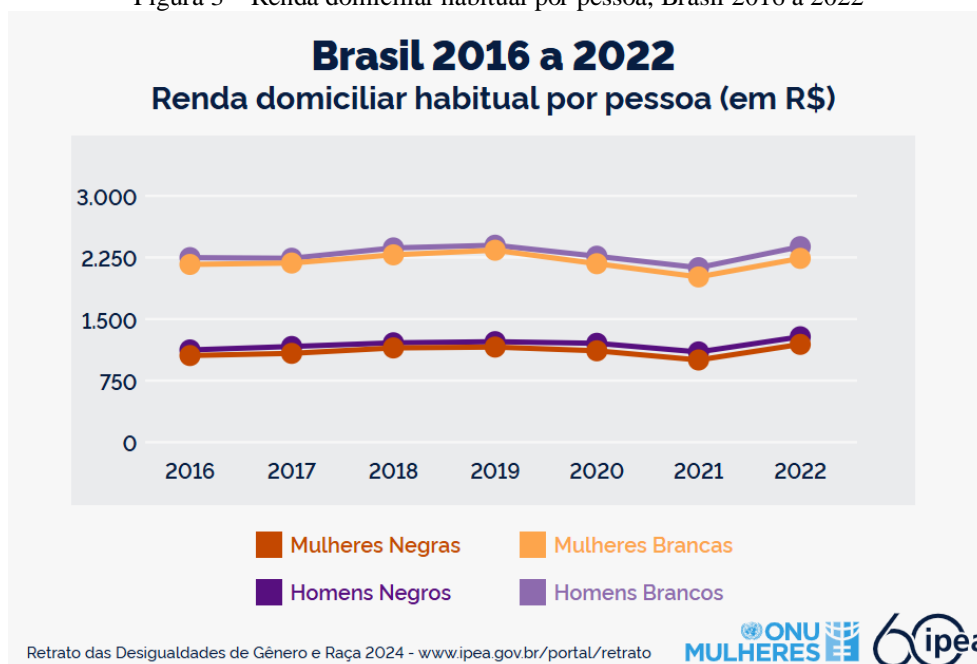
O teor político de uma normativa orçamentária é, portanto, notório. A admissão de que “O orçamento público é o local, por excelência, no qual o governo realiza a justiça redistributiva

¹² Da mesma forma, “§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma setorizada e regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital, inclusive para as relativas aos programas de duração continuada. [...] § 3º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 10 A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.” (Pará, 1989).

[...]” (Scaff, 2018b, pos. 1) precisa, assim, ser confrontada com sua aplicação categorizada. Se de um lado a política orçamentária estatal se propõe a garantir um vasto leque constitucional de direitos, de outro retém e replica em si as dicotomias presentes na própria constitucionalização da atividade financeira no sistema contemporâneo.

Conforme dados atualizados obtidos e organizados pelo IPEA em parceria com a ONU Mulheres dentro do projeto Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, a disparidade socioeconômica entre homens brancos, mulheres brancas, homens pretos e mulheres pretas no Brasil como um todo é explícita (IPEA; ONU Mulheres, 2024, pos. 1):

Figura 3 – Renda domiciliar habitual por pessoa, Brasil 2016 a 2022



Fonte: IPEA; ONU Mulheres, 2022

Segundo o Relatório (IPEA; ONU Mulheres, Renda, Pobreza e Desigualdade, 2024, pos. 1):

Todas as condições de sustentação da vida domiciliar – renda, saúde, moradia digna, educação, saneamento, luz – são distribuídas de forma extremamente desigual no Brasil, desfavorecendo mulheres e homens negros, mas especialmente as mulheres negras¹³, dificultando ainda mais a sua busca por trabalho e melhores rendimentos¹⁴. Assim, mulheres e homens negros

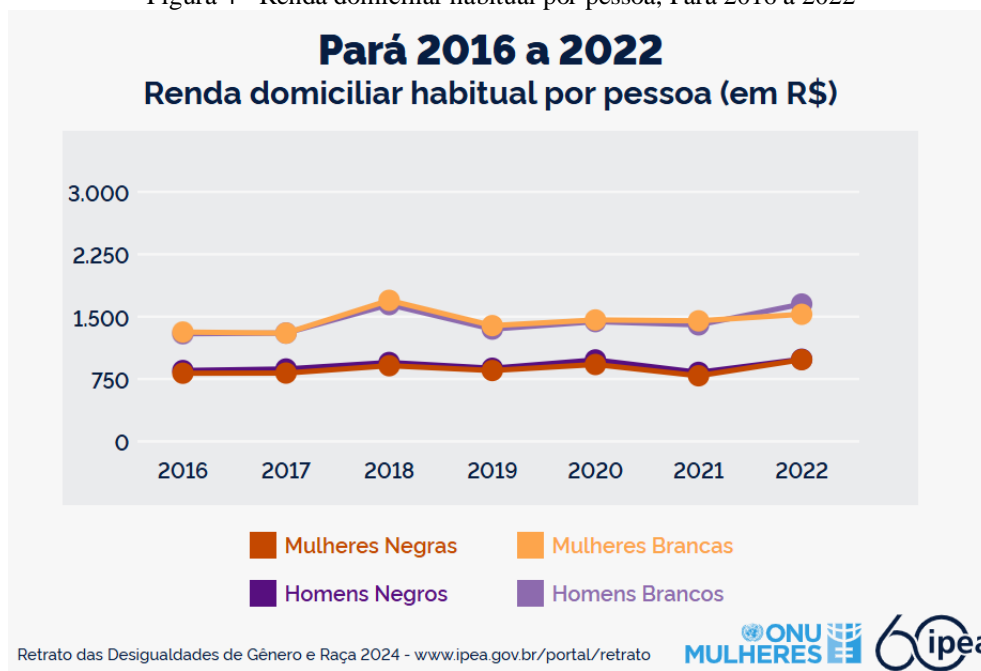
¹³ Conclusão a que também chegam Almeida (2024), Narcizo (2023) e Melo (2020) em seus estudos sobre as origens da desigualdade econômico-racial brasileira.

¹⁴ O relatório também se debruça sobre as condições desiguais de inserção de mulheres e homens no mercado de trabalho formal, bem como sobre a discrepância da dedicação de mulheres ao trabalho não remunerado no âmbito da economia do cuidado, modelo que acirra substancialmente as desigualdades de aferição de renda nos quesitos de gênero e raça “Ao examinar a desigualdade por faixa de renda, as mulheres brancas e negras que residem em domicílios com rendimento de até um quarto de salário-mínimo por pessoa, ou seja, as mais pobres, trabalharam 25,4 e 25,7 horas semanais, enquanto as mulheres brancas e negras em domicílios com rendimento de 8 salários-mínimos ou mais por pessoa, as mais ricas, trabalharam apenas 13,8 e 15,5 horas semanais neste trabalho. Assim, existe uma desigualdade de classe expressiva na assunção de trabalho não remunerado entre as mulheres. Entre

compõe 80% dos 10% mais pobres da população brasileira, enquanto mulheres e homens brancos perfazem os 20% restantes. Já entre os 10% mais ricos, os brancos estão sobrerrepresentados, perfazendo 70%, enquanto as mulheres e homens negros perfazem os 30% restantes.

Esse exato panorama se repete quando verificadas as mesmas condições de renda por região brasileira, notavelmente no Norte, e em específico no estado do Pará (IPEA; ONU Mulheres, Renda, Pobreza e Desigualdade, 2024, pos. 1):

Figura 4 - Renda domiciliar habitual por pessoa, Pará 2016 a 2022



Fonte: IPEA; ONU Mulheres, 2024

Analisando o compêndio anterior do Relatório, e demonstrando que pouco, ou verdadeiramente nada se alterou no intervalo de cinco anos entre os estudos conduzidos pelo IPEA e a ONU Mulheres, de 2011 a 2016-2022, Rosa (2011, p. 119) concluía:

Nesse contexto, parece pertinente a indicação de que as categorias “cor” e “sexo” se combinam num quadro em que os homens brancos estão no topo do ranking da renda média da ocupação principal, o que os posiciona num patamar de renda muito superior aos grupos intermediários (mulheres brancas e homens negros). Nestes termos, tem-se uma realidade em que os valores ligados à branquidade e à masculinidade conferem supremacia aos homens brancos, cabendo aos demais grupos posições subalternizadas.

Sumariza Scaff (2018b, pos. 2), “Atualmente, arrecada-se mais de quem ganha menos e se gasta mais com quem ganha ou possui mais [...]”, tomando como exemplo direto “[...] um dos principais itens de gastos é o pagamento dos encargos da dívida pública (cerca de 9% do

as mulheres brancas, a diferença das mais ricas para as mais pobres foi de 12 horas e entre as mulheres negras foi de 10 horas.” (IPEA; ONU Mulheres, Trabalho Doméstico e de Cuidados não Remunerado, 2024, pos. 1).

PIB, em 2015), o que demonstra remuneração sobre o capital de quem tem dinheiro para emprestar ao governo.” (2018b, pos. 2).

Tal equação ocasiona uma redistribuição reversa, em que desigualdade supera igualdade no cálculo social. Ressaltando a relevância dos conceitos de vulnerabilidade e precariedade butlerianos na compreensão do ferramental neoliberal, Feital (2021, p. 38-39) afirma:

As estruturas que protegem os sujeitos das intempéries econômicas, da insegurança e da precarização estão desigualmente distribuídas no tecido social. Viabilizadas por instituições que o neoliberalismo quer eliminar, em favor de uma mistificadora ética empresarial [...]

Pode-se dizer, por conseguinte, que o orçamento não é objeto de neutralidade. Aflalo pontua que “[...] o gasto público e a forma como ele é empregado reflete escolhas que dizem respeito a prioridades. Sabemos que gênero, raça e classe social são importantes marcadores das desigualdades estruturais que assolam a sociedade brasileira.” (2023, p. 7), onde diferentes grupos sociais atingem de diferentes formas o acesso a recursos e investimentos públicos, privilegiando-se aqueles pertencentes ao escalão hegemônico.

Assim, tem como cliente do sistema a cisheteronormatividade (Coen, 2019)¹⁵ branca, personificada em homens *cis*, brancos e héteros, e como subalternizados se tem os despossuídos (Butler, 2015), personagens marginais que se traduzem na comunidade LGBTQ+, na população preta, nas mulheres, nos povos indígenas, nas pessoas com deficiência e todos aqueles sujeitos que escapam ao padrão normativo tanto social quanto jurídico, doravante também designados, para definição característica, grupos subalternizados (Quijano, 2005) ou grupos sociais (Young, 1990).

Retornando à Scaff (2018a, p. 85), o trabalho parte de um pressuposto questionador:

O direito financeiro é uma das áreas do conhecimento humano mais adequada para os estudos acerca da república, pois é nela que o Estado estrutura e o governo efetua a arrecadação e realiza a despesa pública, operação que permitirão constatar como se desenvolve a atuação governamental. *O ponto central é saber de quem se arrecada, com quem se gasta e quem comanda esse processo.*

No mesmo sentido, comunga da ótica de Abreu e Câmara (2015, p. 75):

[...] compreende-se que essas duas dimensões, econômica e política, têm desdobramentos mais amplos do que as de natureza quantitativa, sendo também dinâmicas, pois a forma de organizar o instrumento e os papéis dos atores institucionais envolvidos na sua coordenação, elaboração e execução

¹⁵ “Por “heteronormatividade” quero dizer tanto aquelas práticas localizadas quanto aquelas instituições centralizadas que legitimam e privilegiam a heterossexualidade e as relações heterossexuais como fundamentais e “naturais” dentro da sociedade” (Coen, 2019, p. 26); o prefixo *cis*, descritivo de pessoas que performam gênero designado ao seu sexo biológico incorpora a vivências de pessoas *trans*.

influenciam tanto os conteúdos quanto as possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas. Assim, adota-se a perspectiva teórica do orçamento como uma instituição técnica e política.

Interessante aventurar-se, assim, pelo espaço ocupado por pessoas LGBTQ+ perante o ordenamento jurídico-orçamentário brasileiro, significativamente o paraense, sob a ótica de dois marcadores materiais, os direitos econômicos, sociais e culturais (ESC) e parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, apoiado, igualmente, para além de um trabalho de natureza filosófica como o de Butler (2004, 2015, 2018) – que ainda servirá de sustentáculo ontológico do trabalho – em teorias de caráter material sobre diferença, desigualdades, justiça e igualdade, oferecidas pela cientista política estadunidense Iris Young (1990, 2005) e pelo sociólogo sueco Göran Therborn (2009, no original), não obstante com suas críticas e admissões próprias.

2.3. Direitos ESC, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as concepções de desigualdades: metas e realidades frente à justiça social na igualdade relacional

A necessidade do afunilamento comparativo que se pretende da análise orçamentária realizada no capítulo seguinte possui um objetivo claro: como visto nas subseções anteriores, é vasta a gama de garantias e direitos sustentados pelo texto constitucional e assegurados, supostamente, a todos os cidadãos brasileiros. Optar pelos direitos econômicos, sociais e culturais (ESC), então, empresta à pesquisa uma ótica descritiva mais bem definida, de sorte a cumprir também a função de recorte metodológico (Severino, 2007).

Concomitantemente, é discussão frutífera de ser levada em frente considerando enfrentar a natureza desses direitos como obrigações positivas, negativas ou mistas (Fonseca, 2010; Abramovich, 2005) dentro de uma peça orçamentária, que, via de regra, é um instrumento de caráter positivo enquanto rol de rubricas que patrocina as *policies* do Estado (Marin, 2023), o que se justifica desde uma perspectiva material pretendida de direitos e de redistribuição de renda. Sobre a gênese dos direitos ESC, de segunda geração na linha do tempo estruturante dos direitos humanos e sociais, Miranda (2010, p. 24) aduz:

Contrapostos aos direitos de liberdade são, nesse século e no século XX, reivindicados (sobretudo, por movimentos de trabalhadores) e sucessivamente obtidos, direitos econômicos, sociais e culturais – direitos econômicos para garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais como segurança na necessidade e direitos culturais como exigência de acesso à educação e à cultura e em último termo de transformação da condição operária. Nenhuma Constituição posterior à primeira guerra mundial deixa de os outorgar, com maior ou menor ênfase e extensão.

No contexto internacional, a racional dos direitos ESC toma forma no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), tratado multilateral capitaneado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1966, com vigor a partir de 1976. O acordo faz parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, em conjunto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)¹⁶, tendo em seu núcleo (ONU, 1966, p. 1-2):

Artigo 1º.

1. Todos os povos tem o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
2. Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação econômica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência.
3. Os Estados Partes no presente Pacto, incluindo aqueles que têm responsabilidade pela administração dos territórios não autônomos, territórios sob tutela, devem promover a realização do direito dos povos a disporem deles mesmos e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

Ainda na lógica desses objetivos, o PIDESC resguarda (ONU, 1966, p. 2):

Artigo 2º.

[...]

2. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação.

Dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas, o PIDESC é atendido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê DESC), instituído no ano de 1985 como colegiado que observa a aplicação do Plano pelos Estados subscritores e, em adição, edita resoluções na forma de Comentário Geral como instrumento revisor dos termos acordados em condição vinculativa.

O PIDESC é considerado um marco textual na disciplina dos direitos humanos, uma vez que tratou do primeiro documento a expandir o ferramental internacional para além dos direitos civis e políticos (Abramovich, 2005), em que, então, surge a controvérsia acerca de sua

¹⁶ Acerca do contexto histórico global que envolve PIDESC e PIDCP, Scaff aponta: “A singela existência de dois Pactos, em vez de apenas um, bem demonstra a divisão ideológica do mundo naquela quadra histórica, pois os países ocidentais desenvolvidos buscavam apenas o reconhecimento das liberdades individuais clássicas, que acabaram sendo consignadas no PIDCP; enquanto os países do bloco comunista e outras nações buscavam consagrar os direitos econômicos e sociais, que envolvem políticas públicas de redução das desigualdades, e que acabaram sendo consignadas no PIDESC.” (2018a, p. 78).

exigibilidade positiva ou negativa: se os direitos civis e políticos “[...] apresentariam um caráter imediato, seriam justiciáveis [...] e não representariam um custo muito alto ao Estado.” (Fonseca, 2010, p. 256), os direitos ESC “[...] estariam sujeitos a uma programação e realização graduais, não seriam justificáveis devido a sua natureza política e sua implementação seria necessariamente custosa.”¹⁷ (Fonseca, 2010, p. 256).

Dentre os direitos abarcados pelo PIDESC, de caráter progressivo (art. 11º do documento), Scaff (2018a, p. 78) destaca:

[...] o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis, estabelecendo alguns parâmetros para sua caracterização, incluindo regras sobre saúde e segurança no trabalho; assegura também a livre sindicalização, direito de greve, previdência e seguro social, proteção à família, direito à saúde e direito à educação, dentre outros.

Não obstante, é compreendido atualmente que ambos os direitos civis e políticos e os direitos ESC se vertem como obrigações mistas, onde (Fonseca, 2010, p. 258):

[...] verifica-se que o caráter obrigacional “negativo” ou “positivo”, quando analisado de forma isolada, não se apresenta como um critério decisivo para diferenciar os direitos civis e políticos dos econômicos, sociais e culturais, pois existem direitos que concentram os dois tipos de obrigação e nem por isso deixam de ser caracterizados como tais [...]

Exige-se, portanto, dos países pactuantes assumam obrigações positivas para o cumprimento dos direitos ESC, e somando a isso se abstenham de certas condutas (obrigações negativas) de maneira que não impeçam sua fruição (Abramovich, 2005). Nessa conjuntura, o Comitê responsável publicou em 1990 a Observação Geral nº 3, em que numerou três categorias de obrigações impostas aos signatários: a obrigação de respeitar, que implica ao Estado não ocasionar empecilho ao gozo dos direitos ESC; a obrigação de proteger, que lhe impele a prevenir e impedir violações aos direitos ESC por terceiros; e, enfim, a obrigação de cumprir, que vincula o Estado a tomada de decisões políticas, medidas administrativas, mecanismos judiciais e, em especial para essa pesquisa, políticas fiscais que garantam a plenitude dos direitos ESC (ONU, 1990).

É notória, aí, a relação travada diretamente entre a obrigação vinculante ao qual o Brasil subscreveu, e a necessidade da boa prática fiscal que sustente os direitos ESC na sua maior amplitude. Após a adesão com depósito da Carta em 24 de janeiro de 1992, o PIDESC foi

¹⁷ Na mesma toada, Scaff afirma: “O fato é que essa plêiade de direitos, consagrados a cada pessoa da espécie humana apenas por dela fazer parte, impactou fortemente os orçamentos públicos, não sendo mais possível adotar o padrão liberal de arrecadação mínima, pois todas essas prestações civilizatórias, grande parte delas afetas ao Estado, passaram a exigir um enorme gasto público, que correspondeu ao aumento equivalente da arrecadação pública.” (2018a, p. 79).

recepcionado na integralidade do texto no país mediante o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, que promulgou seus termos com vigência retroativa, ainda em 24 de abril de 1992.

No decorrer dos mais de trinta anos desde a adoção do Pacto, existe registro de pelo menos três relatórios oficiais de investigação de seu cumprimento pelo Estado brasileiro. O primeiro deles, coordenado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal dos Deputados, “O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, é datado de abril de 2000, em cuja mensagem da relatoria oferece-se síntese do sentimento por detrás da adesão do Brasil ao PIDESC (Câmara dos Deputados, 2000, pos. 3):

Chamada segunda geração de direitos por alguns especialistas, essa conceituação dos direitos econômicos, sociais e culturais é rejeitada por outros face ao caráter indivisível dos direitos humanos, atributo reconhecido de forma incontestável pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, de Viena, em 1993. [...] Com efeito, os próprios direitos civis e políticos - tão confundidos com a própria totalidade dos direitos humanos - parecem ameaçados diante da incapacidade de se implementar de forma harmoniosa o conjunto dos direitos humanos. Ainda que se ponha de lado doutrinas e interesses políticos, não há como deixar de notar que a globalização econômica e o progresso no conhecimento e na comunicação dos últimos anos não correspondeu à universalização dos bens materiais e culturais gerados por esse processo. Pelo contrário, o triunfo da globalização econômica está associado, inclusive no Brasil - como se verá pelos dados oficiais constantes neste Relatório - à supressão de conquistas sociais, à exclusão de vastas parcelas da sociedade dos benefícios do progresso e a consolidação de profundas desigualdades sociais e econômicas. Face a estas circunstâncias, os direitos humanos, com seus atributos de universalidade e indivisibilidade, devem ser evocados como referências para a esperança de todos os que aspiram por uma vida mais digna e feliz.

No corpo do documento, são reconhecidos dentre os direitos ESC e suas matérias reflexas contemplados pelo Pacto, sob guarida do Estado brasileiro: 1. Povos indígenas, remanescentes de quilombos e outras minorias; 2. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável; 3. Discriminação e desigualdades; 4. Gênero; 5. Situação Agrária; 6. Desenvolvimento econômico próprio; 7. Trabalho e sindicalização; 8. Previdência Social; 9. Descanso e lazer; 10. Família; 11. Saúde; 12. Alimentação; 13. Criança e adolescente; 14. Educação; 15. Cultura; 16. Moradia (Câmara dos Deputados, 2000).

Em setembro de 2006, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou o “II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, em que seccionou a atenção aos artigos do PIDESC e indica dentre suas medidas:

para a implementação progressiva do direito à igualdade; para a implementação progressiva do direito à igualdade de gênero; para a implementação progressiva do direito ao trabalho; para a implementação progressiva do direito ao trabalho livre e justo; para a implementação progressiva do direito sindical; para a implementação progressiva do direito à seguridade social; para a implementação progressiva do direito humano à alimentação adequada; para a implementação progressiva do direito à moradia; para a implementação progressiva do direito à saúde; para a implementação progressiva do direito à educação; para a implementação progressiva do direito à cultura (SEDH, 2006).

Nesse ínterim, em vista dos lapsos e grandes intervalos entre a entrega dos relatórios oficiais do Estado brasileiro ao Comitê, a sociedade civil organizada tomou para si a observação do cumprimento dos termos do PIDESC e, inclusive, apresentou documentos consolidados próprios frente ao colegiado DESC antes mesmo das relatoriações mencionadas acima, nos anos de 2000 e 2007, liderada pelo Projeto de Monitoramento do PIDESC no Brasil, parceria entre o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA Brasil), os Parceiros de Misereor no Brasil e o Processo de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecumênicas Européias e Parceiros no Brasil (PAD) (DHESC Brasil, 2009).

Essa participação é fator de suma importância, não apenas porque demonstra o interesse cidadão na consecução do que acordado no PIDESC, mas também pois funciona como medida de pressão do governo para que apresente os dados consolidados e atualize seu relatório perante o Comitê DESC.

O último dos documentos oficiais agregado foi publicado apenas em 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro (PSL/PL), com alterações em 2022 e submissão ao colegiado internacional em 2023, ou seja, quase quinze anos após o relatório anterior, e denominado “III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, de autoria da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, que compunha o então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (AESI, 2020). O documento manteve em maior parte a estrutura da versão de 2006, descrevendo em itens as medidas adotadas para a aplicação progressiva dos direitos ESC anteriormente arrolados, contudo de forma notavelmente imprecisa e amadora.

Em se tratando da iteração atualizada do Relatório, debruça-se sobre dois dos eixos temáticos de relevância para o presente trabalho: em primeiro momento, o item D, “Medidas adotadas para a aplicação progressiva dos direitos da População LGBT” apontou, parcialmente,

os avanços conduzidos pelo Executivo, Legislativo e Judiciário no decorrer do interstício temporal pela causa de pessoas LGBTQ+, sem oferecer dados concretos e/ou conclusivos que demonstrem o valor dos indicadores descritos; igualmente, curioso notar que todas as práticas apresentadas se deram até no máximo o ano de 2018, isso é, não computa qualquer mecanismo inédito de atenção aos direitos da comunidade LGBTQ+ promovido nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro (PSL/PL, 2018-2020) (AESI, 2020).

A situação da temática de gênero é ainda mais estarrecedora; o Relatório, literalmente, somente aponta (AESI, 2020, pos. 26):

Figura 5 – III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos ESC

ARTIGO 3

O Brasil tem reforçado as medidas para a promoção da igualdade de gênero nos últimos anos. Políticas públicas direcionadas para mulheres têm sido implementadas de maneira

Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência.

Demais políticas para o combate da violência contra mulher e promoção de igualdade de gênero estão retratadas no III Relatório PIDCP.

Fonte: AESI, 2020.

O retrocesso é palpável na própria redação do material, sem seção que demonstre a metodologia de obtenção de dados e avaliação de resultados, e o amadorismo na linguagem empregada, que não comunica ao leitor a preocupação do Estado brasileiro, e, em especial, do projeto de governo da administração federal à época do governo Bolsonaro¹⁸ no cumprimento dos termos do PIDESC.

Na medida em que a garantia desses direitos ESC são vinculantes à atuação estatal perante seus cidadãos, não se furta à memória o que concluído pelo GGB em seu Relatório supramencionado, “A invisibilidade estatística e o descaso institucional em efetivar políticas públicas eficazes contribuem para perpetuar a impunidade e aumentar a vulnerabilidade dessas pessoas [...]” (GGB, 2024, p. 2).

A mesma Organização das Nações Unidas contribui decisivamente para a uma participação ativa de seus Estados-membro dentro dos acordos, resoluções e demais documentos que subscrevem. É nesse mesmo sentido que, visando uma performance programática internacional, no ano de 2015 a Assembleia Geral ONU publicou sua Resolução

¹⁸ Para melhor compreensão das estratégias utilizadas pela administração Bolsonaro no desmonte de instituições-chave da administração federal de maneira deliberada, o que será retomado no decorrer dessa dissertação, cite-se Abrucio *et. al* (2020) e Mendes, T. (2024).

70/1, intitulada “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, plano de ação que, num escopo geral, funciona também como substituto dos até então não solucionados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000).

Essa Agenda 2030, como também é formalmente conhecida, “[...] é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade [...]” (ONU, 2015, pos. 5), onde “[...] a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.” (ONU, 2015, pos. 5). O documento contém, em seu corpo, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (adiante denominados ODS ou Objetivo, quando no singular) e 169 metas para cumprimento pelos Estados assinantes para o alcance pleno dos direitos humanos de seus cidadãos “[...] e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.” (ONU, 2015, pos. 5).

Vê-se, portanto, a proximidade entre os termos do PIDESC e os ODS: carregam, textualmente, a materialização de um projeto internacional de mediação e fruição dos direitos humanos, em vista da necessidade de que todo ser humano usufrua, igualmente, de progresso econômico, social e tecnológico sem perder de vista a sustentabilidade como alicerce fundamental (ONU, 2015). Os 17 ODS são categorizados e enumerados, no Brasil: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energia limpa e acessível; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias e meios de implementação (ONU, 2015).

Da leitura de seus descritores, perceptível a integração entre os objetivos na formação de uma estrutura global de garantia de boas condições de vida e atenção aos direitos humanos. À pesquisa empreendida, em exemplo, poder-se-ia por bem utilizar como fonte os ODS 3, 4, 5, 8, 10 e 16 – tratar de saúde, educação e trabalho, como demonstrado alhures, também é falar de atenção à comunidade LGBT+ – todavia na ótica diretiva dos direitos ESC (Fonseca, 2010), os ODS 5, 10 e 16 englobam boa fração do que investigado no viés orçamentário.

É interessante apontar que o Objetivo 5, da Igualdade de Gênero¹⁹, direciona-se direta e exclusivamente ao empoderamento feminino em uma percepção mais convencional, para “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, o que implica questionar a posição tomada por mulheres trans e travestis frente a ONU e os ODS, nada obstante é relevante sejam avaliadas as metas programadas (ONU, 2015):

- 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
- 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
- 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
- 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
- 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
- 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
 - 5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
 - 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
 - 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

O ODS 10, “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”, abriga itens de relevância porquanto enfoca à igualdade, social e econômica independente de fatores personalizados e objetos de discriminação, almejando “10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional”, e “10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”. Na mesma lógica da redução de desigualdades e oportunidades, “10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de

¹⁹ Apropriando Delphy, Beavouir, Butler, Oakley, Preciado e outros teóricos da disciplina, Feital conduz frutífera discussão sobre a distinção entre sexo e gênero dentro da literatura feminista, passível, em concomitância, de binaridade e dualidade (2022).

resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.” (ONU, 2015).

Em diálogo com a renovação do panorama tributário que se desenha, também promove “10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade” (ONU, 2015)²⁰. Essa é mais uma correlação entre os ODS e o PIDESC: as metas programadas exigem, por excelência, o reajuste das políticas fiscais dos países subscritores para que se permita ao alcance dos direitos assegurados. Feital admite, inclusive, que “[...] o PIDESC estabelece obrigações que os Estados-parte só podem adimplir ajustando o seu sistema fiscal.” (2022, p. 350).

Por fim, o Objetivo 16, “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, é formativo na boa prática da Administração Pública dos Estados assinantes, visando “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis” (ONU, 2015):

- 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares
- 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças
- 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos
- 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado
- 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas
- 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
- 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis
- 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global
- 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento

²⁰ São outros itens do Objetivo 10: “10.5 Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações; 10.6 Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas; 10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas; 10.a Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC; 10.b Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais 10.c Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%” (ONU, 2015).

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável

Para efeito de inteireza da pesquisa, quanto aos demais ODS 3, 4 e 8, saltam aos olhos, respectivamente, os seus itens (ONU, 2015):

“3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis; 3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais; 3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos; [...]

“4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.” [...]

“8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor”.

No Brasil, a consecução dos ODS é supervisionada pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, integrada de oito representantes de governo e oito integrantes da sociedade civil e do setor privado, e criada pelo Decreto nº 8.892 de 27 de outubro de 2016, *a posteriori* substituído pelo Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023, com a finalidade de internalizar a Agenda 2030 no país, estimulando sua implementação em todas as esferas de governo e difundir com transparência as ações tomadas para o atingimento das metas de cada Objetivo subscrito pelo Estado brasileiro.

A Comissão é prolífica na atuação e prestação de contas de suas ações para a execução das metas dos ODS²¹, contando com a publicação de Planos de Ação bianuais, assim como de Relatórios de monitoramento intermitentes, de acesso à toda população (Cruz *et. al*, 2022). Para além desse repositório de dados, o governo federal também publicou em 2024 o Relatório

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/comissao-nacional-para-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-cnods>. Acesso em: 18 de jan. 2025.

Nacional Voluntário (Secretaria da Presidência da República, 2024a), de onde se retiram os resultados descritos abaixo.

Quanto ao Objetivo 5, o documento mais uma vez aponta que o maior entrave para a análise é mesmo a falta de dados para avaliar o alcance das metas – justificativa recorrente alhures. Ainda assim, pormenoriza uma estabilização do indicador de mortes violentas de mulheres, contudo com disparidade entre mulheres brancas e mulheres negras, mais suscetíveis percentualmente à assassinatos dentro e fora do ambiente do lar, e uma diminuição no índice de casamentos precoces (Secretaria da Presidência da República, 2024a).

Seguem consideráveis as desigualdades de gênero quanto ao trabalho doméstico não remunerado e a ocupação de mulheres em cargos políticos e de liderança empresarial, entretanto com a implementação de novas políticas públicas de atendimento ao público feminino, como a Prevenção e Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, a Lei de Igualdade Salarial e a Política Nacional de Cuidados (Secretaria da Presidência da República, 2024a).

Já conclusão acerca do ODS 10²² é cabal, onde os esforços empreendidos pelo Estado são insuficientes. No intervalo de 2016-2022, ao revés do crescimento da renda da população mais pobre, registrou-se a queda em quase 33% dos rendimentos auferidos pelos 40% mais pobres; no mesmo período houve flutuação na proporção de cidadãos vivendo abaixo de 50% da mediana da renda domiciliar nacional, em que entre 2016-2019 deu-se aumento nesse quantitativo, com declínio de 2020-2022, em grande medida por conta do auxílio emergencial (Secretaria da Presidência da República, 2024a).

Nesse item conclui-se por uma das assertivas cerne dessa dissertação: “As políticas públicas têm grande impacto sobre as desigualdades sociais, e indicadores apontam persistentes desigualdades ao longo do tempo.” (Secretaria da Presidência da República, 2024a, pos. 15). Uma vez mais a relação entre políticas públicas, atividade financeira do Estado, políticas fiscais e direitos fundamentais com ênfase nos ESC é esclarecida. Apresenta-se no documento como mecanismo de mitigação dessa desigualdade a implementação do novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 20/2023) para fim de garantia de programas de desconcentração de renda e proteção de direitos patrocinados pelo Estado.

Por fim, no ODS 16²³ verifica-se que o progresso no alcance das metas foi mitigado pelo “[...] rebaixamento institucional das agendas de gênero, raça e direitos humanos, removida

²² Íntegra do quadro do ODS 10 elaborado pela Secretaria da Presidência da República (2024b) na seção de Anexos desse trabalho.

²³ Íntegra do quadro do ODS 16 elaborado pela Secretaria da Presidência da República (2024b) na seção de Anexos desse trabalho.

dos ministérios e inseridas em pastas diversas, descontinuando as políticas e gerando retrocessos.” (Secretaria da Presidência da República, 2024a, pos. 16), o que dialoga com o projeto governamental bolsonarista no período 2019-2022, pelo desmonte de iniciativas de caráter progressista e de fruição de direitos humanos (Abrucio *et. al*, 2020). Admite-se, então, o retrocesso no melhoramento institucional desde mesmo a estrutura do Executivo federal nesse intervalo, com a descontinuação de pastas ministeriais, ataques diretos à organização social, até o fomento de golpe de Estado²⁴.

É de se compreender, portanto, que documentos como o PIDESC e a Agenda 2030 apresentam objetivos acordados internacionalmente para o fortalecimento dos direitos humanos e a redução de desigualdades nas suas diversas modalidades, entre indivíduos diferentes e em Estados-nação diferentes – conceito que apresenta semelhanças e dissensos no seio das teorias de Göran Therborn (2010, no original 2009) e Iris Young (1990).

Therborn (2010) considera, desde logo, que diferença e desigualdade são ideias divergentes, por três fatores: diferenças podem se dar horizontalmente, isso é, sem que impliquem em um ranqueamento de melhor e pior entre sujeitos, enquanto desigualdades necessariamente são verticais; diferenças seriam como que questões de gosto pessoal, já desigualdades violam uma regra geral de igualdade entre sujeitos; e, amalgamando-as, uma diferença se torna desigualdade se extingüível. Tomando como exemplo duas situações fechadas, a capacidade física de um jovem se comparada com a de um idoso seria uma diferença, todavia a discrepância nas oportunidades de vida entre mulheres e homens, ou de pessoas pretas da classe trabalhadora e pessoas brancas herdeiras é uma desigualdade. Em resumo “[...] desigualdades são diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas.” (Therborn, 2010, p. 146).

Ainda, vislumbra existirem três tipos de desigualdade: a vital, onde identifica os padrões irregulares na distribuição das condições de saúde e vitalidade entre países, classes e mesmo profissões, “[...] que pode ser medida de maneira relativamente fácil por meio da expectativa de vida e taxas de sobrevivência [...]” (Therborn, 2010, p. 146); a desigualdade existencial, que atinge o indivíduo como pessoa e dialoga com os marcadores que o categorizam, “[...] e é um forte gerador de humilhações para os negros, (amer-)índios, mulheres em sociedades patriarcais, imigrantes pobres, membros de castas inferiores e grupos étnicos estigmatizados.” (Therborn, 2010, p. 146); e a desigualdade material, de recursos, que se divide na desigualdade

²⁴ No mesmo sentido, o governo Bolsonaro foi marcado pela glorificação do período da ditadura militar, em evidente e consciente atraso na percepção histórica do acesso aos direitos fundamentais no Brasil (Zimmermann, 2023), o que posteriormente culminaria na organização do ataque ao Supremo Tribunal Federal em 08/01/2023.

de acesso a ferramentas como educação, carreira e contatos, e a desigualdade de recompensa, seu resultado direto, que descamba na distribuição da renda e da riqueza (Therborn, 2010).

A importância dessas espécies de desigualdade ao trabalho é notável, pois sob seus prismas se constrói o esboço de uma estrutura institucional que opera sobre grupos subalternizados, na figura de pessoas LGBTQ+, em especial pois se admite que interagem uma com a outra, e em igual medida se influenciam (Therborn, 2010), entretanto passível de aprimoramento como veremos abaixo. Da mesma maneira, como dito quando da divergência entre diferença e desigualdade, essa última é produzida, não surge de um vácuo ou mesmo é fomentada exclusivamente entre os sujeitos, e o é mediante quatro formas (Therborn, 2010).

Por meio da produção de desigualdade via exploração, o acúmulo de riqueza por pessoas abastadas é derivado do trabalho mal remunerado de pessoas pobres e desfavorecidas (Therborn, 2010). O autor diz que interage diretamente com a modalidade vital, quando relacionada com as condições de trabalho insalubres que relegam trabalhadores às condições sub-humanas que lhes diminuem a expectativa de vida, e com a desigualdade existencial sob o leque do patriarcado que subjuga a figura feminina (2010).

A desigualdade produzida por hierarquia é latente internacionalmente, onde sociedades e instituições são arquitetadas na forma de “escada”, onde um indivíduo se empoleira sobre o outro promovendo o destacamento entre si (Therborn, 2010). Mesmo com uma suposta horizontalização de empreendimentos e o fortalecimento de organizações coletivas e sindicais, ainda subsiste a hierarquia de *status* social “Mediante a alocação desigual de reconhecimento e respeito, a existência de diferentes graus de liberdade de agir e os efeitos das hierarquias de auto-respeito e autoconfiança [...]” (Therborn, 2010, p. 148); a hierarquia do *status* resultaria em desigualdades continuadas de saúde e expectativa de vida, e a hierarquia social daria vez à desigualdade existencial (Therborn, 2010).

Therborn (2010) acredita que a desigualdade produzida por exclusão venha diminuindo ostensivamente nos últimos cinquenta anos, com a maior apreciação das questões femininas, de pessoas pretas, indígenas e imigrantes, todavia prejudicada pela individualização de direitos pelos Estados, em que os países privilegiam os seus próprios produtos, trabalhadores, comércio e cidadãos em larga escala, e em detrimento de nações menos abastadas – utiliza como exemplo o protecionismo do algodão norte-americano em prejuízo de países da savana no continente africano (Therborn, 2010).

Em derradeiro, Therborn (2010) assevera que a produção de desigualdade se dá também pelo distanciamento, não territorial, mas sim da disparidade de renda e distribuição da riqueza

interna e internacionalmente, bem como dos índices de expectativa de vida. Utilizando indicadores socioeconômicos e sanitários de diferentes países, conclui que o distanciamento é o principal motivo para o aumento de desigualdade contemporâneo, que “[...] opera de maneira mais clandestina do que por princípios atacáveis ou violações explícitas dos direitos humanos.” (Therborn, 2010, p. 151).

Rememorando a inter-relação entre as espécies de desigualdade, a desigualdade por distanciamento não é produzida individualmente, mas “[...] resulta sobretudo de janelas de oportunidade e redes de contato ou, inversamente, de desvantagens predeterminadas e isolamento social.” (Therborn, 2010, p. 151).

Encerrando sua exposição de motivos com perspectivas de atendimento e arrefecimento dessas desigualdades, Therborn (2010, p. 155 e 156) explica:

A desigualdade global é, em grande medida, desigualdade de classe e étnica intra-estatal. Enquanto a desigualdade de renda de ponta a ponta ainda é regida pelas divisões dos Estados-nação, elas são atravessadas por demarcações de classe e étnicas. [...] Existem mecanismos de igualdade — já testados —, assim como mecanismos de desigualdade. Então, aproximação é o oposto de distanciamento, seja ela alcançada por catching up ou por compensações.

A crítica reservada à teoria therborniana, em suas conclusões, é que o apelo econômico em grande medida supera uma análise de caráter social internacional que, por si, distancia os mecanismos disponíveis aos Estados. Therborn crê que “[...] o sucesso recorrente dos países nórdicos no mundo capitalista [...] certamente significa que Estados de bem-estar generosos, relativamente igualitários, não devem ser vistos como utopias [...]” (2010, p. 156), entretanto não equaciona que esses mesmos países nórdicos explorem materialmente nações do Sul Global, importando os impactos sócio, político e ambientais de seus projetos e, assim, alargando as desigualdades que supostamente superaram no viés econômico (Cancio; Campello, 2017, p. 216):

Quantificar os excessos ecológicos do Norte ajuda a demonstrar que muito do dano ecológico que atinge o Sul global é causado pela produção orientada para a exportação a fim de atender as demandas globais do Norte, em vez de atender o consumo e necessidades locais do Sul. Embora seja o consumo do Norte global responsável pela maior parte da destruição ecológica mundial, a distância e a riqueza tendem a fazer essas consequências invisíveis para os seus beneficiários.

Não apenas isso, Therborn (2010, p. 149) parte da premissa de que algumas desigualdades venham paulatinamente se autocorrigindo, ou ainda sendo progressivamente ajustadas, em que pese não desenvolva detidamente quais os mecanismos jurídicos projetados

e/ou quais os atores organizados em movimento de transformação para fundamentar sua hipótese, como meramente indica acerca das desigualdades produzidas por exclusão:

A exclusão das mulheres do espaço público, do mercado de trabalho e dos caminhos de ascensão profissional diminuiu em muitas partes do mundo. O racismo tornou-se amplamente desacreditado; e o dismantelamento do apartheid sul-africano, assim como a eleição de um primeiro-ministro dalit na Índia e de um presidente afro-americano nos Estados Unidos são marcos importantes. As “nações originárias” das Américas estão finalmente sendo incluídas nas comunidades políticas nacionais, incluindo a recente vitória que significou a conquista da centralidade, democraticamente merecida, na Bolívia. O retorno no fim do século XX às imigrações em massa de cem anos antes também significa mais inclusão. E a recuperação da soberania nacional após a Segunda Guerra Mundial encerrou a exclusão da China e da Índia da possibilidade de desenvolvimento. Entre 1913 e 1950, a taxa de crescimento econômico na China e na Índia foi de aproximadamente zero.

Em teoria, a lógica das desigualdades de Therborn funciona sob aspecto econômico, e pragmaticamente distributivo. É nesse lapso que Young opera em seu “*Justice and the Politics of Difference*” (1990, sem tradução), sobretudo no capítulo 2, “*Five Faces of Oppression*” – como na teoria therborniana e suas três modalidades de desigualdade, produzidas por quatro mecanismos diferenciados, a autora apresenta cinco faces de opressão, entretanto o faz de forma que “[...] haja condições institucionais para o exercício e desenvolvimento da capacidade individual e coletiva, através de decisões, divisão do trabalho e cultura.”²⁵ (Antoniazzi, 2023, p. 8).

Para tanto, antes de descrever cada uma das facetas pretendidas, Young propõe uma concepção estrutural de opressão com base na experiência dos movimentos organizados de esquerda dos anos 1960 e 1970, afastando o aspecto da opressão por tirania, ou da opressão no contexto colonial, e transportando à realidade de grupos de pessoas marcados por hábitos, símbolos e afetados pela cobrança de regras institucionais específicas dentro de uma sociedade politicamente liberal, onde (Young, 1990, p. 41):

[...] a opressão se refere às vastas e profundas injustiças que alguns grupos sofrem como consequência de uma violência advinda de suposições e reações muitas vezes inconscientes de pessoas bem-intencionadas em interações comuns, de estereótipos culturais e de mídia, e de características estruturais de hierarquias burocráticas e mecanismos de mercado – em resumo, os processos normais da vida cotidiana. (tradução nossa)

Nesse sentido, a autora desenha um sistema de opressão operado por pessoas que não necessariamente se entendem como opressoras, visto que estão apenas vivendo suas vidas,

²⁵ No mesmo sentido, “Young parte da premissa que a justiça não deveria limitar-se a questões relativas à distribuição de bens dentre aqueles que não constituem o hegemônico — homem, branco, heterossexual, em idade adulta, classe social alta e europeu.” (Antoniazzi, 2023, p. 8).

inconscientemente aproveitando-se dos mecanismos que lhe permitem existir num plano de desigualdade e, assim, contribuindo para o contínuo de um sistema opressivo (Young, 1990). Ao mesmo tempo, a autora não desindividualiza atos opressivos, assumindo que existem ações tomadas volitiva e coletivamente para a permanência dessa opressão, em especial mediante comportamentos violentos²⁶.

Presumindo, então, existirem nichos de indivíduos que, aglutinados, são constantemente implicados nesse sistema opressivo, entretanto de maneiras e sob modalidades diferentes a depender dos papéis que desempenham, é caro à teoria youngiana o conceito de “*social group*” – grupo social, em tradução literal. Para a autora, “Um grupo social é um coletivo de pessoas diferenciado de, ao menos, um outro grupo por formas culturais, práticas e modo de vida. [...] Grupos são uma expressão de relações sociais [...]” (1990, p. 43, tradução nossa), isso é, identificar um grupo social implica compreender as características que, internamente, aproximam seus membros por afinidade de experiências o que, por sua vez, os levam a interagir de modo coletivo, e, externamente, ocasionam sejam alvo de opressão e objetos da desigualdade (Young, 1990).

Ao diferenciar o conceito de grupo das associações ou das agremiações, Young fornece ainda mais elementos que lhes identificam²⁷: “Um grupo social não é definido principalmente por um conjunto de atributos compartilhados, mas por um senso de identidade” (1990, p. 44, tradução nossa), em que é fator crucial “[...] a identificação com um determinado status social, a história comum que esse status social produz e a autoidentificação que definem o grupo como um grupo.” (1990, p. 44, tradução nossa)²⁸. Em geral, na lógica youngiana (Antoniazzi, 2023, p. 7):

Grupo é um coletivo de pessoas que se reconhecem e reconhecem uns aos outros, como em uma relação unificada um com o outro, possuindo um projeto em comum. Os membros do grupo, portanto, são unidos pela ação que tomam conjuntamente. Cada indivíduo reconhece que o projeto comum também é um projeto de seu interesse.

É sobre esses pilares que a autora alicerça as suas cinco faces da opressão (Young, 1990). Na exploração, ligada ao ideário marxista (recuperado adiante) da luta de classes, mas ampliado

²⁶ “*The raped woman, the beaten Black youth, the locked-out worker, the gay man harrassed on the street, are victims of intentional actions by identifiable agents.*” (Young, 1990, p. 42).

²⁷ Posteriormente, Young também absorve o conceito de serialidade de Sartre para expandir o ferramental de compreensão do gênero (1994).

²⁸ “*Social groups are not entities that exist apart from individuals, but neither are they merely arbitrary classifications of individuals according to attributes which are external too or acidental to their identities [...] Group meanings partially constitute poeple’s identities in terms of the cultural forms, social situation, and history that group members know as theirs, because these meanings have been either forced upon them or forged by them or both.*” (Young, 1990, p. 44).

além de seu teor econômico, em que Young compreende a exploração como mecanismo que retira do trabalhador não apenas os meios de produção, mas também qualquer barganha de poder frente ao detentor do capital, o que se replica nas relações de gênero entre homem e mulher, criando verdadeira dominação e servitude entre esses sujeitos (Antoniazzi, 2023).

Na marginalização, um grupo social como todo é expulso da vida social (Feital, 2022) e sujeito a privação material, condições que podem lhe ocasionar o extermínio integral (Antoniazzi, 2023). A impotência pode ser entendida na sua literalidade, com a ausência do poder de um sujeito perante outro (Antoniazzi, 2023), e, também, quando “[...] um grupo sofre os efeitos do poder, mas não o exerce.” (Feital, 2022, p. 113). No imperialismo cultural, “os símbolos dominantes de uma sociedade tornam a perspectiva particular de grupos oprimidos invisível, ao mesmo tempo que estereotipa e marca tais grupos como o Outro.” (Antoniazzi, 2023, p. 10) – a concepção de “Outro” é rediscutida, igualmente, na seção abaixo.

A última dessas facetas, a violência, sustenta parcialmente a análise desse trabalho, e, como que literalmente, significa a ameaça de destruição física, moral, laboral e ambiental de pessoas pretas, gays, lésbicas, transgêneros e transexuais e demais corpos dissidentes da convenção hegemônica: “É seu caráter sistêmico, sua existência como prática social, que torna a violência um fenômeno de injustiça social.” (Antoniazzi, 2023, p. 11).

Esses conceitos funcionando em conjunto, de opressão estruturante, de suas cinco faces, de grupo social, compõem a teoria de justiça de Young “[...] diretamente ligada [...] ao conceito de dominação. Questionar as causas da injustiça significa necessariamente reconhecer a existência de grupos sociais e a opressão que alguns estão submetidos.” (Antoniazzi, 2023, p. 8), que, em concomitância, oferece uma concepção de caráter operacional de justiça social atinada à uma perspectiva jurídica e prática (Young, 1990, p. 1991, *apud* Feital, 2022, p. 68):

[...] as condições institucionais que tornam possível para todos aprender e usar de maneira satisfatória suas habilidades em um ambiente socialmente reconhecido, participar na tomada de decisão e expressar seus sentimentos, experiência e perspectiva sobre a vida social em contextos nos quais os outros podem ouvir.

É, portanto, uma teoria de justiça que questiona suas causas desde uma perspectiva situada histórica, cultural e socialmente sobre o conceito de opressão em um sentido amplo (Antoniazzi, 2023), no mesmo passo em que justifica uma lógica de igualdade que supera o modelo formal ou tradicional contido na concepção de justiça liberal de Rawls (1971), refutando a condição da mera igualdade distributiva, o que posiciona sua estrutura sobre um panorama crítico, ou relacional (Feital, 2022).

Retomando a crítica delineada acima, o embate entre Therborn e Young pode ser resumido mesmo numa decomposição metodológica; a autora é clara em seu posicionamento ao declarar “[...] uma teoria da justiça não deve ser compreendida [...] como um conjunto de teoremas demonstráveis, mas como argumentos que possam ser invocados pelas pessoas em face das outras.” (Young, 1990 *apud* Feital, 2022, p. 109). Convoca seja redesenhada a justiça social de modo que tenha utilidade dentro de movimentos sociais, longe de abstrações que não tomam pé de premissas ancoradas na realidade concreta (Young, 1990).

Para tanto, Young se posiciona em oposição à concepção rawlsiana de justiça neutra e impassível, recuperando o ideal da crítica marxista à teoria liberal, todavia adicionando a essa um olhar contemporâneo, isso é: vislumbra além da propriedade, trabalho e liberdade como paradigmas de justiça (lógica liberal), ao mesmo tempo que leva a discussão das relações de produção como condutas de distribuição de poder e bens (lógica marxista) para as reivindicações dos movimentos sociais do século XX (Feital, 2022).

Segundo Young, a falha das teorias de justiça plenamente distributivistas resta na implicação de que igualdade e distribuição se confundem, sem apropriar os processos de dominação e opressão que, por si, arquitetam e normalizam a injustiça (1990). Feital (2022) indica as falhas que a teoria youngiana aponta não apenas na concepção liberal de justiça, mas também nas teorias circundantes que buscam corrigi-las – nessas últimas, um dos itens salta aos olhos como de fundamental relevância para o presente trabalho (2022, p. 110):

Mas mesmo os críticos da concepção liberal de justiça distributiva cometem equívocos que devem ser corrigidos (YOUNG, 1990, p. 23):

[...]

c) ignoram ou relativizam a importância de estruturas decisórias que são determinantes das relações econômicas, ignorando o papel das instituições na criação e manutenção de exploração e marginalização.

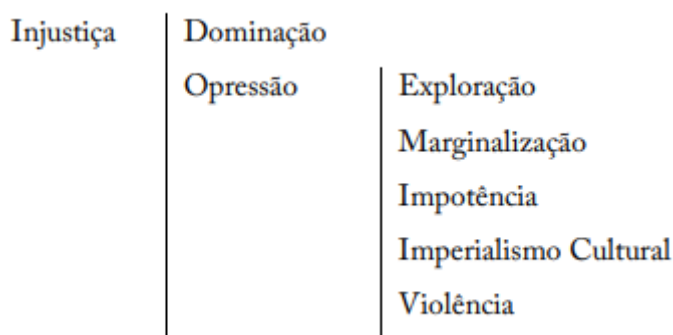
Ao ignorar a aproximação entre justiça e política em um sentido amplo, que “[...] diz respeito a políticas públicas e ações de governo e Estado, mas em princípio pode dizer respeito também a regras, práticas e a ações em qualquer outro contexto institucional.” (Young, 1990, p. 34 *apud* Feital, 2022, p. 111), uma teoria distributiva invisibiliza os processos, normas sociais e instituições e relações “[...] que permite explicar como chegamos à distribuição atual. Uma teoria crítica da justiça deve ser capaz de analisar os processos por meio dos quais as desigualdades são criadas.” (Feital, 2022, p. 111).

Nesses termos a teoria youngiana de justiça social é denominada tanto crítica, como também relacional, onde direitos não são passíveis de posse por indivíduos, mas que resultam de uma relação entre pessoas, que participam ativamente na formação desses direitos (Feital,

2022), retomando a racionalidade de concretude no seu núcleo²⁹. A injustiça social, por sua vez, deve ser analisada sob aquelas lentes da opressão, “[...] a limitação institucional do desenvolvimento de si próprio [...]” (Young, 1990 *apud* Feital, 2022, p. 113), e da dominação, “[...] a limitação institucional da autonomia [...]” (Young, 1990 *apud* Feital, 2022, p. 113), associáveis, mas nem sempre causais entre si.

Tomando de empréstimo o quadro de Feital, e de modo a resgatar conceitos já enfrentados (2022, p. 113):

Figura 6 – Dominação e Opressão em Iris Young



Fonte: Feital, 2022

Inobstante as cinco faces da opressão terem sido discriminadas acima, é importante ressaltar que a sua aplicação é, uma vez mais, a prova de que tanto a teoria liberal distributiva quanto o marxismo clássico podem falhar na assunção de uma concepção concreta de igualdade, visto que “As três primeiras manifestações da opressão surgem da divisão social do trabalho ou com ela se relacionam, mas as duas últimas não.” (Feital, 2022, p. 113), o que afasta ambas as percepções de um resultado expressivo.

Resta, assim, conceituar detidamente a dominação dentro do estratagema da injustiça, elemento focal da teoria de justiça de Young e que traz à tona uma premissa não apenas indicada, mas historicamente descrita no trabalho: a dominação seria o prejuízo na participação da pessoa na determinação de suas próprias ações, e, ainda, o impedimento de que exercitem suas capacidades e expressem suas experiências (1990, p. 36 *apud* Feital, 2022, p. 112 e 114).

²⁹ “Persons certainly are possessors and consumers, and any conception of justice should presume the value of meeting material needs, living in a comfortable environment, and experiencing pleasures. Adding an image of people as doers and actors (Macpherson, 1973; Bowles and Cintis, 1986) helps to displace the distributive paradigm. As doers and actors, we seek to promote many values of social justice in addition to fairness in the distribution of goods: learning and using satisfying and expansive skills in socially recognized settings; participating in forming and running institutions, and receiving recognition for such participation; playing and communicating with others, and expressing our experience, feelings, and perspective on social life in contexts where others can listen.” (Young, 1990, p. 37).

Uma sociedade justa, em contrapartida, é aquela em que predomina uma razão substantiva de democracia, com atenção aos fluxos institucionais e concretos, em que os indivíduos se relacionam como iguais (Feital, 2022). Assim “Questionar as causas da injustiça significa necessariamente reconhecer a existência de grupos sociais e a opressão que alguns estão submetidos.” (Antoniazzi, 2023, p. 8).

O que se retoma, aqui, é a crítica à relegação de alguns direitos exclusivamente a esfera privada como pelo instrumental de justiça liberal no âmbito democrático³⁰. Young faz, inclusive, uso do exemplo da sexualidade nos anos 1990, questão ativamente ostracizada por supostamente dizer respeito somente à intimidade das pessoas – semelhante ao que ocorrido na constituinte de 1988, onde desde a “não inclusão na nova carta constitucional da orientação sexual e da identidade de gênero [...], evidencia-se o quão desfavorável era o contexto político daquele momento para certos grupos.” (Carrara, 2013, p. 151).

Mais ainda, traçando novo paralelo entre a teoria youngiana e uma lógica financeira pragmática e libertadora, no sentido da transformação da disciplina orçamentária (Scaff, 2018a, p. 85):

Para o direito financeiro não basta a declaração *política*, própria do constitucionalismo. É necessário que haja *efetiva* construção de um modelo jusfinanceiro que implemente o modelo republicano adotado por cada país. Será o direito financeiro que identificará se a declaração *política* está sendo ou não utilizada como simples *retórica*, pois permitirá identificar, em concreto, quem paga pelas prestações sociais e quem é delas beneficiário.

Referenciando Salamon (2002), Abreu e Câmara (2015, p. 75) complementam:

[...] os instrumentos de ação pública são mais do que o conjunto de regras formais, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pela administração pública para regulação das interações dos atores sociais. Eles são portadores de interpretações sociais, pois são permeadas de juízo de valor, que condicionam as opções do decisor. O desenho e a aplicação desses instrumentos produzem efeitos próprios que, por vezes, independem dos objetivos programáticos explícitos.

No todo, convém a essa dissertação a teria de justiça social relacional de Young (1990) em duas medidas: *a priori*, porque atende a uma investigação do paradigma da igualdade para além da questão liberal distributiva de renda, o que se pretende fazer no trabalho sob a ótica do orçamento como documento político face os direitos ESC no seu caráter concreto, e, ainda, dispõe os elementos necessários para uma boa análise dos processos institucionais que, antepostos sobre mecanismos de opressão e dominação, promovem o distanciamento da

³⁰ “A teoria aqui exposta confronta a suposição liberal de que algumas formas de desigualdade diriam respeito à esfera privada e não deveriam ser objeto de políticas públicas.” (Feital, 2022, p. 114).

comunidade LGBTQ+ enquanto grupo social, subalternizado, do alcance da plenitude de seus direitos no aporte de uma democracia substantiva.

2.4. Entre sujeito e sujeição: a zona de tensão entre políticas sexuais e políticas públicas

A interpretação interdisciplinar proposta convoca também uma investigação de elementos discutivelmente pré-normativos que informam a norma futura. A proposta de análise alinha-se aos estudos de Carrara (2013, 1996), que fomenta a investigação das chamadas políticas sexuais como signo de regulação de práticas erótico-sexuais e expressões de gênero e sexualidade, bem como de gerência dos fenômenos advindo de tais práticas, promovidas ou chanceladas pelo estado por sobre aqueles indivíduos que o compõem.

Quando do entendimento de um prisma de reconhecimento de determinado grupo subalternizado frente à uma maioria dominante, retorna-se ao paradigma da alteridade como mecanismo de significação. No caso da comunidade LGBTQ+, as políticas sexuais exercem controle sobre o próprio imaginário permitido do sexo e do desejo, bem como funcionam como estratégias regulatórias de comportamento, interesses e espaços sob tutela do estado. Segundo Carrara (2013, p. 143), tem-se multidimensionalidade:

De um lado, girando em torno da própria definição do que seja sexo, sexualidade e erotismo, diz respeito a uma política das representações, mediante a qual se produz aquilo que, em determinada configuração social, pode ser conhecido e, conseqüentemente, dito, visto, ouvido ou mesmo fantasiado sobre “sexo”. De outro lado, a política sexual constitui-se como uma política das relações sexuais ou eróticas, atinente, entre outras coisas, à regulação pública de casamentos, da prostituição, dos crimes sexuais, da idade de consentimento etc.

Tratando de uma investigação das regulações impostas pelo Estado a seus cidadãos, em especial quando singularizada a comunidade LGBTQ+ como elemento desviante, o trabalho de Michel Foucault é essencial (1999, 2010a) na compreensão das dinâmicas de poder (controle) que configuram o ser (sujeito) no contexto relacional do estado e, além, das dinâmicas do tecido social. A relação foucaultiana às estratégias de dominação é extensa, muito porque o filósofo francês dedicou grande parte de sua obra ao enfrentamento do poder como paradigma de controle³¹.

De início, é de maior importância justificar um conceito de poder operante na dialética

³¹ Resume Simon (2009, p. 9) ao revisitar a bibliografia de Foucault, no original em francês: “*La question est désormais : comment le sujet occidental se constitue-t-il comme objet de pouvoir ? [...] Sa préoccupation sera désormais de faire une histoire de certaines réalités sociales ou pratiques particulières développées dans nos sociétés afin d’en déterminer les dispositifs de production de vérité en rapport avec les mécanismes de pouvoir qui les sous-tendent.*”

foucaultiana: para mais do que uma relação bidimensional que confronte somente estado-sujeito em qualidade verticalizada, ou mesmo adiante do entendimento deste como um mero recurso de dominação ativa, o poder é uma força presente em toda relação social, exercida e resistida em igual maneira, que se vale de discurso, prática e norma para definir o que é moralmente aceito dentro de uma sociedade regulada (Foucault, 1979).

Essas estratégias, interrelacionadas e multifacetadas, permitem um investimento nas mais diversas modalidades de inscrição do poder em que se reproduzem, o que sustenta, por si, estruturas hierarquizadas como escolas, prisões, e o próprio estado. Existiria, para tanto, uma articulação notável entre o poder, e o saber e a verdade, elementos cruciais que operam nas dinâmicas de dominância (Foucault, 1979, p. 13):

Em nossas sociedades, a "economia política" da verdade tem cinco características historicamente importantes: a "verdade" é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que o produzem; está submetida a uma constante incitação econômica e política (necessidade de verdade tanto para a produção econômica, quanto para o poder político); é objeto, de várias formas, de uma imensa difusão e de um imenso consumo (circula nos aparelhos de educação ou de informação, cuja extensão no corpo social é relativamente grande, não obstante algumas limitações rigorosas); é produzida e transmitida sob o controle, não exclusivo, mas dominante, de alguns grandes aparelhos políticos ou econômicos (universidade, exército, escritura, meios de comunicação); enfim, é objeto de debate político e de confronto social (as lutas "ideológicas").

Dessa fonte parte ainda a função do biopoder, forma de regulação estruturada sobre o corpo-espécie do sujeito fomentada sob estratégias de domínio, que a grosso modo permite à uma autoridade decidir a quem será concedido viver, ou a quem será posposto morrer. Em suas palavras (Foucault, 1999, p. 288-290):

Durante a segunda metade do século XVIII, eu creio que se vê aparecer algo de novo, que é uma outra tecnologia de poder, não disciplinar dessa feita. Uma tecnologia de poder que não exclui a primeira, que não exclui a técnica disciplinar, mas que a embute, que a integra, que a modifica parcialmente e que, sobretudo, vai utilizá-la implantando-se de certo modo nela, e incrustando-se efetivamente graças a essa técnica disciplinar prévia [...] O conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, etc. são esses processos de natalidade, de mortalidade, de longevidade que, justamente na segunda metade do século XVIII, juntamente com uma porção de problemas econômicos e políticos [...], constituíram, acho eu, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica.

A preocupação foucaultiana, assim, engloba aqueles mecanismos de poder e saber que controlaram, e ainda controlam, permitindo ou negando a mera existência humana, o ser, por meio de marcadores específicos. Nesse mesmo contexto, o autor (1999, p. 244) elaborou o conceito de dispositivo, categoria de inscrição que tal qualmente relaciona ser e poder,

traduzido em:

[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos.

Nas palavras de Gonzaga da Silva (2023, p. 20) “[...] um dispositivo é uma máquina capaz de ver e falar mecanismo institucionais que organizam e regem linhas de saber que potencializam o exercício do poder no corpo social.”. Desde seu “História da Sexualidade” (1988), Foucault organiza um apanhado dos meios de controle do desejo, do sexo e de seus limites como modalidade de regulação de sujeitos, dando vida ao tão debatido dispositivo da sexualidade (Foucault, 1988, p. 43-44):

Mais do que as velhas interdições, esta forma de poder exige para se exercer presenças constantes, atentas e, também, curiosas; ela implica em proximidades; procede mediante exames e observações insistentes; requer um intercâmbio de discursos através de perguntas que extorquem confissões e de confidências que superam a inquisição. Ela implica uma aproximação física e um jogo de sensações intensas, de que a medicalização do insólito sexual é ao mesmo tempo efeito e instrumento. O poder que, assim, toma a seu cargo a sexualidade, assume como um dever roçar os corpos; acaricia-os com os olhos; intensifica regiões; eletriza superfícies; dramatiza momentos conturbados. Açambarca o corpo sexual. Há, sem dúvida, aumento da eficácia e extensão do domínio sob controle, mas também sensualização do poder e benefício de prazer. O que produz duplo efeito: o poder ganha impulso pelo seu próprio exercício; o controle vigilante é recompensado por uma emoção que o reforça; a intensidade da confissão relança a curiosidade do questionário; o prazer descoberto reflui em direção ao poder que o cerca.

Como medida de entendimento, o dispositivo de sexualidade “[...] encerrará um novo conjunto de significações culturais que, por sua vez, fazem com que o corpo burguês se torne paradigma da humanidade e ideal de Ser para as outras classes.” (Carneiro, 2023, p. 30)³². Retorna-se, portanto, aquele mecanismo prático-discursivo que promove o dominante em sua autoridade, do mesmo modo que cria o dominado em sua submissão. É sob essas mesmas arquiteturas (Preciado, 2010) que Foucault estrutura o mecanismo da biopolítica, “[...] série de práticas/regimes da verdade [que] forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real aquilo que não existe e o submete ao escrutínio do verdadeiro e do falso.” (2010b, p.

³² Apoiada na racionalidade foucaultiana, e com esteio na teoria do contrato racial de Charles Mills (1997), Sueli Carneiro propõe, igualmente, o dispositivo de racialidade como território expansivo de investigação da sexualidade, em que “[...] esse Eu, no seu encontro com a racialidade ou etnicidade, adquiriu superioridade pela produção do inferior, pelo agenciamento que esta superioridade produz sobre a razoabilidade, a normalidade a vitalidade. [...] O dispositivo de racialidade também produz uma dualidade entre positivo e negativo, tendo na cor da pele o fator de identificação do normal, e a brancura será a sua representação. [...] Desse modo, branco torna-se o ideal de Ser para os Outros, e a mulher branca, uma mística para os não brancos.” (2023, p. 31-32).

44-45), modalidade que impera nos esforços de uma nova governamentalidade detida pelo estado (Capellari; Cappellari, 2014, p. 3):

Mediante tecnologias de governo, o Estado buscará induzir e direcionar a vontade dos indivíduos, através da produção e controle dos desejos. Mesmo estando em uma sociedade completamente rondada de aparentes liberdades: liberdade de comércio, de locomoção, de produção; o sujeito não estará livre, ele estará sendo direcionado por técnicas governamentais da economia política. Neste sentido, mesmo o indivíduo estando em um meio de liberdade, onde aparentemente é completamente livre, ele está amarrado às técnicas de governo, é um sujeito sujeitado, forçado a seguir a andar em certa diretriz, e até induzido a querer e desejar certa coisa, por influência destas técnicas.

Assim, Carrara (2013, p. 145) traça paralelo de sua pesquisa às construções foucaultianas, contudo não supondo “[...] que haja sob ou no seio de uma política sexual um único sentido, que levaria sempre, por meio do disciplinamento, à produção de corpos dóceis e de uma população administrável.”. Ao mesmo tempo, investiga políticas sexuais como instrumento que, dadas as práticas dos sujeitos, ora os discrimina sistematicamente, ora os convida à mobilização ativa de sua presença como sujeitos de direitos frente àquela marginalização³³.

O mecanismo da alteridade – do assujeitar do Outro³⁴ (Díaz Benitez, 2005) – é particular na subjetivação do sujeito fora do padrão dominante. Seu viés racializado, com origem histórica do momento do tráfico de pessoas escravizadas, dá conta da produção do Negro pelo Branco: em suma, o homem branco europeu subjuga a pessoa preta africana, conferindo-lhe características abjetas e de objeto. Segundo Achille Mbembe (2014, p. 11), referenciando Frantz Fanon (2008):

Ao reduzir o corpo e o ser vivo a uma questão de aparência, de pele ou de cor, outorgando à pele à cor o estatuto de uma ficção de cariz biológico, os mundo euro-americanos em particular fizeram do Negro e da raça duas versões de uma única e mesma figura, a da loucura codificada [...] Funcionando simultaneamente como categoria originária, material e fantasmagórica, a raça tem estado, no decorrer dos séculos precedentes, na origem de inúmeras

³³ Não é demais contemplar uma compreensão rizomática (Deleuze e Guattari, 1995) da política sexual, uma vez que, em si constitui ao menos uma dualidade entre marginalização e mobilização e, ainda, reconhece conter multidimensionalidade interpretativa.

³⁴ Ótica também explorada por Young, avaliando os ganhos do movimento feminista diante dos agentes e mecanismos sociais que recorrentemente ainda vulnerabilizam e relegam mulheres ao papel do Outro, ao cunhar o conceito do corpo-vivido sob a visão de Merleau-Ponty e Beauvoir, “*The idea of the lived body, moreover, refuses the distinction between nature and culture that grounds a distinction between sex and gender. The body as lived is always enculturated: by the phonemes a body learns to pronounce at a very early age, by the clothes the person wears that mark her nation, her age, her occupational status, and in what is culturally expected or required of women. The body is enculturated by habits of comportment distinctive to interactional settings of business or pleasure; often they are specific to locale or group. Contexts of discourse and interaction position persons in systems of evaluation and expectations which often implicate their embodied being; the person experiences herself as looked at in certain ways, described in her physical being in certain ways, she experiences the bodily reactions of others to her, and she reacts to them.*” (2005, p. 17).

catástrofes, e terá sido a causa de devastações físicas inauditas e de incalculáveis crimes e carnificinas.

Seguindo a mesma estratégia discursiva, aplicada ao ângulo da cisgeneridade como ponto de inflexão, Gonzaga da Silva (2023, p. 43 e 45) assevera:

É justamente nesse processo de invenção do outro que se inventa também – simultaneamente, embora sub-repticiamente – o hegemônico e/ou paradigmático. A diferença é que o discurso só alcança o hegemônico através do “espelho” do outro. [...] a “subalternização” do corpo do Outro operou como um método fundamental de dominação, cujos princípios funcionam de maneira heterogênea como exercício próprio do poder colonial de dominação do Outro.

Diz-se, com nitidez, que a figura do dominado é reflexo direto da presença de um dominante: as estratégias que regulam as pessoas dissidentes para fora de um padrão da norma social, em mesma medida as criam enquanto sujeitos destoantes dessa norma. A grosso modo, a cisheteronormatividade branca (Coen, 1997)³⁵ se utiliza historicamente de sua hegemonia sócio-político-econômica para, simultaneamente, criar e subjugar as pessoas negras, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e tantos outros corpos precarizados (Butler, 2004)³⁶.

Existiria, por óbvio, traçado próprio que liga a política sexual enquanto instrumento de controle do Estado sobre o sujeito, e a política pública enquanto braço executório de um determinado programa governamental. A disciplina das políticas públicas é objeto de discussão acadêmica constante quanto à sua apropriação — a despeito de sua origem conhecida — se parte da administração, da gestão pública, ou do direito; fato consumado é que “[...] o fenômeno do direito, especialmente o direito público, é inteiramente permeado pelos valores e pela dinâmica da política.” (Bucci, 2006, p. 1). Como conceito multidisciplinar circundando a sociologia, a ciência política e a economia, é igual e notoriamente complexo definir política pública; se utilizando de apanhado histórico de suas concepções originais, Souza (2006, p. 26) concluiu:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou

³⁵ “Por “heteronormatividade” quero dizer tanto aquelas práticas localizadas quanto aquelas instituições centralizadas que legitimam e privilegiam a heterossexualidade e as relações heterossexuais como fundamentais e “naturais” dentro da sociedade” (Coen, 2019, p. 26); o prefixo *cis*, descritivo de pessoas que performam gênero (Butler, 2018) designado ao seu sexo biológico incorporaria a vivência de pessoas trans.

³⁶ “*We tend to narrate the history of the feminist and lesbian/gay movement, for instance, in such a way that ecstasy figured prominently in the sixties and seventies and midway through the eighties. But maybe ecstasy is more persistent than that; maybe it is with us all along. To be ec-static means, literally, to be outside oneself, and thus can have several meanings: to be transported beyond oneself by a passion, but also to be beside oneself with rage or grief. I think that if I can still address a “we”, or include myself within this terms, I am speaking to those of us who are living in certain ways beside ourselves, whether in sexual passion, or emotional grief, or political rage.*” (Butler, 2004, p. 24).

curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Já Bucci (2006, p. 39), propôs conceito especificamente jurídico de política pública:

[...] é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjuntos de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Conforme referenciado, portanto, a expressão da Administração Pública na sua função provedora depende, tal qual, de execução em caráter programado. Isto é, não se pode falar em política pública sem assimilar seus processos e procedimentos de planejamento organizacional e normativo. Sobre os processos em políticas públicas, diz Kingdon (*apud* Bucci, 2021, p. 115):

Embora em drástica super simplificação, a formação da política pública pode ser considerada um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) o estabelecimento da agenda; (2) a especificação das alternativas com base nas quais a escolha será feita; (3) uma escolha revestida de autoridade (*authoritative choice*) entre as alternativas definidas, seja numa votação legislativa ou na decisão presidencial, e (4) a implementação da decisão.

A política pública, para o direito, pode ser então compreendida como um ciclo: de suporte constitucional ou infraconstitucional, com custeio por dotação orçamentária temática, toma forma mediante processos programáticos em sucessão, que, executados sob as regras do procedimento administrativo, ratificam o interesse da Administração na consecução de objetivos materialmente planejados (Castro, 2015).

O nexos entre a política sexual e a política pública sugere, portanto, que existam linhas de força para além do maquinário jurídico-procedimental que interferem, ou mesmo animam a atuação do Estado. Segundo Abreu e Câmara “[...] os instrumentos de ação pública têm características técnicas e políticas e sua compreensão jamais pode se restringir a uma racionalidade instrumental dita isenta” (2015, p. 75).

Quais seriam, então, os atravessamentos característicos ao caráter cíclico da política pública informados pelas tramas de políticas sexuais operantes na dinâmica da Administração especificamente no estado do Pará? O questionamento comunica a possibilidade tamanha de incursão da função do poder no espaço do ser, para entendimento do que conforma a atuação programada estatal sobre o sujeito, em especial, inscrito em grupos subalternizados, bem como situa a discussão para além do plano das ideias, posicionando a participação do Estado na

verdadeira estruturação da garantia de direitos e distribuição bens mediante condições institucionais de caráter jurídico-material (Young, 1990).

2.5. “Baitola, papa-chibé”: o aparato da comunidade LGBTQ+ no ordenamento jurídico e na organização da administração pública paraense

Uma vez que o trabalho questiona a abrangência das normativas orçamentárias do estado do Pará defronte aos direitos ESC de pessoas LGBTQ+, é de suma importância que se debruce, de igual maneira, sobre o ordenamento jurídico estadual como um todo para que compreenda de que forma está estruturada a legislação vigente e, conseqüentemente, sistematizada a Administração paraense dentro de seus três poderes no que se refere à comunidade LGBTQ+, demonstrando, desde a Constituição do Estado até a setorização estatal, como o ente subnacional responde, ou não, aos anseios dessa população.

De pronto, a maior diferença entre a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado do Pará de 1989 é a inclusão nominal da orientação sexual como elemento fundamental dentre os objetivos estaduais de promoção do bem de todos, isso é, a Carta Magna paraense não se furta a constitucionalizar a matéria, como alterada pela Emenda à Constituição nº 24/2004 (Pará, 1989):

Art. 3º O Estado do Pará atuará, com determinação, em todos os seus atos e pelos seus órgãos e agentes, no sentido de realizar os objetivos fundamentais do País:

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, raciais e regionais.

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, **orientação sexual**, cor, idade, deficiência e quaisquer outras formas de discriminação.

V - dar prioridade absoluta aos assuntos de interesse dos cidadãos. (com grifo do autor)

Em se tratando da legislação infraconstitucional estadual, por meio da ferramenta LegisPARÁ³⁷, que funciona como repositório virtual de todas as legislações publicadas via Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA, foram encontrados diplomas que direta ou reflexamente envolvem a comunidade LGBTQ+ sob diversos mecanismos também na estrutura do Executivo paraense, apresentados em sequência de forma cronológica.

A Lei nº 6.971, de 16 de maio de 2007 dispõe sobre a proibição de benefícios e incentivos a empreendimentos que promovam discriminação por orientação sexual; a Portaria

³⁷ Disponível em: ><https://www.legispara.pa.gov.br/><. Acesso em: 15 out. 2024.

nº 016/2008-GS, que estabeleceu a exigência da matrícula de pessoas transexuais e travestis por seus nomes sociais; o Decreto Estadual nº 1.238, de 2 de setembro de 2008, que instituiu o Conselho Estadual da Diversidade Sexual; a Lei nº 7.621, de 21 de abril de 2009, que criou o Dia Estadual de Combate à Homofobia; o Decreto nº 1.675, de 21 de maio de 2009, que exigiu dos órgãos da Administração Direta o respeito ao nome social de pessoas transexuais e travestis; a Lei nº 7.567, de 26 de outubro de 2011, que proibiu a discriminação em virtude de sexo e orientação sexual; e o Decreto nº 381 de 7 de novembro de 2019, que convocou a IV Conferência Estadual de Políticas Públicas e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais (LGBTIs).

No organograma do estado, atualmente a Secretaria de Igualdade Racial e Direitos Humanos, criada pela Lei nº 9.888, de 5 de abril de 2023, “[...] tem por missão planejar, coordenar, articular a execução de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos [...]” e concentra as atribuições de organização dos órgãos de atenção às pessoas LGBT+³⁸, contendo em sua estrutura interna a Coordenadoria de Diversidade Sexual e Gênero, a Gerência de Promoção de Diversidade Sexual e de Gênero. Junto à Secretaria Executiva de Saúde, o Estado executa o Projeto Casulo, que promove os procedimentos referentes ao protocolo nacional do Processo Transsexualizador ajustado pelo Ministério da Saúde, bem como abriga a Coordenação Estadual de Infecções Sexualmente Transmissíveis/Aids.

Para além desses, o estado do Pará conta ainda com o Conselho Estadual de Diversidade Sexual, como instituído no Decreto referenciado alhures, e a Coordenadoria de Proteção à Livre Orientação Sexual, e, em atuação complementar, possui centros e órgãos do sistema de Justiça e Segurança Pública de apoio às pessoas LGBT+ como o Centro de Referência de Prevenção e Combate à Homofobia ligado à Defensoria Pública do Estado do Pará e a Delegacia de Combate a Crimes Discriminatórios e Homofóbicos, dentro da estrutura da Polícia Civil do Estado do Pará na Secretaria de Segurança Pública.

Detrás de todo o aparato administrativo do Estado, portanto, é necessário que haja a dotação orçamentária pertinente à manutenção de uma boa estrutura institucional (Young, 1990) de órgãos, conselhos, programas e *policies* de atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais de pessoas LGBT+, objeto da investigação que se pretende nos próximos capítulos de maneira detida, em um primeiro momento com referência à legislação federal.

³⁸ Disponível em: ><https://www.seirdh.pa.gov.br/estruturadasecretaria><. Acesso em: 25 out. 2024.

3. AS NORMATIVAS ORÇAMENTÁRIAS FEDERAIS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023: CONCEITOS, COLETA E TABULAÇÃO

3.1. Percurso metodológico: apanhado bibliográfico, mecanismos de leitura orçamentária, referencial documental e critérios de avaliação dos dados

A pesquisa tem por objeto o estudo do orçamento do estado do Pará no exercício financeiro do ano de 2023 (Plano Plurianual 2020-2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 e Lei Orçamentária Anual 2023) frente ao custeio de políticas públicas voltadas aos direitos ESC da comunidade LGBT+.

O recorte temporal se justifica pela maior disponibilidade de informações coletadas acerca do exercício financeiro concluído recentemente, notadamente no que se refere aos relatórios e compêndios correlatos (Pará, 2021; Pará, 2022; Pará, 2023). A análise empreendida, de caráter empírico, se dará por meios eminentemente bibliográficos, normativos e documentais.

Quanto à abordagem, é pesquisa quantitativa-qualitativa, visto que a apuração legislativa intenta coletar todos os resultados referentes às políticas públicas direcionadas a população LGBT+ no orçamento do estado do Pará, assim como discriminar e avaliar distintamente as ações implicadas na pesquisa, com viés comparativo, considerando cotejar a análise de seus resultados à documentos e metas internacionais e nacionais.

Toma como base a classificação proposta por Gil (2010) e Severino (2016), que organizam as pesquisas de acordo com o seu objetivo, o método empregado, a área de conhecimento e a finalidade. Propõe-se, em primeiro momento, a realização de pesquisa de caráter exploratório, visto que esta metodologia permite maior aplicação com o tema proposto, especialmente considerando que a matéria possui poucas contribuições semelhantes de produtos de pesquisas anteriores.

A primeira etapa consistiu em revisão de literatura atrelada aos temas abarcados na pesquisa, considerando as temáticas do orçamento, sistema tributário, teorias constitucionais, políticas públicas, políticas sexuais, gênero, sexualidade e dissidências. Para tanto, referencia trabalhos de Scaff (2018a, 2018b), Maués (2023), Feital (2017, 2018, 2021), Rocha (2019), Piscitelli (2020), Knauer (2014), Bercovici e Massoneto (2006), Castro (2015), Bucci (2006, 2011), Carrara (1996, 2013), Foucault (1979, 1987, 1988, 1999, 2008, 2010a, 2010b), Butler (2004, 2015, 2021), Young (1990, 2005), Abreu e Câmara (2015), Scott (1975), Silva (2023), Mendes (2024), Narcizo (2024), Jesus *et. al* (2018) e Quijano (2005), em rol não exaustivo.

No bojo da avaliação normativa, tem como referencial legislativo principal: Lei estadual nº 9.851/2023 (Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Pará para o Exercício Financeiro de 2023) e seus anexos; Lei estadual nº 9.649/2022 (Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023) e seus anexos; Lei estadual nº 8.966/2019 (Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período 2020-2023) e seus anexos; Plano Plurianual 2020-2023 (Volumes I e II) e seus anexos; Lei federal nº 14.535/2023 (Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023) e seus anexos; Lei Federal nº 4.336/2022 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências) e seus anexos; e a Lei federal nº 13.971/2019 (Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023) e seus anexos.

Enfrenta como referências legislativas secundárias: Constituição Federal de 1988; Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional); Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em teor comparativo, utiliza-se de documentos federais de programação e planejamento de metas específicas à atenção da população LGBT: Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, publicado em 2009, Programa Brasil Sem Homofobia, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação, editado em 2004, e Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil, da Câmara dos Deputados em parceria com o Alto Comissariado da ONU, de 2022. De igual maneira, serve-se de agregado atualizado de mapeamento de políticas públicas voltadas à comunidade LGBT+: Programa Atena, de organização da Aliança Nacional LGBTI+ em parceria com o Grupo Arco-Íris de cidadania LGBTI+, de 2023.

Para além disso, de sorte a subsidiar especificamente a investigação qualitativa proposta dos dados coletados dentre as normativas do estado do Pará, também tem como referência os relatórios periódicos oficiais de apuração da execução do orçamento e de avaliação de metas concernentes ao exercício financeiro de 2023, a saber: Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023, Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023, Caderno ODS - Alinhamento do PPA 2020-2023 x Agenda 2030. No mesmo sentido, conta ainda com documento estadual que antecedeu a instituição do PPA 2020-2023: Demandas de Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020.

A técnica da investigação normativa nos âmbitos federal e estadual se deu mediante: apreciação do conteúdo do Plano Plurianual dos exercícios financeiros de 2020 a 2023 no que concerne às políticas públicas de caráter continuado referentes aos direitos ESC; leitura

descritiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro de 2023 quanto ao seu teor programático; coleta de dados e avaliação de rubricas editadas e contidas na Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2023.

A sistemática individualizada de análise legislativa se justifica pela natureza diversa das normas apreciadas visto que, partindo do Plano Plurianual, que apresenta diretrizes de caráter continuado com vigência no intervalo quadrienal a que se refere, diretamente se reflete a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual institui as metas e prioridades administrativas ao exercício financeiro subsequente, como também a Lei Orçamentária Anual, que define por si a peça orçamentária concernente ao exercício financeiro de execução.

Em se tratando de pesquisa em documentos digitais de manuseio virtual, foram utilizados como elementos de busca (Abreu e Câmara, 2015; Marin, 2023) nas legislações e em seus anexos: LGBT+; LGBT; direitos humanos; dignidade; políticas públicas.

Em atenção à concepção dos direitos ESC (Miranda, 2010; Scaff, 2018a), foram selecionados os termos: saúde; educação; cultura; trabalho; assistência social.

Como locuções de revisão formadas, obtiveram-se: LGBT+ + saúde; LGBT+ + educação; LGBT+ + cultura; LGBT+ + trabalho; LGBT+ + assistência social; LGBT + saúde; LGBT + educação; LGBT + cultura; LGBT + trabalho; LGBT+ + assistência social; direitos humanos + saúde; direitos humanos + educação; direitos humanos + cultura; direitos humanos + trabalho; direitos humanos + assistência social; dignidade + saúde; dignidade + educação; dignidade + cultura; dignidade + trabalho; dignidade + assistência social; políticas públicas + saúde; políticas públicas + educação; políticas públicas + cultura; políticas públicas + trabalho; políticas públicas + assistência social.

O resultado da recolha desses dados orçamentários foi decupado por meio da edição de quadros temáticos de fim quantitativo em que serão utilizados critérios de seleção próprios e individualizados para cada norma, consideradas suas particularidades.

Quanto ao PPA federal e seus anexos, foram tabulados: descrição nominal (como definido nos documentos); meta (como definido nos documentos); diretriz (como definido nos documentos); montante global despendido (como definido nos documentos); objetivo (como definido nos documentos); e ODS aplicável (avaliação do autor).

No PPA estadual e seus anexos, foram organizados: programas temáticos (como definido nos documentos); valor (como definido nos documentos); região de integração (como defini nos documentos, montante (como definido nos documentos; ODS aplicável (como definido nos documentos).

No que se refere à LDO federal e seus anexos, foram selecionados: dispositivo legal, na integralidade do texto (como definido nos documentos); emenda (como definido nos documentos), acaso existente. Quanto à LDO estadual e seus anexos, teve como fatores: programa (como definido nos documentos); objetivo(s) (como definido nos documentos); região de integração (RI) (como definido nos documentos); ação(ões) correspondente(s) (como definido nos documentos); produto da ação (como definido nos documentos).

No caso da LOA federal e seus anexos: órgão/unidade (como definido nos documentos); programa (como definido nos documentos); ação/título (como definido nos documentos); valores individualizados (como definido nos documentos); ODS aplicável (como definido nos documentos). Por fim, na LOA estadual e seus anexos: função (como definido nos documentos); ODS aplicável (avaliação do autor); órgão (como definido nos documentos); ação/título; valores individualizados (como definido nos documentos); total (como definido nos documentos).

Os valores selecionados remetem à uma descrição quantitativa de leitura do orçamento, mediante a qual se poderá construir base de referência das rubricas tratando de seu sujeito atendido, sua valoração financeira, sua natureza singularizada e sua atenção às metas de ODS.

No que concerne ao sentido qualitativo da pesquisa, foi realizada busca dos indicadores avaliativos da execução das políticas públicas direcionadas aos direitos ESC da comunidade LGBT+ no mesmo intervalo de aplicação, coletados dentro dos relatórios de apuração periódicos mencionados e organizados também em quadros sob critérios explanados no corpo da seção, tendo em vista o caráter dinâmico da avaliação dos dados no decorrer do texto.

Em se tratando de pesquisa com enfoque específico na legislação orçamentária paraense, o caráter qualitativo da investigação restringe-se às normativas paraenses, seus anexos e os relatórios periódicos correspondentes, inobstante as relatoriações federais também sejam referenciadas como medida comparativa da metodologia de preparo dos documentos entre as esferas.

Da obtenção e análise dos dados, permitirá confrontar o mecanismo de ação da política pública, dentro do ciclo de *policy*, para que se avalie a aplicação da dotação orçamentária dentro da consecução das medidas justificadas pelo gestor frente a realidade de alcance dos programas e projetos voltados à atenção dos direitos ESC da comunidade LGBT+ no Brasil e no estado do Pará dentro do intervalo temporal investigado.

3.2. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual: histórico, natureza e concepções relevantes ao arcabouço financeiro do Estado

Como referenciado na seção anterior, o objeto geral da investigação pretendida é a estrutura de normativas orçamentárias conforme definida constitucionalmente, na medida em que se apresentam como peças de caráter político (Marin, 2023) na composição de *policies* e de governo da administração pública à nível federal, estadual e municipal. Individualmente, portanto, se afina sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Antes mesmo de adentrar no modelo constitucional do orçamento brasileiro contemporâneo, importante revisitar a relação entre o eixo orçamentário e o próprio conceito de Estado de maneira a estabelecer, ao menos parcialmente, a transformação que a disciplina sofreu e, no contexto brasileiro, compreender a arquitetura das finanças públicas do texto de 1988 (Ferreira; Oliveira, 2017).

Retomando Scaff (2018a), que defende não propor apenas uma perspectiva histórica do direito financeiro e da tributação, ratificando “[...] é impensável, de qualquer modo, a existência de um Estado sem a correspondente atividade financeiro que lhe é própria e sem o Direito que a regule.” (2018a, p. 41), registra-se que a exação fiscal é instituto presente na organização de um sociedade desde mesmo os egípcios, composta, então, de impostos de caráter direto e indireto, especialmente sobre a agricultura.

Na mesma toada, conforme Scacchetti (2024, p. 32):

Os tributos estão presentes na civilização desde a Antiguidade. Em cada época da humanidade, eles obedeceram a um objetivo específico, como culto às divindades, financiamento de guerras para defesa ou expansão territorial, manutenção da vida daqueles que exerciam o poder, ampliação do comércio internacional, entre outros.³⁹

É nesse sentido que Scaff opta por citar ainda as convolutas experiências tributárias greco-romanas como medida comparativa de sistemas financeiros (Scaff, 2018a)⁴⁰. Acredita-se

³⁹ É de relevância recobrar a tônica racial que o sistema tributário brasileiro assume desde sua formação, “[...] a relação entre tributação e raça no Brasil é marcada por uma história de desigualdades profundas, as quais se refletem até os dias de hoje. Ao longo dos séculos, o sistema tributário brasileiro tem sido injusto e regressivo. Esse cenário é resultado de um conjunto de políticas e práticas discriminatórias que remontam ao período colonial e que persistem, de diversas formas, na sociedade contemporânea.” (Almeida. T., 2024, p. 29).

⁴⁰ Scaff devota seções de seu trabalho (2018a) ao caráter temerário da arrecadação grega sobre os despojos de guerra de suas cidades-estados, da função das liturgias, dos chamados impostos pessoais cobrados extraordinariamente dos cidadãos em tempos de guerra e, posteriormente, revertido sobre estrangeiros e escravos libertos em tempos de paz, asseverando “Daí a diferença normalmente efetuada entre as liturgias (prestações voluntárias), os despojos de guerra (imposição sobre os vencidos) e os tributos (prestações coativas), estes entendidos como imposições pessoais sobre os indivíduos, aquilo que, em tempos contemporâneos se poderia denominar de impostos pessoais.” (2018a, p. 45). Quanto a civilização romana, o autor reconhece maior dificuldade do traçado entre atividade financeira e Estado, mesmo porque durante seus treze séculos muitas foram

que demonstrar que a atividade financeira do Estado é elemento formativo do próprio Estado desde tempos idos comunica, também, a necessidade da constante revisão de seus mecanismos: tributo, orçamento e finanças não são elementos estáticos ou inertes.

Em um salto de algumas centenas de anos, ao mesmo tempo aproveitando e superando documentos como a Magna Carta de 1215, o *Petition of Right*, a *Bill of Rights* e as Declarações Estadunidenses de 1776, em que os conceitos embrionários de propriedade e sujeito perante o Estado se estabeleceram, Scaff indica que a Constituição estadunidense de 1787 remete a formação do Estado Liberal e sua correlação com o espaço tomado pelas despesas na atividade financeira pública, onde “[...] se instaura outro paradigma, da subsunção dos gastos públicos ao princípio da autorização parlamentar e da prestação dessas contas à sociedade de forma periódica.” (Scaff, 2018a, p. 63).

Concomitantemente, os documentos franceses advindos da Revolução setecentista trariam à tona o modelo de constitucionalismo social: na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 se encontram dispositivos direcionados aos ideais da igualdade, da vinculação à legalidade e, em um sentido financeiro, do compromisso orçamentário à prestação de contas e de uma versão rudimentar da capacidade contributiva (Scaff, 2018a), e nas Constituições de 1791 e 1793 se inserem prestações de caráter social que, necessariamente, criam obrigações ao erário público, de onde “[...] surge o "constitucionalismo social" que passou a se correlacionar diretamente com o direito financeiro [...] com forte impacto nos gastos públicos.” (Scaff, 2018a, p. 65).

Posteriormente, a presença dos direitos sociais como prestação do Estado se acentua no pós-Primeira Guerra Mundial no século XX, conhecida também como a grande guerra e então o maior conflito armado global, momento que o autor situa, contemporaneamente, como a sustentação do direito como o implementador de políticas públicas sociais com correspondente pressão sobre o orçamento público, e de um abandono da propriedade como núcleo de direitos (Scaff, 2018a). Nas Constituições do México de 1917 e da República de Weimar de 1919, se “[...] constitucionalizou diversos direitos sociais, elevando-os à categoria de direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que redefiniu outros direitos que constavam de

suas formas de governo (2018a); admite, entretanto, que em ambas a sociedade grega e romana “[...] grande parte da arrecadação decorria de guerras de conquista e da submissão de outros povos. Não havia contribuintes, mas súditos. E existiam escravos, o que subverte ainda mais a comparação com as finanças públicas na atualidade, pois atinge em cheio os *direitos fundamentais do homem*, como a *liberdade* e a *igualdade*, que muito posteriormente foram assegurados.” (2018a, p. 53).

ordenamentos jurídicos ancestrais, como fez com a propriedade [...] (Scaff, 2018a, p. 75)⁴¹.

É na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos Pactos sobre os quais se discorreu no primeiro capítulo desse trabalho que Scaff encerra suas considerações sobre Estado e orçamento. No âmbito da ONU na década de 1940, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e, especialmente, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), subscritos pelas nações e, quando ratificados internamente, adquirentes de valor jurídico, assumiam aos Estados Sociais ainda maiores responsabilidades sobre seus cidadãos e implicavam no tensionamento das finanças públicas, “[...] gerando problemas e dilemas [...] que se constituem em um dos aspectos centrais do estudo do direito financeiro.” (Scaff, 2018a, p. 79).

Segundo Torres (2014, p. 342):

No Estado Constitucional, que surge a partir do final do século XIX, o orçamento ganha notável importância, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração. E isso porque, para o orçamento, convergem as mais importantes instituições do Estado e da Constituição, na sua permanente relação com a sociedade, quanto ao financiamento do Estado e a atuação na economia.

Ao lado de todo o percurso internacional, a experiência brasileira das finanças públicas e do orçamento também caminha com suas Constituições (Longo, 1994), o que também se delineou no primeiro capítulo dessa dissertação. No texto imperial de 1824, cabia ao Ministro da Fazenda com aprovação da Assembleia Geral o projeto de despesas e rendas públicas, e ao colégio de deputados a iniciativa de legislação fiscal, enquanto na constituição republicana de 1891 a atribuição orçamentária integral era do Congresso Nacional (Longo, 1994).

Entre 1934 e 1946 se vê um primeiro processo de redemocratização no país, antes do qual o chefe do Executivo assumiu exclusivamente a responsabilidade de propor e homologar o orçamento, e, superado o texto outorgado da década de 1930, a proposta orçamentária do Executivo se subsumia a homologação e emendamento do Congresso (Longo, 1994). É após o golpe de 1964, com suas Constituições de 1967 e 1969, que se instituiu o denominado orçamento-programa, considerado então como uma verdadeira ficção jurídica (Peres; Santos, 2020, p. 3-4):

No início da implementação do orçamento-programa no Brasil o país estava sob uma ditadura militar. O boom econômico do final da década de 1960 a meados dos anos 1970, com aumento expressivo dos gastos estatais, conviveu

⁴¹ “A pressão pelo aumento das despesas públicas crescia, juntamente com o conceito de Estado Social de Direito, em face dos necessários dispêndios que os novos direitos acarretaram aos cofres públicos para sua implementação.” (Scaff, 2018a, p. 76).

com a desestruturação das finanças públicas, com enorme parcela de gastos realizados à margem das leis orçamentárias, além de elevada inflação.

Ainda que o orçamento-programa promova um sistema de estruturação orçamentária sob objetivos organizados de maneira programática, “[...] mais complexo que o orçamento de desempenho, pautado pelo objeto do gasto e um plano de trabalho” (Core, 2001 *apud* Peres; Santos, 2020, p. 17)⁴², o modelo de 1969 não mais sustentava as políticas financeiras e cambiais ditatoriais. É nesse contexto que, no segundo evento de redemocratização brasileira⁴³, a Constituição de 1988 atribui aos entes públicos, em todos os seus níveis, a função⁴⁴ de organização das finanças públicas de forma sustentável e obrigatoriamente nivelada a uma execução de orçamento programada e temporalizada⁴⁵ (Planalto, 1988):

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

Há, na esteira desse dispositivo, discussão acadêmica proveitosa acerca de duas naturezas contemporâneas do orçamento: a natureza jurídica, dividida entre a corrente formal e a corrente material, e a natureza da execução orçamentária, seccionada entre impositividade e autorizatividade (Ivo; Silva; Albuquerque, 2023). Quanto à natureza jurídica, pensar em um orçamento como mera lei formal lhe conferiria caráter de ato administrativo que tão somente gerenciaria receitas e despesas; já o orçamento como lei material com conteúdo normativo

⁴² Ainda sobre o orçamento-programa, Bocaccio Piscitelli conceitua: “Orçamento-programa é aquele que discrimina, englobada e isoladamente, as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase aos fins (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas.” (1988, p. 422), enquanto Ivo, Silva e Albuquerque preconizam: “[...] o orçamento não mais seria peça de previsão de receitas e autorização de despesas, com o único fito de o Parlamento controlar o Executivo; agora, é considerada a importante função do Estado junto à ordem econômica, pelo que o orçamento representaria o principal artifício de planejamento estatal e atuação na economia.” (2023, p. 7).

⁴³ Nesse momento histórico, “o Brasil foi marcado pela transição do regime autoritário para a democracia liberal e também pela grave crise econômica. Na área política, o país vivia uma grande efervescência devido ao processo de redemocratização, com a incorporação de novos atores políticos e a luta por ampliação de direitos. Na economia, o modelo nacional desenvolvimentista estava em desagregação.” (Abreu; Câmara, p. 76-77).

⁴⁴ No mesmo sentido, outorga a função de planejamento das atividades econômicas como dever, em formato determinante ao setor público e como indicativo ao setor privado (Planalto, 1988): “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

⁴⁵ Sobre o caráter temporalizado do orçamento e a própria existência do Estado, Becker aduz: “Os Estados, ao se constituírem, são livres de adotarem, ou não, a regra constitucional de, periodicamente, aprovarem, por regra jurídica, o Orçamento Público. Quando a Constituição de um Estado não exigiu a aprovação periódica do Orçamento, o Estado está constituído por tempo indeterminado. Porém, se um Estado, ao se constituir, estabeleceu a necessidade de, após o decurso de um tempo prefixado, criar-se regra jurídica para aprovar o Orçamento, então, o Estado constituiu-se por tempo determinado: o período orçamentário. O Estado viverá o espaço de um Orçamento.” (2007, p. 248).

importaria ao Estado aquela vinculação obrigacional de implementação frente ao cidadão (Abraham, 2018), vertente na qual esse trabalho se sustenta (Torres, 2014)⁴⁶.

De outro lado, investigar a natureza da execução “[...] coloca em debate a flexibilidade de que o administrador público dispõe para conduzir sua atividade em consonância com as previsões nas leis do orçamento.” (Ivo; Silva; Albuquerque, 2023, p. 9). A noção do orçamento-programa, inclusive, estaria intimamente ligada com a natureza impositiva da execução do orçamento (Dallari, 2011, p. 325):

O orçamento-programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo.

Sobre esse pano de fundo, o orçamento com organizado no ordenamento jurídico nacional é composto daquelas três peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na seção “Dos Orçamentos” da Constituição, o Plano Plurianual é insculpido no art. 165, I, §1º (Planalto, 1988):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; [...]

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No histórico do orçamento brasileiro, o PPA é o modelo de peça orçamentária que substituiu ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) da então vigente Constituição de 1967 (art. 65, §4º), mecanismo meramente simbólico enquanto caderno de investimentos governamentais – ao PPA coube, portanto, “[...] desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental.” (Calmon; Gusso, 2003, p. 9). Colecionando o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais, o Plano (Garces; Silveira, 2002, p. 58):

[...] passa a ser não só uma unidade para alocação de recursos de natureza fiscal, mas incorpora também os recursos disponíveis das agências oficiais de crédito, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento às regiões mais pobres, dos fundos administrados pelo Governo Federal, cujos recursos pertencem à sociedade, e dos dispêndios correntes das empresas estatais (não orçamentários pela legislação brasileira).

⁴⁶ “O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento.” (Torres, 2014, p. 11).

Procedimentalmente, segundo as regras constitucionais, o PPA seria matéria de lei complementar (art. 165, §9º), e deve ser encaminhado pelo Executivo em até 31 de agosto do primeiro ano de mandato para aprovação do Legislativo até o fim do mesmo ano, de modo a organizar o planejamento orçamentário de programas e projetos governamentais daquela duração continuada (Calmon; Gusso, 2003). Isso em consonância com a natureza programática do Plano Plurianual, em que, no eixo federal, atende “[...] Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição [...] e apreciados pelo Congresso Nacional.” (art. 165, 4º).

A Secretaria-Geral da Presidência da República da atual gestão oferece três dimensões da estrutura do Plano Plurianual: estratégica, que declara a visão de futuro do país após o decurso dos quatro anos de vigência do PPA, e se organiza ao redor de eixos de atuação do governo envolvendo presidência, ministérios, estados e participação da sociedade; tática, de caráter contudístico, onde o PPA contém objetivo principal e objetivos específicos, indicadores e metas, e a estimativa da alocação de recursos; e gerencial, que confere ao PPA o monitoramento de seus resultados frente às metas e indicadores definidos, alcançável por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)⁴⁷.

Nesse sentido, um PPA tem amplitude de conteúdo que supera apenas a dotação orçamentária, funcionando como um mapa programático de todos os mecanismos que compõem a administração pública, de caracteres humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento, que servem de orientação dentro do plano de governo do gestor durante três anos de seu mandato, e, no geral, por quatro exercícios financeiros em que norteará a consequente edição das LDO e da LOA correspondentes (Garces; Silveira, 2002).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias encontra guarida no art. 165, II, §2º da Constituição Federal (Planalto, 1988):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

II - as diretrizes orçamentárias;

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁴⁷ O governo promove a participação da sociedade correlata a esses eixos na criação de um modelo programático chamado de PPA Participativo. Disponível em: ><https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/ppa-participativo-saiba-mais/perguntas-e-respostas><. Acesso em: 02 fev. 2025.

A LDO funciona na parametrização da alocação de recursos dentro do orçamento anual, para que sejam garantidas as metas e objetivos do PPA ao ajustar estrategicamente as ações da administração em consonância ao erário público, salvaguardando haja fundos em caixa que comporão o cumprimento dos programas prioritários no exercício financeiro posterior, sendo de proposição exclusiva do Poder Executivo, que deverá apresentá-la anualmente até 15 de abril do exercício anterior à sua execução. Ainda segundo a Constituição (Planalto, 1988):

Art. 165. [...]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

Em esquema proposto pela Câmara dos Deputados⁴⁸, nesses termos uma Lei de Diretrizes Orçamentárias: estabelece nível de equilíbrio entre receitas e despesas públicas; dispõe as regras de despesas para os três poderes; autoriza ou não o aumento de despesa com pessoal; disciplina as transferências intergovernamentais; e traça as prioridades de investimento dos bancos públicos.

Enfim, a Lei Orçamentária Anual consiste no projeto de legislação que contém, a grosso modo, a programação de receitas e despesas anuais do exercício financeiro correspondente (art. 165, §5º), compreendendo:

Art. 165. [...]

§5º [...]

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como visto, trata do orçamento programado e periodizado anualmente para cumprimento de programas, metas e funções próprias do Estado (Bocaccio Piscitelli, 1988). Ainda consoante a Constituição Federal, acerca da LOA (Planalto, 1988):

Art. 165. [...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com

⁴⁸ Disponível em: ><https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo><. Acesso em: 20 jan. 2025.

o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Também dentro dos parâmetros esquematizados pela Câmara dos Deputados⁴⁹, uma Lei Orçamentária Anual, dentre outras medidas: prevê a arrecadação tributária e de outras fontes de recursos; define metas de política fiscal para equilíbrio de receitas e despesas; projeta índices de Produto Interno Bruto, inflação e taxa de juros; e determina valores de investimento e financiamento por área.

Na mesma medida em que a Constituição outurga à administração pública essa função do planejamento financeiro, imbuindo dentre suas atribuições a organização do orçamento de forma programada, igualmente vincula a atuação pública a execução orçamentária, elemento fulcral àquela lógica da impositividade do orçamento (Ivo; Silva; Albuquerque, 2023), conforme o texto (Planalto, 1988):

Art. 165. [...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Nesse contexto, todos os dispositivos constitucionais supratranscritos e hoje vigentes têm correlação direta à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, editada para estatuir as normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos da União Federal, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal⁵⁰. Conforme o diploma (Planalto, 1964):

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

A normativa contém descrição pormenorizada de todos os elementos e mecanismos que integram o orçamento público, desde mesmo a sumarização do documento orçamentário, até a concretização da receitas, seus tipos de receita, da despesa e de seus tipos de despesa. A título de conhecimento, são tipos de receita: receitas correntes, composta de receita tributária, de

⁴⁹ Disponível em: ><https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa><. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁵⁰ Sobre as origens e as circunstâncias dessa legislação, retomando Peres e Santos: “A Lei 4.320/1964 padronizou o orçamento brasileiro e criou condições favoráveis para a implementação do orçamento-programa no Brasil. Este modelo, porém, teve reflexos muito mais formalistas do que de estratégia de decisão alocativa de recursos entre os diferentes programas orçamentários. Como analisado por Wildavsky (1969) e corroborado, para o caso brasileiro, por Piscitelli (1988) e Brasil (1993), o orçamento-programa brasileiro era uma ficção.” (Peres; Santos, 2020, p. 3).

contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras; receitas de capital, contida de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras (art. 11, §4º).

Determina, igualmente, sobre as modalidades de despesa pública: despesas correntes, que podem se dar em despesas de custeio (pessoa civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) ou transferências correntes (subvenções sociais, subvenções econômicas, pessoal inativo, pensionistas, salário família e abono familiar, contribuições da previdência social e diversas transferências); e despesas de capital, que se dividem em investimentos (obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas industriais e agrícolas), inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas industriais e agrícolas, aquisição de títulos de capital, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversas inversões), e transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições) (arts. 12 e 13).

De forma geral, a Lei nº 4.320/64 oferece a estrutura a ser seguida pela normativa do orçamento público, resguardando “A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Govêrno e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.” (art. 4º). Essa legislação, no entanto, não acompanhou o desenvolvimento da prática das finanças públicas e das flutuações de moeda e câmbio, em especial no que se refere à regulação da administração perante seus gastos, nascida, então, a necessidade do ajuste fiscal (Sodré, 2002).

Editada como lei complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101, de 4 de maio de 2000) em sua literalidade “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” (Planalto, 2000), instituindo modelo de controle das contas públicas frente à arredação e ao gasto com a finalidade de salvaguardar os recursos públicos. Aplica-se a todos os entes públicos e seus três poderes, assim como aos órgãos da administração indireta e as empresas estatais, visando (Planalto, 2000):

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim, a LRF almeja a boa administração das finanças públicas mediante três princípios (Sodré, 2002): do estabelecimento de compromissos orçamentários e patrimoniais, que exige a formulação de metas fiscais semestrais, posteriormente desdobradas em bimestrais, em que expressamente definidos os montantes esperados de arrecadação, despesas, resultado primário, resultado nominal, dívida pública e patrimônio líquido; da compensação, que vincula toda perda de arrecadação decorrente de medida estatal a um mecanismo compensatório de mesmo valor; e da regra de ouro, que proíbe que operações de crédito financiem despesa de custeio.

No todo, essa normativa busca promover o balanceamento do erário ao impedir a assunção de despesas incompatíveis intertemporalmente, restringindo também o endividamento público e coordenando as políticas fiscais nos diversos níveis da federação de sorte que alinhe a atuação do ente federal e seus entes subnacionais. No afã de assegurar a prática da gestão financeira e a disciplina fiscal do Estado, a LRF (Sodré, 2002, p. 4):

[...] cria normas que: (i) melhoram a eficácia dos instrumentos orçamentários, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) como mecanismos de planejamento da administração pública ; (ii) instituem mecanismos para o controle do déficit público e da dívida consolidada do setor público e (iii) aprimoram a transparência da gestão dos recursos públicos, facilitando o acesso, pela sociedade, às informações a respeito do desempenho fiscal dos governos.

É no mesmo sentido do alinhamento entre o governo central e os governos estaduais que o trabalho propõe seja investigado, em primeiro momento, o orçamento federal relativo ao exercício financeiro de 2023 para que, *a posteriori*, parta às normativas orçamentárias paraenses, “[...] pois busca-se evitar que a política fiscal implantada pelo governo central seja enfraquecida por uma gestão fiscal que siga outros parâmetros e princípios por parte de Estados e Municípios.” (Sodré, 2002, p. 5).

Nada obstante, a Emenda Constitucional nº 109/2021 inovou ao incluir ao texto espécie de vinculação das leis de orçamento aos documentos de monitoração e avaliação de políticas públicas tratados constitucionalmente, permitindo diálogo entre a execução da peça orçamentária e o retorno da prestação pública e privilegiando o interesse da publicidade no procedimento administrativo, conforme seus dispositivos (Planalto, 1988):

Art. 165. [...]

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Concluem Abreu e Câmara (2015, p. 78):

Na parte da organização dos instrumentos de ação do Estado — Planejamento e Orçamento —, a Constituição Federal de 1988 adotou um desenho uniformizador (one size fits all). Todos os planos e prioridades devem se compatibilizar com o Plano Plurianual (PPA). As finanças públicas, incluindo receitas e despesas, devem estar contidas no Orçamento Geral da União (OGU). E a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve fazer a coordenação entre o PPA, o macroplanejamento de médio prazo e o OGU, que aloca recursos para os compromissos públicos de um exercício financeiro (Brasil, 1988).

O esquema orçamentário constitucionalizado como alhures não foi estruturado sem críticas. Parte da doutrina econômica dos anos 1980 e 1990 criticava sua prolixidade, defendendo inclusive a amálgama de PPA, LDO e LOA em apenas uma peça (Longo, 1994), entretantes assumindo a necessidade de revitalização do orçamento com suporte no planejamento estratégico (Bocaccio Piscitelli, 1988)⁵¹. Contemporaneamente, as disciplinas do direito financeiro e do orçamento, da economia, das políticas públicas e até mesmo da ciência política dialogam de forma a estabelecer teorias que iluminem a relevância dos elementos internos e externos que informam o processo de programação e de tomada de decisão do gestor (Silva; Nascimento; Silva, 2020).

Não obstante, no intuito de discorrer sobre o caráter material do orçamento no âmbito constitucional e infraconstitucional, essa seção apresentou minudentemente seus principais elementos, conceitos e diplomas. Rememora-se, todavia, que os objetivos quantitativos e qualitativos do trabalho tencionam seja oferecida uma interpretação orçamentária que ultrapasse à letra fria, iluminando uma parcela da população marginalizada sob uma perspectiva de justiça substancial (Young, 1990).

É dito por Abreu e Câmara (2015, p. 75):

Lascoumes e Le Galès (2004), Peters (2000)⁵² e Salamon (2002) ressaltam que

⁵¹ O autor defendia “Ao se revitalizar o orçamento público no Brasil haverá de se levar em conta que a sua dimensão, como expressão de objetivos e conjunto de metas, está no programa de trabalho e não no elemento de despesa, do mesmo modo que a dimensão do déficit está mais para a sua origem e cobertura do que para o seu montante; e que este conjunto tem de ser compatível com o nível e a qualidade dos serviços exigidos pela coletividade e dos sacrifícios que ela esteja disposta a suportar.” (Bocaccio Piscitelli, 1988, p. 433).

⁵² Partindo de um pressuposto formativo de *policies* e seus instrumentos estruturantes, Peters conclui “*This linkage with management is in some ways a diversion from the central project of examining the nature of policy problems*

é na ação pública, materializada por seus instrumentos, que a administração pública se revela, pois os instrumentos expressam visões de mundo que não se resumem a seus aspectos técnicos; em outras palavras, envolvem complexidade social e política. Essa abordagem contrasta com a visão normativa e instrumenta predominante nas análises quantitativas sobre o orçamento público.

Isso porque, rememora-se (Ivo; Silva; Albuquerque, 2023, p. 5):

[...] o orçamento precisa ser considerado não apenas como ato ou peça contábil, mas como documento de natureza eminentemente pública, com conteúdo econômico e político intrínseco, por concretizar e revelar pretensões de realização, prioridades e programas de ação da Administração Pública perante a sociedade.

Na próxima seção, como medida comparativa, expõe os documentos nacionais programáticos de planejamento direcionados diretamente aos direitos econômicos, sociais, culturais e também políticos de pessoas LGBTQ+, na forma do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTQ, de 2009, do Programa Brasil Sem Homofobia, de 2004, bem como do que compilado no Relatório Sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil, de 2022 e no relatório do observatório de políticas públicas do Programa Atena, de 2023.

Já na última seção, o trabalho segue apresentando os dados federais coletados na Lei federal nº 13.971/2019 (Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023) e seus anexos, na Lei Federal nº 4.336/2022 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências) e seus anexos, e na Lei federal nº 14.535/2023 (Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023) e seus anexos.

3.3 O Programa Brasil Sem Homofobia de 2004, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTQ de 2009, o Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil de 2022 e o mapeamento de políticas públicas do Programa Atena de 2023: causas e consequências, expectativas e entraves

Visto que essa dissertação se apoia sobre dados de orçamento, assim como de objetivos internacionais, de caráter programático e de planejamento, da mesma sorte deve sustentar sua investigação sobre metas organizadas nacionalmente com referência direta à comunidade que pretende abarcar, a comunidade LGBTQ+, e ainda usufruir de compilados de observatórios de políticas públicas correlatas para maior amplitude do estudo.

and of analyzing the contingent fits of tools and problems. Still, this exercise does point to the necessity of thinking about the ways tools will be administered so as to understand the dynamics of the process or to offer any practical advice to policy makers. Policy instruments are rarely as automatic as they are conceptualized to be. Without understanding that any instrument must be managed and administered if it is to be successful, serious errors can be made in the selection of the instruments.” (2000, p. 45).

Editado e publicado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República no ano de 2009 (segundo mandato Lula), o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT “[...] reflete o esforço do Governo e da Sociedade Civil na busca de políticas públicas que consigam responder às necessidades, potencialidades e direitos da população envolvida” (SEDH, 2009, p. 7).

Esse documento também objetiva o fortalecimento das políticas do Programa Brasil Sem Homofobia (Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual)⁵³, de 2004 (primeiro mandato Lula) conduzido pelo Conselho Nacional de Combate à Discriminação, ligado ao Ministério da Saúde, que articula programa de ações relacionadas aos direitos de pessoas LGBT+ dentro de onze eixos: Articulação da Política de Promoção dos Direitos de Homossexuais, Legislação e Justiça, Cooperação Internacional, Direito à Segurança, Direito à Educação, Direito à Saúde, Direito ao Trabalho, Direito à Cultura, Política para a Juventude, Política para as Mulheres e Política contra o Racismo e Homofobia (CNDC, 2004).

Agregados no programa, esses valores buscam (CNDC, 2004, p. 11):

- a) apoio a projetos de fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais que atuam na promoção da cidadania homossexual e/ou no combate à homofobia;
- b) capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos;
- c) disseminação de informações sobre direitos, de promoção da auto-estima homossexual; e
- d) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento GLTB.

Importante ressaltar, no âmbito da pesquisa, que o Brasil Sem Homofobia decorre de política diretamente discriminada no Plano Plurianual correspondente, do intervalo de 2004-2007⁵⁴, que definiu no âmbito do então existente Programa Direitos Humanos, Direitos de Todos a estruturação de ação estatal no sentido do documento, meta denominada “Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais” (CNDC, 2004). Igualmente, apoia sua justificativa em dados de violência cometida contra pessoas LGBT+, reconhecendo que “[...] sua crescente organização e visibilidade têm permitido avaliar com mais clareza a grave extensão da violação de seus direitos e garantias fundamentais.” (CNDC, 2004, p. 16).

⁵³ Plano de ação governamental que, dentre seus princípios, arrola a inclusão da perspectiva de não discriminação por orientação sexual e de promoção de direitos humanos LGBT+, a produção de conhecimento para subsidiar a elaboração e execução de políticas públicas voltadas ao combate à violência e discriminação e a reafirmação de que o combate à homofobia é compromisso do Estado e sociedade brasileiros (CNDC, 2004).

⁵⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/ppa-2004-2007>. Acesso em: de fev. 2025.

Ainda que não haja menção nominal no corpo do programa, perscrutando os eixos temáticos contidos em seu planejamento de ações resta evidente que tenciona, dentre a vasta gama de direitos a serem resguardados à comunidade LGBT+, dedicação especial aos direitos ESC em seus títulos V (educação, promovendo valores de respeito à paz e à não discriminação por orientação sexual), VI (saúde, consolidando um atendimento e tratamentos igualitários), VII (trabalho, garantindo uma política de acesso e de promoção da não-discriminação por orientação sexual) e VIII (cultura, construindo uma política de cultura de paz e valores de promoção da diversidade humana) (CNDC, 2004).

Para além disso, o documento ofereceu perspectivas de implantação conjugada entre o Estado em seus diversos níveis com parceria de atores da sociedade civil organizada como os movimentos sociais, também partícipes de sua elaboração, e de monitoramento de sua execução mediante “[...] a definição de indicadores que possibilitem avaliar sistemática e oficialmente a situação dos homossexuais brasileiros, vítimas da homofobia em todos os seus ambientes.” (CNDC, 2004, p. 27-28).

Nas esteira do Programa Brasil Sem Homofobia, o supramencionado Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT foi resultado da 1ª Conferência Nacional GLBT, sediada em Brasília no ano de 2008, e apresenta diretrizes de ações de caráter programado para a elaboração de políticas públicas voltadas ao público LGBT+, tratando, inclusive, de “[...] Garantir os recortes de gênero, orientação sexual, raça/etnia, origem social, procedência, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária, situação migratória, especificidades regionais, particularidades da pessoa com deficiência.” (SEDH, 2009, p. 9) – para tanto, o texto é seccionado em objetivo, princípios, diretrizes e eixos estratégicos.

Toma como objetivo geral orientar e estruturar políticas públicas de inclusão e combate às desigualdades de pessoas LGBT+, e, como objetivos específicos: promover os direitos fundamentais insculpidos no art. 5º da Constituição de 1988 à essa população, como também os seus direitos sociais e, por fim, refrear o estigma e discriminação por orientação sexual e identidade de gênero (SEDH, 2009). Quanto aos princípios, é pautado nos preceitos constitucionais “[...] da igualdade e respeito à diversidade, da equidade, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social.” (SEDH, 2009, p. 12-13).

É composto por 51 itens em suas diretrizes, com propósito de transformar o documento em verdadeiro Plano de Ação da Gestão Pública. Dentre essas, sob recorte dos direitos ESC, válido destacar (SEDH, 2009, p. 14-19):

[...]

- 5.6. Combate à homofobia institucional;
- 5.7. Prevenção e enfrentamento da vulnerabilidade social de crianças e jovens em razão da orientação sexual e identidade de gênero;
- 5.8. Ampliação dos conceitos de família, de modo a contemplar os arranjos familiares LGBT e assegurar a inclusão do recorte de orientação sexual e identidade de gênero, observando a questão étnico-racial, nos programas sociais do Governo Federal; [...]
- 5.10. Promoção da inclusão social da(o) cidadã(o) LGBT com prioridade aos grupos em situação de risco social; [...]
- 5.12. Garantia de acessibilidade do cidadão LGBT a todos os ambientes, inclusive os que prestam serviços públicos e privados;
- 5.13. Inserção da temática LGBT no sistema de educação básica e superior, sob abordagem que promova o respeito e o reconhecimento da diversidade da orientação sexual e identidade de gênero; [...]
- 5.15. Garantia, a estudantes LGBT, do acesso e da permanência em todos os níveis e modalidades de ensino, sem qualquer discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero; [...]
- 5.21. Ampliação da cobertura dos planos de previdência públicos e privados aos companheiros/as homoafetivos/as de travestis e transexuais; [...]
- 5.23. Intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação das políticas públicas: o combate à homofobia requer ações integradas entre as áreas da educação, saúde e segurança, dentre outras;
- 5.24. Integração das ações nas dimensões política, legislativa, administrativa, organizacional e social; [...]
- 5.27. Produção de conhecimento sobre o tema LGBT: gerar e sistematizar informações sobre a situação de vida da população LGBT a fim de subsidiar a implementação de políticas públicas em defesa de seus direitos sociais; [...]
- 5.39. Institucionalização da política e do plano de proteção e defesa dos direitos humanos de cidadãos e cidadãs LGBT; [...]
- 5.41. Cumprimento das orientações do Repertório de Recomendações Prática da OIT sobre HIV/Aids e não discriminação por orientação sexual e identidade de gênero no mundo do trabalho;
- 5.42. Aprovação da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais nas instâncias do SUS;
- 5.43. Implantação da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;
- 5.44. Qualificação da atenção no que concerne aos direitos sexuais e direitos reprodutivos em todas as fases de vida para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, nos âmbito do SUS;
- 5.45. Promoção da humanização da atenção à saúde de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais em situação carcerária, conforme diretrizes do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário;
- 5.46. Desenvolvimento de ações e práticas de Educação em Saúde nos serviços do SUS e de Educação em Saúde nas Escolas com ênfase na orientação sexual e identidade de gênero;
- 5.47. Extensão do direito à saúde suplementar ao cônjuge dependente nos casais de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais;
- 5.48. Disponibilização do acesso universal e integral de reprodução humana assistida às Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais em idade reprodutiva; [...]

Em seu sentido programático e no passo dessas diretrizes, o Plano divide-se em dois conjuntos de estratégias de ação: “Eixo Estratégico I – Promoção e socialização do

conhecimento; formação de atores; defesa e proteção dos direitos; sensibilização e mobilização;” (SEDH, 2009, p. 20) e “Eixo Estratégico II – Formulação e promoção da cooperação federativa; Articulação e fortalecimento de redes sociais; articulação com outros poderes; cooperação internacional; gestão da implantação sistêmica da política para LGBT.” (SEDH, 2009, p. 20).

Notavelmente, considerando tratar de planejamento de execução com base orçamentária, estabelece que as metas inseridas nos eixos estratégicos estariam contingentes à previsão de curto ou de médio prazo, a depender da indicação do orçamento em que os objetivos seriam cumpridos, então nos anos de 2009, 2010 e 2011 (SEDH, 2009). A íntegra do Plano contém descrição minuciosa das ações estruturadas que, no interesse da concisão da dissertação, serão reproduzidas na literalidade do documento na seção de anexos.

Relevante, todavia, mencionar que cada Eixo Estratégico apresenta subseções que indicam o papel das políticas correlacionadas. O Eixo Estratégico I abrange quatro dessas divisões: Estratégia 1 - Promoção e socialização do conhecimento sobre o tema LGBT; Estratégia 2 - Formação de atores no tema LGBT; Estratégia 3 - Defesa e proteção dos direitos da população LGBT (integração de políticas LGBT e políticas setoriais); Estratégia 4 - Sensibilização e mobilização de atores estratégicos e da sociedade para a promoção da cidadania e dos direitos humanos de LGBT (SEDH, 2009).

Já o Eixo Estratégico 2 estabelece seis subseções: Estratégia 1 - Integração da política de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT com as demais políticas públicas nacionais; Estratégia 2 - Promoção da cooperação federativa para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT; Estratégia 3 - Articulação e fortalecimento de redes sociais de promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT; Estratégia 4 - Articulação com outros poderes para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT; Estratégia 5 - Cooperação internacional para a promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos de LGBT; Estratégia 6 - Gestão da implantação sistêmica da política LGBT (SEDH, 2009).

Por fim, como no Programa Brasil Sem Homofobia, o Plano prevê o monitoramento e avaliação de suas metas, a ser realizado de modo contínuo e articulado em um Grupo de Trabalho Interministerial, de caráter permanente, acompanhado de Comitê Técnico composto de setor e coordenadorias interministeriais, cuja responsabilidade seria elaborar e publicar relatório semestral da gestão programada dos objetivos do documento (SEDH, 2009).

Na imediata sequência da instituição do Plano, dentre as investidas do Executivo federal

no sentido da implementação de suas metas, cita-se a criação do Conselho Nacional Contra a Discriminação e Promoção dos Direitos LGBTTT em 2010, desmembrado daquele Conselho Nacional de Combate à Discriminação, e a publicação pelo Ministério da Saúde da Portaria nº 2.836, de 1 de dezembro de 2011, que inaugurou a Política Nacional de Saúde Integral LGBTTT, advinda também da regulamentação do processo transexualizador no SUS em 2008 (Portaria nº 457, de 19 de agosto de 2008, substituída pela Portaria nº 2.803, de 19 de novembro de 2013).

Posteriormente, foi publicada no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência a Portaria nº 766, de 3 de julho de 2013, que deu origem ao Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfretamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com a finalidade de assegurar a proteção de pessoas LGBTQ+ contra a violência com interação em níveis federal, estadual e municipal mediante termo de cooperação federativa.

Ocorre que, a despeito da intenção estruturante contida nos planos e programas do Executivo federal no interstício temporal dos dois primeiros governo Lula e no primeiro governo Dilma Rousseff, o que se viu até muito recentemente foi um gradativo desmonte das iniciativas federais pelo resguardo dos direitos de pessoas LGBTQ+, como conclui o Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil (2022), documento do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, de parceria entre a Câmara dos Deputados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Retirando do Relatório (Câmara dos Deputados, 2022, p. 31-32):

Como já esboçado nas seções anteriores, as políticas LGBTQIA+ sempre enfrentaram problemas relacionados à baixa institucionalização, orçamento insuficiente e relativo insulamento em relação ao conjunto de políticas públicas. Desde o início dos anos 2000, no entanto, foram visualizadas conquistas importantes que não podem ser subestimadas do ponto de vista de suas construções históricas. [...] Nos últimos anos, no entanto, visualiza-se uma deteriorização de uma estrutura de governança e políticas públicas que já era bastante frágil do ponto de vista institucional, como demonstrado anteriormente no que diz respeito à descontinuidade, na prática, do Sistema Nacional LGBT.⁵⁵

Em primeiro momento, o Relatório aponta a gravidade da dissolução do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais por meio do Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019, retrocedendo ao Conselho Nacional de Combate à Discriminação, que nem mais cita pessoas LGBTQ+ como

⁵⁵ Isso porque o documento demonstra que mesmo aquele Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfretamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais de 2013 não apresentou adesão ou resultados palpáveis, porquanto “Ao que parece, no entanto, a ideia do Sistema foi abandonada e substituída anos depois pelo referido pacto, refletindo a descontinuidade e o baixo grau de institucionalização das políticas LGBTQIA+ no Brasil.” (Câmara dos Deputados, 2022, p. 31).

público-alvo e que retirou o já discutido Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT de suas estratégias de ação (Câmara dos Deputados, 2022).

No ano de 2018, a Portaria nº 202 do Ministério dos Direitos Humanos estabeleceu o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTfóbica, o que seria o principal instrumento do governo federal na proteção dos interesses da comunidade LGBT+, contudo que, dentro das articulações que pretendia, apresentou retorno ínfimo com a celebração de apenas um convênio para atendimento da população e gestão de educação em direitos com o estado do Maranhão e a destinação de R\$248.580,00 a outro convênio, o que “[...] indica [...] que o Pacto não teve resultados compreensivos para o combate à violência LGBTfóbica no Brasil.” (Câmara dos Deputados, 2022, p. 31).

Tratando especificamente da questão orçamentária, o documento é esclarecedor e a realidade era estarrecedora (Câmara dos Deputados, 2022, p. 32):

Durante alguns anos houve a ação 8810 - Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, mas que na sequência foi extinta, com sua incorporação em Planos orçamentários no âmbito da ação 20ZN - Promoção dos Direitos Humanos. No ano de 2019, foi criada uma ação própria, a 219Q - Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Mas já em 2020, tal ação deixou de existir e as iniciativas voltaram a ser agrupadas em Plano Orçamentário, agora, dentro da ação 21AR – Direitos Humanos para Todos.

É relevante notar que os anos de 2018 e 2019 são tratados como pivôs no movimento organizado de regulamentação de direitos LGBT+ notados nas políticas públicas, orçamento e estrutura do governo federal, o que não pode ser tratado como coincidência, mas sim como efeito causa pelas escolhas políticas tomadas pela administração à época (Mendes, T., 2024; Abrucio *et. al.*, 2020).

Como mencionado no capítulo anterior, a eleição de Jair Bolsonaro (PSL/PL) e a coadunação de seu governo com políticas de caráter neoliberal e alinhadas à extrema direita que violavam sobremaneira os direitos de grupos subalternizados não foi um fenômeno sem esquema institucional por detrás, afetando, inclusive, a harmonia do pacto federativo (Abrucio *et. al.*, 2020), onde “[...] A agenda da igualdade, da diversidade e da conquista dos direitos sociais foi desafiada.” (Mendes, T., 2024, p. 322).

Abrucio *et al.* compreendem que o então presidente promovia o que cunharam de federalismo bolsonarista, atuando sob a lógica de um tripé federativo: a divisão rígida de funções entre os níveis de governo, a concentração de poder na União sobre decisões que afetariam a todos os entes subnacionais, e o acirramento do confronto intergovernamental e de um constante embate com inimigos, sejam reais ou imaginários (2020).

Em estudo compreensivo que implicou uma teoria de necropolítica fiscal e racismo orçamentário aos anos do governo Bolsonaro, a autora supracitada demonstra que, concomitantemente, havia uma organização administrativa sustentando os ataques às pessoas pretas, mulheres, pessoas LGBTQ+, indígenas, pessoas PCD e tantos outros grupos sociais subalternizados atacados pela política bolsonarista (Mendes, T., 2024, p. 325):

De tais ideologias da branquitude advieram os cortes orçamentários relacionados à ‘redução do tamanho’ do Estado brasileiro. Subseqüentes reduções nos gastos sociais do Ministério da Educação, Ministério da Saúde, principalmente no programa Farmácia Popular, cortes nos programas de moradia e programa de renda mínima. O argumento oficial da Esplanada foi de ajuste fiscal e respeito ao teto de gastos. Uma narrativa que se choca com as garantias constitucionais fundamentais de seres humanos que fizeram fila para receber benefícios assistenciais e comer ossos de animais em supermercados.

Não é outra a conclusão a que chegou o Gabinete de Transição Presidencial entre o governo Bolsonaro e o atual governo Lula, afirmando que “A herança do governo Bolsonaro é a desorganização do Estado e o desmonte de serviços públicos essenciais. Esses processos foram contínuos, abrangentes e sistemáticos, sendo parte do seu projeto político-ideológico de redução e enfraquecimento institucional do Estado.” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 11)⁵⁶.

Thayana Mendes identifica que as políticas de cortes de gastos bolsonaristas que patrocinaram a desestruturação de programas e políticas públicas de maior relevância social atingiram especialmente a população preta, historicamente desfavorecida, alargando o distanciamento e exacerbando as desigualdades sociais e econômicas (2024). Assim como nessa dissertação, a autora fundamenta sua análise em Mbembe e Foucault (2024, p. 335):

“O ‘deixar viver’ da Biopolítica europeia, de Foucault, evolui para o ‘deixar morrer’ da Necropolítica colonialista, de Mbembe. [...] Modernamente, o neoliberalismo, com seu enxugamento do Estado, reproduziria as condições materiais e subjetivas do direito de deixar ou fazer morrer.”

Nesse intento, Thayana Mendes traça paralelos orçamentários detalhados em analogia na seção subsequente, para investigação do orçamento federal no período compreendido do Plano Plurianual 2020-2023, promovendo “[...] uma releitura destas doutrinas [...] para relacionar os conceitos de Biopolítica e Necropolítica ao fenômeno dos cortes orçamentários promovidos pelo governo Jair Bolsonaro de 2019 ao orçamento aprovado para 2023.” (Mendes,

⁵⁶ “As estruturas de participação social foram o alvo preferencial do desmonte ou desconfiguração de políticas públicas no governo Bolsonaro. Na pasta dos direitos humanos foram desarticulados ao menos 14 colegiados com participação social efetiva, sendo 12 alterados, com o objetivo de precarizar ou desconfigurar a participação da sociedade, e dois simplesmente extintos por revogação normativa sumária.” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 25).

T., 2024, p. 335-336).

E, em se tratando da questão orçamentária, na mesma linha daquele Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil (Câmara dos Deputados, 2022), o documento final da transição governamental sintetiza “O orçamento dedicado às políticas de direitos humanos reforçam o cenário de desprezo pelo setor. A despesa discricionária em 2022 chegou ao valor de R\$ 238 milhões, aproximadamente um terço da LOA 2015.” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 25).

No cenário pós-governo Bolsonaro e suas implicações orçamentárias e sociais, de suma importância resgatar o ímpeto do monitoramento das políticas públicas ao qual os Planos comentados no decorrer da seção aspiravam, transportando-o para o atual contexto político, econômico, orçamentário e social brasileiro. É nesse momento que o Programa Atena é criado no ano de 2021, conduzido pelo Grupo Arco-Íris e pela Aliança Nacional LGBTI+ com apoio do Fundo Positivo LGBTQIA+, com fins de esquadrihar as políticas públicas voltadas à população LBGT+ no território brasileiro, e em 2023 expande suas atividades com participação do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

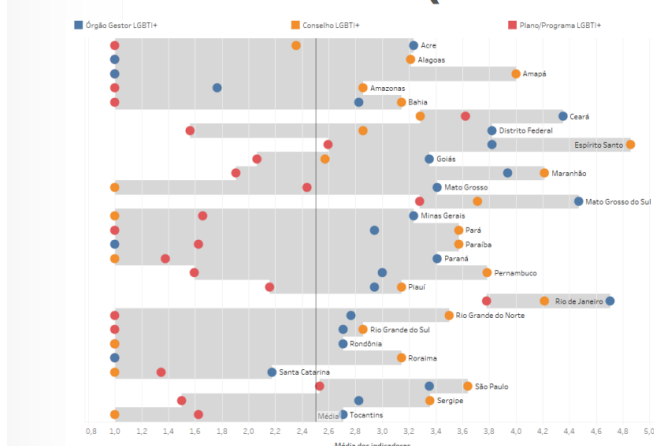
Na sua primeira fase, o Atena propunha o mapeamento das políticas públicas nos estados e Distrito Federal, e na segunda fase em nas capitais para “[...] a difusão de conhecimento e informações, bem como criar estratégias de participação social e de fortalecimento de instrumentos de controle social e diálogos entre sociedade civil e poder público” (Programa Atena, 2023, p. 4) sobre a promoção da cidadania LGBT+.

Para tanto, faz em sua metodologia de investigação a elaboração de indicadores com pesos diferenciados para melhor avaliação da políticas mapeadas e de seus executores, que incluem: resistência, rigidez, estabilidade, *status*, sede física, especificidade, regionalização, transparência, acesso à informação, publicidade, monitoramento, atendimentos, promoção da cidadania, enfrentamento à violência, participação, aticulação, e, de grande pertinência para esse trabalho, orçamento (Programa Atena, 2023).

O Atena também estabelece o que chama de tripé da cidadania LGBT+, composto de: órgão gestor, que planeja, coordena e monitora as políticas públicas; conselho, que fiscaliza, acompanha e avalia as políticas públicas; e plano e programa, que subsidiam a construção e implementação das políticas públicas (Programa Atena, 2023). Na visão geral de todos os estados da federação e o Distrito Federal (Programa Atena, 2023, p. 21):

Figura 7 – Tripé da Cidadania

TRIPÉ DA CIDADANIA (VISÃO GERAL)



PROGRAMA
ATENA

21

Fonte: Programa Atena, 2023

Segundo a análise consubstanciada no tripé da cidadania proposto, 16 dos 27 entes subnacionais apresentam deficiência em um dos pilares, em que os planos e programas LGBT+ são o maior entrave, com 19 estados da federação apresentando resultados negativos (Programa Atena, 2023).

Dentre esses resultados angariados, é notável que os piores índices vêm do Norte do país (4 estados dentre os 7 piores, e ademais 7 estados entre os 10 piores da federação), o que é esclarecido em suas recomendações gerais, onde pretende-se estimular desde a elaboração, criação e esquematização de políticas públicas voltadas à pessoas LGBT+ na região (Programa Atena, 2023).

Da leitura de todos os Programas, Planos e relatórios contidos nessa seção, é reiterada a presença do orçamento como causa na consequências das políticas públicas, tal como reaquistado a dinâmica política que informa a legislação orçamentária e política fiscal (Marin, 2023; Abreu e Câmara, 2015), sobretudo quando direcionadas aos direitos ESC e no viés dos grupos subalternizados (Feital, 2022; Young, 1990). Imprescindível, portanto, seguir à avaliação dos orçamentos no interstício pesquisado frente às pessoas LGBT+, primeiramente no âmbito federal, como na próxima seção e, no capítulo final, na realidade do estado do Pará.

3.4 Resultados obtidos na legislação orçamentária federal: o estado do orçamento federal em atenção à população LGBT+ no intervalo investigado

3.4.1 O PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023

3.4.1.1 O Plano Plurianual federal de 2020-2023: coleta e tabulação

Instituído pela Lei nº 13.971 de 27 de novembro de 2019, o Plano Plurianual da União Federal investigado abarca o intervalo de 2019-2023, dentro do governo de Jair Bolsonaro

(PSL/PL), e funciona como “instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar a implementação dos programas [...]” (Planalto, 2019) e, nesse sentido, reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental no período de vigência. Para tanto, é composto de cinco anexos (Planalto, 2019, pos. 3):

Art. 5º Integram o PPA 2020-2023:
I - Anexo I - Programas Finalísticos;
II - Anexo II - Programas de Gestão;
III - Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários; e
IV - Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes.

Em cada uma das seções apresenta a descrição dos programas e políticas públicas que compõem o projeto de governo à frente da União Federal no interstício de quatro anos – pela lógica, a publicação do Plano Plurianual ao final do primeiro ano do mandato presidencial implica à administração, antes disso, esteja sob os termos do PPA anterior (Calmon; Gusso, 2003). Tratando de linguagem técnica de composição de despesas, a normativa também oferece seus descritores pra leitura dos dados acumulados (Planalto, 2019, pos. 1-2):

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
I - objetivo - declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade;
II - meta - declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo;
III - indicador - instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada;
IV - regionalização - conjunto de informações, no âmbito das metas do PPA 2020-2023, com vistas a compatibilizar os recursos públicos disponíveis com o atendimento de necessidades da sociedade no território nacional e a possibilitar a avaliação regional da execução do gasto público;
V - política pública - conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento;
VI - programa - conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias;
VII - planejamento governamental - sistemática de orientação de escolha de políticas públicas e de definição de prioridades, a partir de estudos prospectivos e diagnósticos, com o propósito de diminuir as desigualdades, melhorar a alocação de recursos e aprimorar o ambiente econômico e social;
VIII - Plano Plurianual da União (PPA) - instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar a implementação dos programas;
IX - planos nacionais, setoriais e regionais - instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, observados a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, o PPA 2020-2023 e as diretrizes das políticas nacionais;
X - política nacional - conjunto de diretrizes, princípios e instrumentos destinados a orientar a atuação de agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade, cuja operacionalização será detalhada em planos

nacionais, setoriais e regionais, com escopo e prazo definidos;

XI - diretriz - declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas demandas da população;

XII - programa finalístico - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta;

XIII - unidade responsável - órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela gestão de programa finalístico;

XIV - valor global do programa - estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, segregados nas esferas fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, com as respectivas categorias econômicas e indicação das fontes de financiamento;

XV - programa de gestão - conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

XVI - subsídios - benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição;

XVII - gastos diretos - recursos utilizados na consecução de políticas públicas, executadas de forma direta ou descentralizada, que não se caracterizam como subsídios, nos termos do disposto no inciso XVI;

XVIII - governança - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, com vistas à consecução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

XIX - investimento plurianual prioritário - investimento selecionado que impacta programa finalístico em mais de um exercício financeiro; e

XX - investimento plurianual de empresa estatal não dependente - investimento que se enquadra nas hipóteses previstas no PPA 2020-2023 e abrange empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

Conforme definido no percurso metodológico, e tendo em vista ainda a extensão dos anexos do Plano Plurianual investigado, a construção do quadro de tabulação em sequência utiliza de elementos constantes do próprio documento para apresentar consolidação dos dados, quais sejam: meta, “[...] declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo [...]”; diretriz, “[...] declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas demandas da população [...]”; e objetivo, “[...] declaração de resultado a ser alcançado que expressa, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade [...]” (Planalto, 2019, pos. 1-2).

O primeiro e mais significativo resultado da pesquisa conduzida nesse trabalho no âmbito do PPA federal 2020-2023 é que não se registra menção direta aos termos LGBT+ ou LGBT no corpo da legislação (Planalto, 2019), ou em qualquer de seus quatro anexos (Presidência da República, 2019), considerando as locuções de busca oferecidas na seção do

percurso metodológico.

Paralelamente, a política econômica-financeira de austeridade promovida no orçamento federal desde 2016 e intensificada pelo governo Bolsonaro, que privilegiou os investimentos econômicos privados (Mendes, T., 2024), atingiu, principalmente, os gastos com educação, saúde pública, assistência social e trabalho (Gabinete de Transição Governamental, 2022), como tabulados abaixo.

A gravidade da omissão é notória: como exaustivamente demonstrado acima, o PPA estrutura as políticas públicas de caráter programado do Estado e, igualmente, é a peça que obrigatoriamente influencia LDO e LOA orçamento – assim, não existir perante ao Plano é o mesmo que não existir politicamente dentro dos processos de gestão e execução orçamentária da administração pública (Marin, 2023).

Em vista disso, a deputada federal Erika Kokay repudiou veementemente a estratégia orçamentária do governo Bolsonaro em audiência pública extraordinária da Comissão de Direitos Humanos e Minorias em 2021, “O Orçamento é uma forma de fazer um raio-x das intenções de um governo ou de uma maioria Parlamentar. Aqui nós vamos ver que temos um governo com o peito estufado de misoginia e de LGBTfobia.” (Câmara dos Deputados, 2021, p. 23).

Entrementes, reservando a possibilidade de que, de maneira reflexa, dentre os descritores selecionados pudesse haver alusão aos vocábulos LGBTQ+ ou LGBTQ no sentido de que o Plano Plurianual 2020-2023 referenciasse rubricas direcionadas à comunidade, angariou-se no quadro abaixo todas os programas e políticas que tratassem de direitos ESC, ainda com base nos demais termos de seleção da pesquisa supramencionados na seção de metodologia do trabalho:

Quadro 1 – Apuração no Anexo I - Programas Finalísticos (PPA 2020-2023)

Descrição nominal	Meta	Diretriz	Montante global despendido	Objetivo e ODS aplicável
PROGRAMA: 5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	0506 - Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, de modo a ampliar os resultados do índice Direitos para Todas as Pessoas.	08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família	R\$65.574.201	1179 - Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção da igualdade racial, da

				igualdade de gênero e dos direitos humanos; ODS 5 - Igualdade de gênero, ODS 10 - Redução das desigualdades
PROGRAMA: 5018 - Atenção Especializada à Saúde	1229 - Promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à qualificação do acesso e redução das desigualdades regionais.	11 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	R\$454.304.308	051Z - Ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp); ODS 3 - Saúde e bem-estar
PROGRAMA: 5019 - Atenção Primária à Saúde	1182 - Promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada	11 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	R\$266.027.987	0508 - Ampliar para 72,31% a cobertura da Atenção Primária à Saúde; ODS 3 - Saúde e bem-estar
PROGRAMA: 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	1234 - Fomentar a produção do conhecimento científico, promovendo o acesso da população às tecnologias em saúde de forma equitativa, igualitária,	11 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	R\$6.437.682	052A - Fomentar o total de 862 pesquisas científicas e tecnológicas visando à produção de evidências e à geração de soluções tecnológicas para subsidiar a melhoria da qualidade e da

	progressiva e sustentável			resolutividade das ações e serviços de saúde; ODS 3 - Saúde e bem-estar
PROGRAMA: 5021 - Gestão e Organização do SUS	1217 - Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade.	11 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	R\$11.280.006	1217 - Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade; ODS 3 - Saúde e bem-estar
PROGRAMA: 5023 - Vigilância em Saúde	1200 - Reduzir ou controlar a ocorrência de doenças e agravos passíveis de prevenção e controle	11 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	R\$68.248.197	052K - Adquirir e distribuir 100% de imunobiológicos de responsabilidade do Ministério da Saúde, conforme programação anual; ODS 3 - Saúde e bem-estar
PROGRAMA: 5011 - Educação Básica de Qualidade	050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético.	10 - Dedicção prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho	R\$95.013.976	175 - Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade; ODS 4 - Educação de qualidade
PROGRAMA: 5012 - Educação Profissional e Tecnológica	052F - Elevar para 3 milhões o total de matrículas em cursos técnicos e em	10 - Dedicção prioritária à qualidade da educação básica,	R\$11.952.262	1204 - Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica, em

	<p>curso de qualificação profissional, em 2023.</p>	<p>especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho</p>		<p>especial nos cursos técnicos e de qualificação profissional, adequando-se a oferta às demandas do setor produtivo; ODS 4 - Educação de qualidade</p>
<p>PROGRAMA: 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</p>	<p>052E - Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 7 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação</p>	<p>10 - Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho</p>	<p>R\$81.666.034</p>	<p>1237 - Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado; ODS 4 - Educação de qualidade</p>
<p>PROGRAMA: 5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais</p>	<p>052J - Realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, conforme planejamento anual</p>	<p>10 - Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho</p>	<p>R\$4.199.000</p>	<p>1240 - Realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, buscando o aprimoramento contínuo e a adequação às demandas, à complexidade da oferta educacional e à diversidade e amplitude do território nacional,</p>

				de forma a oferecer evidências abrangentes e fidedignas sobre a educação brasileira que contribuam para a indução da melhoria do ensino ofertado; ODS 4 - Educação de qualidade
PROGRAMA: 6015 - Educação Infantil	052V - Ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.	10 - Dedicção prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho	R\$954.002	1244 - Ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE; ODS 4 - Educação de qualidade
PROGRAMA: 6016 - Educação Especial	052W - Ampliar para 1,14 milhão o número de matrículas de educandos de 4 a 17 anos com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, em conformidade com a meta 4 do Plano Nacional de Educação.	10 - Dedicção prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho	R\$126.087	1245 - Elevar a qualidade de Educação Especial, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade; ODS 4 - Educação de qualidade

PROGRAMA: 5025 - Cultura	051D - Ampliar em 60,45% o número de projetos e ações culturais fomentados e incentivados	08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família	R\$17.365.935	1215 - Consolidar a cultura como mais um eixo estratégico de desenvolvimento sustentável, provendo o acesso, a produção e a fruição da cultura, o exercício dos direitos culturais, a preservação e a difusão da memória e do Patrimônio Cultural; ODS 10 - Redução das desigualdades
PROGRAMA: 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	051F - Ampliar por meio de ações de inclusão produtiva o público em 40.000 pessoas do Cadastro Único, preferencialmente os beneficiários do Programa Bolsa Família	12 - Ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego	R\$78.496.814	1220 - Ampliar os meios de acesso da população às políticas de inclusão social e produtiva cidadã, considerando as especificidades regionais e territoriais; ODS 10 - Redução das desigualdades, ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico
PROGRAMA: 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial	08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família	R\$499.423.850	1221 - Aliviar a pobreza por meio da garantia de renda e da promoção de acesso a serviços de educação, saúde e assistência social;

				ODS 10 - Redução das desigualdades
PROGRAMA: 2210 - Empregabilidade	050C - Alcançar 4% de participação das políticas ativas de emprego (Intermediação de mão de obra e Qualificação) na colocação do trabalhador no mercado de trabalho formal. Sendo 6% em 2021, 3,2% em 2022 e 4% em 2023.	12 - Ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego	R\$545.450	1188 - Aumentar a efetividade das políticas ativas de mercado de trabalho na inserção dos trabalhadores na atividade produtiva; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico
PROGRAMA: 2213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	0524 - Atingir o índice 1 de condições e relações de trabalho (ICRT), que contempla ações de promoção da conformidade legal e melhoria dos serviços.	12 - Ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego	R\$308.325.994	1218 - Modernizar as relações trabalhistas para promover competitividade e proteção ao trabalhador; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico

Fonte: elaborado pelo autor.

Todos os programas agregados na tabela constam apenas de um dos anexos do PPA, o “Anexo I - Programas Finalísticos”, não constando produtos da pesquisa nos demais três anexos. Em caráter quantitativo, salta também à vista que tem-se meros 17 resultados dentre a totalidade de 92 programas registrados no documento, o que significa aproximadamente o baixo retorno de 18,5% das dotações previstas no Plano 2020-2023.

Da coleta e tabulação conduzidas, vê-se que as rubricas selecionadas têm caráter generalizado e, propositalmente, homogeneizante, como também apontou o Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil analisando as diretrizes de programas ligados ao Ministérios dos Direitos Humanos, então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (Câmara dos Deputados, 2022, p. 32):

Durante alguns anos houve a ação 8810 - Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, mas que na sequência foi

extinta, com sua incorporação em Planos orçamentários no âmbito da ação 20ZN - Promoção dos Direitos Humanos. No ano de 2019, foi criada uma ação própria, a 219Q - Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Mas já em 2020, tal ação deixou de existir e as iniciativas voltaram a ser agrupadas em Plano Orçamentário, agora, dentro da ação 21AR – Direitos Humanos para Todos.

Thayana Mendes aponta que a segregação do orçamento não se reservou apenas a população LGBTQ+, como também a população preta quando “Jair Bolsonaro excluiu do Plano Plurianual de 2020 (Lei n. 13.971/2019 o Programa 2034: Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo [...])” (2024, p. 334) e “[...] excluiu a população negra e quilombola do planejamento de médio prazo e não trouxe programas orçamentários destinados ao tema.” (2024, p. 336).

Da mesma maneira, as ofensas aos povos indígenas, também sustentadas no orçamento com cortes expressivos no custeio de órgãos como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), onde apenas 30% da verba do órgão foi utilizada para a execução de atividades finalísticas no período, e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), que teve redução orçamentária de até 59% no exercício de 2022, foram notórias (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 29-30):

Os cortes orçamentários; o desmonte das estruturas administrativas; a completa paralisação dos processos demarcatórios, somados ao aumento das invasões de terras e territórios indígenas; além da ausência de ações de prevenção e enfrentamento durante a crise sanitária da COVID-19, representam um desmonte sem precedentes na política indigenista brasileira. [...] Esse cenário devastador foi acompanhado e intensificado pela desorganização e desmonte das estruturas administrativas relacionadas às políticas públicas indigenistas.

No que tange aos direitos das mulheres, “Os recursos direcionados para financiar as políticas públicas da Secretaria de Políticas para as Mulheres, de 2015 a 2022, demonstram a dinâmica orçamentária perversa iniciada em 2016, com fortes cortes no orçamento da pasta.” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 26), o que refletiu significativamente nos registros de feminicídios registrados no ano de 2022, com a desparatação de programas específicos de atenção à violência contra a mulher, no acirramento dos índices de insegurança alimentar e de desemprego de mulheres, em especial das mulheres negras, e representou total retrocesso no planejamento do orçamento da pasta feminina (Gabinete de Transição Governamental, 2022).

Com enfoque nas diretivas de trabalho e de cultura, compreendidas em um olhar coletivo, o projeto orçamentário bolsonarista preteria as políticas trabalhistas em favor da agenda neoliberal ultraeconômica de enfraquecimento da proteção ao trabalhador e da

organização sindical, direcionado reais R\$397.000.000,00 (trezentos e noventa e sete milhões de reais) à pasta no ano de 2022, enquanto no eixo da cultura, o governo promovia ataques personalizados aos artistas e produtores culturais e, paralelamente, ao extinguir órgãos de interesse como o Ministério da Cultura, ratificava o declínio no investimento nas políticas de arte no importe de até 85% no âmbito da administração direta (Gabinete de Transição Governamental, 2022).

Na saúde e educação, igualmente em viés global, a previsão orçamentária educacional foi reduzida progressivamente nas previsões de gastos, chegando à uma diferença negativa de R\$9.200.000.000,00 entre os anos de 2023 e 2021 (Mendes, T., 2024) e “[...] segundo o relatório da equipe de transição, de 2018 a 2022, estima-se que as perdas do SUS, em decorrência da Emenda Constitucional nº 95/2016, chegaram a quase R\$ 60 milhões [...]”. (Mendes, T., 2024, p. 337).

A flagrante descontinuação dos investimentos nas políticas básicas e a inexistência da destinação direta de recursos e aos direitos ESC desses grupos subalternizados no Plano Plurianual 2020-2023 deve ser tratada como projeto voluntário de governo em que prevalece o interesse das pessoas dominantes, das elites e do mercado (Mendes, T., 2024). A autora encara que as políticas públicas de saúde, saneamento, educação, moradia e assistência social funcionam como Biopolíticas por patrocinarem verdadeiros custos de vida e, portanto “[...] geram o orçamento público impositivo [...] servem não apenas de planejamento, gestão e controle financeiro, já que refletem as opções e prioridades políticas, em uma estrutura positivada sujeita à juridicidade.” (2024, p. 336).

É seguro dizer que o Plano Plurianual do intervalo pesquisado não faz programação de nenhuma política pública nominalmente direcionada às pessoas LGBTQ+, isso é, não promove ou sequer referencia aos direitos ESC dos membros dessa comunidade, retrocesso notável se comparado com PPA antecedentes como o de 2004-2007, que deu origem ao Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTQ+, discutido na seção anterior.

Em agregado do Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil sobre a pasta federal de direitos humanos vislumbra-se uma brusca queda na sua execução orçamentária entre 2019 e 2020, nos primeiros anos de vigência do PPA 2020-2023, “[...] não tendo sido encontrados, inclusive, recursos executados nos anos de 2008, 2017 e 2020 voltados especificamente para a população LGBTQIA+” (Câmara dos Deputados, 2022, p. 32-33):

Figura 8 – Execução Orçamentária do Ministério dos Direitos Humanos, 2008 a 2020

Tabela – Execução Orçamentária – Ministério dos Direitos Humanos, de 2008 a 2020⁴³

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago
2008	-	-	-
2009	907.400	590.005	198.211
2010	1.036.646	96.304	18.651
2011	178.224	-	-
2012	3.612.321	1.644.207	5.615
2013	3.618.398	2.262.946	-
2014	4.355.864	1.083.640	-
2015	2.309.673	1.264.078	624.236
2016	71.773	-	-
2017	-	-	-
2018	1.025.272	995.788	632.454
2019	2.684.938	2.581.726	396.847
2020	900.000	893.512	-

Valores corrigidos pelo IPCA a preços médios de 2020.

Fonte: SIOP. Elaboração dos Autores.

Fonte: Câmara dos Deputados, 2022

O Relatório ratifica a inexistência das políticas públicas voltadas à população LGBT+ no período do Plano Plurianual 2020-2023, em que observa-se “As fragilidades visualizadas no principal espaço institucional de controle social e na execução orçamentária de políticas voltadas para pessoas LGBTQIA+, que voltam a cair e mesmo desaparecer em 2020 [...]” (Câmara dos Deputados, 2022, p. 33), desde mesmo a perspectiva de publicidade de atuação do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ressalvada a publicação de edital de financiamento de projetos de empregabilidade de pessoas transgênero e transexuais no irrisório valor de R\$1.800.000,00 para todo o Brasil (Câmara dos Deputados, 2022).

O resultado da programação no PPA 2020-2023 é excludente e de significativo descaso com as políticas públicas atinentes aos direitos humanos, considerando os direitos ESC de grupos subalternizados, manobra realizada de modo estratégico pelo governo federal (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 24-25):

No período de 2019 a 2022, o revisionismo do significado histórico e civilizatório dos direitos humanos, a restrição à participação social e a baixa execução orçamentária foram a tônica da gestão da política de direitos humanos. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) pautou a sua atuação na negligência de populações vulnerabilizadas, na negação da existência de graves violações a direitos, e no desmonte de políticas públicas arduamente conquistadas, até 2015. O MMFDH foi instrumentalizado para o cumprimento da tarefa de subverter o significado histórico dos direitos humanos, por meio do uso deturpado de estruturas e recursos públicos; da celebração de parcerias com entidades estranhas a agenda do Ministério; e do comprometimento de áreas já consolidadas de enfrentamento a violações de direitos humanos.

Resta investigar, sob a sombra do Plano Plurianual federal 2020-2023, se a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, editada e publicada no último ano do governo de Jair Bolsonaro, acompanha a exclusão orçamentária recorrente no recorte dos direitos ESC da população LGBT+, considerando que parametriza as metas e objetivos propostos para o ano de 2023, primeiro ano da nova administração Lula (PT), o que segue na próxima seção do trabalho.

3.4.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias federal de 2023: coleta e tabulação

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referentes ao exercício financeiro de 2023 é a de nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, em conformidade aos supracitados art. 165, §2º da Constituição e Lei de Responsabilidade Fiscal, compreendendo, no texto (Planalto, 2022, pos. 1):

- I - as metas e as prioridades da administração pública federal;
- II - a estrutura e a organização dos orçamentos;
- III - as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União;
- IV - as disposições relativas às transferências;
- V - as disposições relativas à dívida pública federal;
- VI - as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e aos benefícios aos servidores, aos empregados e aos seus dependentes;
- VII - a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- VIII - as disposições relativas à adequação orçamentária decorrente das alterações na legislação;
- IX - as disposições relativas à fiscalização pelo Poder Legislativo e às obras e aos serviços com indícios de irregularidades graves;
- X - as disposições relativas à transparência; e
- XI - as disposições finais.

Tendo em vista que uma legislação de diretrizes orçamentárias vincula as metas e objetivos financeiros da administração referentes ao exercício seguinte ao valor correspondente no erário público, a LDO de 2023 determinou “A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução [...] deverão ser compatíveis com a meta de deficit primário de R\$ 65.905.760.000,00 [...] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.” (art. 2º). Como prioridades, destacou (Planato, 2022, pos. 2):

- I - na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;
- II - nas ações destinadas à segurança hídrica;
- III - nos programas destinados à geração de emprego e renda;
- IV - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição;
- V - na Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica; e
- VI - (VETADO).

De maior destaque para essa pesquisa, no corpo da legislação o art. 12 descreve com minudência os programas e ações deverão ser abarcados com dotações próprias no orçamento da LOA o exercício financeiro subsequente, quais foram (Planalto, 2022, pos. 7-8)⁵⁷:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

⁵⁷ Em sentido contrário, o art. 18 dispõe dezessete hipóteses de vedações na destinação de rubricas no orçamento (Planalto, 2022, pos. 10-11).

- I - ações descentralizadas de assistência social para cada Estado e seus Municípios e o Distrito Federal;
- II - ações de alimentação escolar;
- III - benefícios do Regime Geral de Previdência Social;
- IV - benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social;
- V - benefícios concedidos aos servidores civis, empregados e militares e aos seus dependentes, exceto com assistência médica e odontológica;
- VI - assistência médica e odontológica dos servidores civis, empregados e militares e dos seus dependentes;
- VII - subvenções econômicas e subsídios, que deverão identificar a legislação que autorizou o benefício;
- VIII - participação na constituição ou no aumento do capital de empresas;
- IX - pagamento de precatórios judiciais e de sentenças judiciais de pequeno valor e cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes;
- X - assistência jurídica a pessoas carentes, nos termos do disposto no § 1º do art. 12 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, no art. 98 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e no inciso LXXIV do caput do art. 5º da Constituição;
- XI - publicidade institucional e publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública federal;
- XII - complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, nos termos do disposto na legislação vigente;
- XIII - despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, inclusive resultante de alteração de estrutura de carreiras e de provimento de cargos, empregos e funções;
- XIV - transferências temporárias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de que trata a Lei Complementar nº 176, de 29 de dezembro de 2020;
- XV - anuidade ou participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais, da seguinte forma:
 - a) para valores acima de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), ou o equivalente na moeda estrangeira em que o compromisso tenha sido estipulado, conforme taxa de câmbio utilizada como parâmetro na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, deverá ser consignado em programação específica que identifique nominalmente cada beneficiário; e
 - b) para valores iguais ou inferiores ao previsto na alínea “a”, deverão ser utilizadas programação específica ou as ações “000Q - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica” e “00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica”;
- XVI - realização de eleições, referendos e plebiscitos pela Justiça Eleitoral;
- XVII - doação de recursos financeiros a países estrangeiros e organizações nacionais e internacionais nominalmente identificados;
- XVIII - pagamento de compromissos decorrentes de contrato de gestão firmado entre órgãos ou entidades da administração pública e organizações sociais, nos termos do disposto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;
- XIX - capitalização do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas;
- XX - benefícios e pensões especiais concedidas por legislações específicas ou sentenças judiciais, não classificados como “Pessoal e Encargos Sociais”, nos termos do disposto no § 2º do art. 109;

- XXI - cada categoria de despesa com saúde relacionada nos art. 3º e art. 4º da Lei Complementar nº 141, de 2012, com identificação do respectivo Estado ou do Distrito Federal, quando se referir a ações descentralizadas;
- XXII - seguro-desemprego;
- XXIII - ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União;
- XXIV - projetos de investimento, de que trata o § 1º do art. 8º da Lei nº 13.971, de 2019, no âmbito da União, cujo valor seja superior a:
- a) R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), se executados no âmbito do Orçamento de Investimento sob responsabilidade de empresa de capital aberto ou de sua subsidiária; ou
- b) R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), se executados no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou, caso não se enquadrem no disposto na alínea “a”, do Orçamento de Investimento;
- XXV - despesa realizada com fundamento no disposto no § 11 e no § 21 do art. 100 da Constituição, por meio de programação específica no âmbito de Encargos Financeiros da União, na forma prevista no inciso XIII do caput do art. 5º; e
- XXVI - (VETADO).

É com base nesse dispositivo que coletam-se e tabulam-se as metas discriminadas nas diretrizes de orçamento federal de 2023 que, dentro do objeto da pesquisa, direcionem recursos às políticas correlatas aos direitos ESC:

Quadro 2 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no corpo da LDO federal de 2023

Dispositivo	Emenda
Art. 12. [...] I - ações descentralizadas de assistência social para cada Estado e seus Municípios e o Distrito Federal;	-
Art. 12. [...] II - ações de alimentação escolar;	-
Art. 12. [...] III - benefícios do Regime Geral de Previdência Social;	-
Art. 12. [...] IV - benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social;	-
Art. 12. [...] X - assistência jurídica a pessoas carentes, nos termos do disposto no § 1º do art. 12 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, no art. 98 da Lei nº 13.105, de 16 de	-

março de 2015, e no inciso LXXIV do caput do art. 5º da Constituição;	
Art. 12. [...] XII - complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, nos termos do disposto na legislação vigente;	-
Art. 12. [...] XXI - cada categoria de despesa com saúde relacionada nos art. 3º e art. 4º da Lei Complementar nº 141, de 2012, com identificação do respectivo Estado ou do Distrito Federal, quando se referir a ações descentralizadas;	-
Art. 12. [...] XXII - seguro-desemprego;	-

Fonte: elaborado pelo autor.

Com a mesma finalidade, o sítio eletrônico do governo federal lista, como obrigatório, o “Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”⁵⁸, entretanto o documento não permite acesso ao público geral, o que impede seja realizada a apuração das prioridades isentas à limitação de empenho dentro das diretrizes orçamentárias de 2023.

Retornando à execução orçamentária, para além dos cortes realizados, e em vista das diretrizes no período da LDO de 2023, aquele relatório da transição presidencial aponta que apenas 40% do orçamento voltado aos direitos sociais havia sido empenhado até dezembro de 2022, com tão somente 21% das rubricas verdadeiramente efetivadas para o período (Gabinete de Transição Governamental, 2022).

Consolidados os dados do PPA 2020-2023 e da LDO 2023, segue à coleta de informações no seio da Lei Orçamentária Anual federal de 2023, editada e publicada já no primeiro ano do novo governo Lula, de modo a verificar se houve uma quebra no paradigma de escassez orçamentária que tenha direcionado recursos, dentro das possibilidades do erário e das diretrizes disponíveis, aos grupos subalternizados, sobretudo resguardados os direitos ESC da

⁵⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ldo>. Acesso em: 13 fev. 2025.

população LGBT+.

3.4.1.3 A Lei Orçamentária Anual federal de 2023: coleta e tabulação

O caminho para o sancionamento da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, a Lei Orçamentária Anual que estima receita e fixa despesa do exercício financeiro em questão, foi tortuoso. O primeiro Projeto de Lei Orçamentária do Congresso Nacional de nº 32⁵⁹, datado de 2022, foi redigido ainda no último ano do governo de Jair Bolsonaro (PSL/PL) e preservava a intenção desestruturante das políticas de caráter social em favor do interesse econômico, como retirado mesmo da mensagem presidencial que acompanhou o PLOA (Congresso Nacional, p. 5):

A política econômica do governo tem como objetivo primordial a retomada do crescimento sustentado, com consolidação fiscal, esforço para melhorar a alocação de recursos e aumento da produtividade. Os efeitos do processo de consolidação fiscal e das reformas pró-mercado afetam positivamente o crescimento de longo prazo. A maior taxa de poupança privada, o controle dos gastos governamentais e a melhoria do ambiente de negócios são consequências destas medidas, possibilitando ao setor privado investir nos ramos de atividade em que há maior produtividade.

Isso em paralelo ao apanhado de todas as Leis Orçamentárias Anuais aprovadas no decorrer da administração Bolsonaro, em que no geral preteridos os investimentos com as garantias dos direitos sociais frente, por exemplo, ao pagamento dos juros nominais da dívida pública, onde o orçamento de refinanciamento dobrou entre as LOA de 2020 e 2022, chegando ao importe de R\$1.884.865.486.134,00 (um trilhão, oitocentos e oitenta e quatro bilhões, oitocentos e sessenta e cinco milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil cento e trinta e quatro reais), constante do Orçamento Fiscal (Mendes, T., 2024).

A conclusão é a que se chegou no decorrer da seção anterior: a programação orçamentária bolsonarista das políticas de direitos humanos e direitos sociais até o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 “[...] replica o estado de penúria do orçamento, elevando o desmonte das políticas da área a um patamar crítico.” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 25).

O Gabinete de Transição Governamental ultimou, ainda, que o contexto orçamentário-financeiro da pasta de direitos humanos ocasionaria a completa inviabilização da execução de políticas correlatas acaso não ocorresse recomposição do orçamento direcionado à temática já a partir de 2023 (Gabinete de Transição Governamental, 2022).

⁵⁹ Disponível em: ><https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2023><. Acesso em: 28 fev. 2025.

É nesse cenário que, substituído o PLOA nº 32/2022, em seu primeiro ano do novo mandato o presidente Lula (PT) subscreveu a supramencionada Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2023 (a mencionada nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023), em que cabe investigar se superadas as estratégias de desmonte orçamentário sob os termos pré-relatados. Em seus arts. 1º e 2º, essa LOA 2023 estima como receita da União, e, ainda direciona especificamente aos orçamentos fiscal, da seguridade social e ao refinanciamento da dívida pública (Planalto, 2023, pos. 1):

Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2023 no montante de R\$ 5.345.440.863.304,00 (cinco trilhões trezentos e quarenta e cinco bilhões quatrocentos e quarenta milhões oitocentos e sessenta e três mil trezentos e quatro reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendidos, observado o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição: [...]

Art. 2º A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 5.201.902.145.481,00 (cinco trilhões duzentos e um bilhões novecentos e dois milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e um reais), incluída aquela proveniente da emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma detalhada nos Anexos a que se referem os incisos I e IX do caput do art. 9º desta Lei e assim distribuída:
 I - Orçamento Fiscal - R\$ 2.039.069.631.663,00 (dois trilhões trinta e nove bilhões sessenta e nove milhões seiscentos e trinta e um mil seiscentos e sessenta e três reais), excluída a receita de que trata o inciso III;
 II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.152.568.257.238,00 (um trilhão cento e cinquenta e dois bilhões quinhentos e sessenta e oito milhões duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e trinta e oito reais); e
 III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 2.010.264.256.580,00 (dois trilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.

Quando comparado ao PLOA nº 32/2022, registra-se o aumento da estimativa geral de receita para o exercício financeiro, mantido o montante dispensado ao pagamento da dívida pública, em compensação, entretanto, elevando substancialmente os valores destinados ao orçamento fiscal e ao orçamento da seguridade social. Para melhor visualização, organizada a tabulação de comparação entre o texto proposto em 2022, e o texto passado em 2023:

Tabela 5 – Comparativo entre os textos do PLOA nº 32/2022 e LOA nº 14.535/2023

PLOA nº 32/2022	LOA nº 14.535/2023
Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2023 no montante de R\$ 5.174.917.785.001,00 (cinco trilhões cento e setenta e quatro bilhões novecentos e	Art. 1º Esta Lei estima a receita da União para o exercício financeiro de 2023 no montante de R\$ 5.345.440.863.304,00 (cinco trilhões trezentos e quarenta e cinco bilhões

dezesete milhões setecentos e oitenta e cinco mil e um reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendidos observado o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição: [...]	quatrocentos e quarenta milhões oitocentos e sessenta e três mil trezentos e quatro reais) e fixa a despesa em igual valor, compreendidos, observado o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição: [...]
Art. 2º A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 5.031.379.067.178,00 (cinco trilhões trinta e um bilhões trezentos e setenta e nove milhões sessenta e sete mil cento e setenta e oito reais), incluída aquela proveniente da emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa [...]	Art. 2º A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 5.201.902.145.481,00 (cinco bilhões duzentos e um bilhões novecentos e dois milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e um reais), incluída aquela proveniente da emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa [...]
I - Orçamento Fiscal - R\$ 1.868.546.553.360,00 (um trilhão oitocentos e sessenta e oito bilhões quinhentos e quarenta e seis milhões quinhentos e cinquenta e três mil trezentos e sessenta reais), excluída a receita de que trata o inciso III;	I - Orçamento Fiscal - R\$ 2.039.069.631.663,00 (dois bilhões trinta e nove bilhões sessenta e nove milhões seiscentos e trinta e um mil seiscentos e sessenta e três reais), excluída a receita de que trata o inciso III;
II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.152.568.257.238,00 (um trilhão cento e cinquenta e dois bilhões quinhentos e sessenta e oito milhões duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e trinta e oito reais); e	II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.152.568.257.238,00 (um trilhão cento e cinquenta e dois bilhões quinhentos e sessenta e oito milhões duzentos e cinquenta e sete mil duzentos e trinta e oito reais); e
III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 2.010.264.256.580,00 (dois bilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.	III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 2.010.264.256.580,00 (dois bilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.

Fonte: elaborado pelo autor.

A mesma realidade se observa quanto à despesa fixada para o exercício financeiro de 2023, onde o PLOA nº 32/2022 definiu montante global e valores específicos reservados ao orçamento fiscal e ao orçamento da seguridade social menores quando comparados ao que decretado na LOA 2023:

Tabela 6 – Comparativo entre os textos do PLOA nº 32/2022 e LOA nº 14.535/2023

PLOA nº 32/2022	LOA nº 14.535/2023
<p>Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 5.031.379.067.178,00 (cinco trilhões trinta e um bilhões trezentos e setenta e nove milhões sessenta e sete mil cento e setenta e oito reais), incluída aquela relativa ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal, interna e externa [...]</p>	<p>Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 5.201.902.145.481,00 (cinco trilhões duzentos e um bilhões novecentos e dois milhões cento e quarenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e um reais), incluída aquela relativa ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal, interna e externa [...]</p>
<p>I - Orçamento Fiscal - R\$1.576.719.205.941,00 (um trilhão quinhentos e setenta e seis bilhões setecentos e dezenove milhões duzentos e cinco mil novecentos e quarenta e um reais), excluída a despesa de que trata o inciso III;</p>	<p>I - Orçamento Fiscal - R\$1.640.011.002.370,00 (um trilhão seiscentos e quarenta bilhões onze milhões dois mil trezentos e setenta reais), excluída a despesa de que trata o inciso III;</p>
<p>II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.444.395.604.657,00 (um trilhão quatrocentos e quarenta e quatro bilhões trezentos e noventa e cinco milhões seiscentos e quatro mil seiscentos e cinquenta e sete reais); e</p>	<p>II - Orçamento da Seguridade Social - R\$ 1.551.626.886.531,00 (um trilhão quinhentos e cinquenta e um bilhões seiscentos e vinte e seis milhões oitocentos e oitenta e seis mil quinhentos e trinta e um reais); e</p>
<p>III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 2.010.264.256.580,00 (dois trilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.</p>	<p>III - Refinanciamento da Dívida Pública Federal - R\$ 2.010.264.256.580,00 (dois trilhões dez bilhões duzentos e sessenta e quatro milhões duzentos e cinquenta e seis mil quinhentos e oitenta reais), constantes do Orçamento Fiscal.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

De maneira precípua, é animador que a Lei Orçamentária Anual de 2023 estime e fixe valores substancialmente maiores aos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que pode garantir, no decorrer do corpo da peça orçamentária, maior destinação de recursos às políticas públicas até então sucateadas à nível federal – o que se pode corroborar, ou não, da leitura e tabulação de seus anexos.

Os dados foram coletados dos Volumes I, II, III, IV, V e VI nos anexos da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2025, que contém não somente o texto da legislação, como também os quadros orçamentários consolidados: quadros consolidados da receita e da despesa, quadros

consolidados da receita, quadros consolidados da despesa, aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, resultado primário e nominal, serviço da dívida contratual e mobiliária, fontes de financiamento das despesas do orçamento da seguridade social, ações da seguridade social, e programação condicionadas à aprovação legislativa prevista no art. 167, III da CF/88.

Em primeiro momento, parte-se também das informações compiladas no “Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário”, do Volume I, que detalha os valores dispensados ao Congresso Nacional, ao Poder Judiciário e seus auxiliares, ao Executivo e, em especial aos seus 17 ministérios:

Quadro 3 – Compilado do orçamento destinado aos Ministérios na LOA 2023 (Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário)

Pasta	Montante
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	R\$15.323.752.660,00
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	R\$17.503.589.456,00
Ministério da Economia	R\$38.752.095.690,00
Ministério da Educação	R\$158.963.838.553,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$20.196.755.457,00
Ministério de Minas e Energia	R\$9.076.181.825,00
Ministério das Relações Exteriores	R\$4.786.936.445,00
Ministério da Saúde	R\$183.784.929.160,00
Ministério da Infraestrutura	R\$29.392.612.040,00
Ministério do Trabalho e Previdência	R\$979.508.140.951,00
Ministério das Comunicações	R\$2.992.364.527,00
Ministério do Meio Ambiente	R\$3.552.346.990,00
Ministério da Defesa	R\$122.622.247.603,00

Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$32.356.643.680,00
Ministério do Turismo	R\$7.289.340.299,00
Ministério da Cidadania	R\$277.024.589.536,00
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	R\$789.558.346,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Reitera-se que a discriminação dos montantes destinados às pastas ministeriais federais se justifica pela estruturação dos Ministérios como programadores centrais das políticas de governo direcionadas à temática a qual vinculados, modelo de organização que implica na execução dos programas em contingência aos recursos na origem.

Do quadro compilado, de interesse a presente pesquisa, destacam-se os orçamentos de 6 ministérios: o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com rubrica de R\$789.558.346,00; o Ministério da Educação, com rubrica de R\$158.963.838.553,00; o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com rubrica de R\$20.196.755.457,00; o Ministério da Saúde, com rubrica de R\$183.784.929.160,00; o Ministério do Trabalho e Previdência, com rubrica de R\$979.508.140.951,00; Ministério do Turismo, com rubrica de R\$7.289.340.299; e o Ministério da Cidadania, com rubrica de R\$277.024.589.536,00.

É no Volume II do Anexo I da LOA que se localiza a “Consolidação dos Programas de Governo”, notadamente dentre os programas finalísticos de onde se retiraram as rubricas fulcrais ao objeto da pesquisa, considerando os tipos de programa e ações de referência aos direitos ESC e, sobretudo, aos grupos subalternizados dentro do exercício financeiro de 2023, organizados no quadro em sequência sob critérios esposados na metodologia:

Quadro 4 – Apuração no Volume II - Programas Finalísticos (LOA 2023)

Órgão/unidade	Programa	Ação/Título	Valores individualizados	ODS aplicável
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Programa: 0617 Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	155L Aprimoramento da Infraestrutura da Fundação Nacional do Índio	R\$124.558.811,00	ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		20UF Regularização, Demarcação e		

		Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados		
		21BO Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas		
Ministério do Trabalho e Previdência	Programa: 2210 Empregabilidade	20JT Gestão do Sistema Nacional de Emprego - Sine	R\$265.116.206,00	ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		20Z1 Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores		
		2B12 Fomento à Inclusão Produtiva		
Ministério do Trabalho e Previdência	Programa: 2213 Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	00H4 Seguro Desemprego	R\$70.688.080.143,00	ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		0581 Abono Salarial		
		20YU Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho		
		20YV Democratização das Relações de Trabalho		
		20YW Produção de Conhecimento Aplicado para		

		Subsidiar Políticas Públicas que Promovam o Trabalho Seguro, Saudável e Produtivo		
		20YY Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda		
		20Z3 Apoio Operacional ao Pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial		
		21AZ Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial		
		2553 Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS		
		2C43 Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT		

		4245 Classificação Brasileira de Ocupações - CBO		
		4741 Cadastros Públicos e Sistemas de Integração das Ações de Trabalho e Emprego		
Ministério do Desenvolvimento Regional	Programa: 2220 Moradia Digna	00AF Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	R\$10.493.882.975,00	ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		00CW Subvenção Econômica Destinada a Ampliação do Acesso ao Financiamento Habitacional		
		00CX Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 14.118, de 2021)		
		00CY Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 14.118, de 2021)		

		00SW Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas		
		00T2 Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários		
		00TH Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social		
		00TI Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social		
		00TJ Apoio à Melhoria Habitacional		
		0E64 Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 14.118, de 2021)		
		20Z9 Apoio à Competitividade e à Modernização da Construção Civil com Sustentabilidade Ambiental		

		8873 Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS		
Ministério da Educação	Programa: 5011 Educação Básica de Qualidade	0000 Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	R\$15.544.018.725,00	ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		00PH Concessão de Bolsas e Auxílio Financeiro para Promover a Alfabetização, a Elevação da Escolaridade e a Integração à Qualificação Profissional, na Educação de Jovens e Adultos		
		00PI Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)		
		0509 Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica		
		0515 Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica		

		0969 Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica		
		20RI Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica		
		0E53 Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola		
		20RJ Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica		
		20RP Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica		
		20RQ Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica		
		213M Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos		

		Humanos e de Inclusão		
		214V Apoio à Alfabetização, à Elevação da Escolaridade e à Integração à Qualificação Profissional na Educação de Jovens e Adultos		
Ministério da Educação	Programa: 5012 Educação Profissional e Tecnológica	15R4 Apoio à Consolidação e Reestruturação das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	R\$3.785.575.205,00	ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		20RG Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica		
		20RL Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica		
		20RW Apoio à Formação Profissional,		

		Científica e Tecnológica		
		219U Apoio ao Funcionamento e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica		
		21B3 Fomento às Ações de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação e ao Desenvolvimento de Políticas, Regulação e Supervisão da Educação Profissional e Tecnológica		
		21B4 Fomento ao Desenvolvimento e Modernização dos Sistemas de Ensino de Educação Profissional e Tecnológica		
		21D6 Implementação de Centros de Referência dos Institutos Federais		
		2994 Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de		

		Educação Profissional e Tecnológica		
Ministério da Educação	Programa: 5013 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	0048 Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais	R\$15.749.687.775,00	ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		00P1 Apoio à Residência em Saúde		
		00QC Concessão de Bolsas de Programas de Desenvolvimento da Educação em Saúde		
		00QH Concessão de bolsas no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)		
		0487 Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior		
		0A12 Concessão de Bolsa Permanência no Ensino Superior		
		152X Ampliação e Reestruturação de Instituições Militares de Ensino Superior		

		15R3 Apoio à Consolidação, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior		
		15YS Implantação do Alojamento do ITA		
		20GK Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão		
		20RK Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior		
		20RX Reestruturação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais - REHUF		
		219V Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior		
		21D7 Programa de Apoio para a Expansão da Educação Online em Universidades		

		Federais – Reuni Digital		
		21D8 Adequação e Modernização dos Hospitais Universitários Federais		
		2317 Acesso à Informação Científica e Tecnológica		
		4002 Assistência ao Estudante de Ensino Superior		
		4086 Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais		
		6344 Regulação e Supervisão dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior		
		7XE1 Reconstrução e Modernização do Museu Nacional		
		8282 Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior		
Ministério da Saúde	Programa: 5017 Assistência	20AE Promoção da Assistência	R\$19.477.692.454,00	ODS 5 - Saúde e bem-estar; ODS 16 -

	Farmacêutica no SUS	Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde		Paz, justiça e instituições eficazes
		20AH Organização dos Serviços de Assistência Farmacêutica no SUS		
		20YR Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade		
		20YS Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Co-pagamento		
		4295 Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas		
		4368 Promoção da Assistência Farmacêutica por Meio da Disponibilização de Medicamentos e Insumos em		

		<p>Saúde do Componente Estratégico</p> <p>4370 Atendimento à População para Prevenção, Controle e Tratamento de HIV/AIDS, outras Infecções Sexualmente Transmissíveis e Hepatites Virais</p> <p>4705 Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da Disponibilização de Medicamentos do Componente Especializado</p>		
Ministério da Saúde	Programa: 5019 Atenção Primária à Saúde	<p>00UC Transferência aos Entes Federativos para o Pagamento dos Vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde</p> <p>20AI Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de</p>	R\$41.585.447.945,00	ODS 5 - Saúde e bem-estar; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

		Saúde (De Volta Pra Casa)		
		20YL Estruturação de Academias da Saúde		
		217U Apoio à Manutenção dos Polos de Academia da Saúde		
		219A Piso de Atenção Primária à Saúde		
		21BG Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde		
		21CE Implementação de Políticas de Atenção Primária à Saúde		
		21DX Manutenção de Contrato de Gestão com a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) – Programa Médicos pelo Brasil		
		2E89 Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de		

		Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas		
		4324 Atenção à Saúde de Populações Ribeirinhas e de Áreas Remotas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil e com o Exército Brasileiro		
		8581 Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde		
Ministério da Saúde	Programa: 5022 Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	20YP Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	R\$1.739.387.523	ODS 5 - Saúde e bem-estar; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		21CJ Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de Doenças e Agravos		
Ministério do Turismo	Programa: 5025 Cultura	006A Investimentos Retornáveis no Setor Audiovisual mediante Participação em Empresas e Projetos - Fundo	R\$5.263.869.972,00	ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

		Setorial do Audiovisual		
		14U2 Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais		
		20KH Ações Integradas de Cultura e Educação		
		20ZF Promoção e Fomento à Cultura Brasileira		
		20ZG Formulação e Gestão da Política Cultural		
		20ZH Preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro		
		20ZI Fomento ao Setor Audiovisual (Medida Provisória nº 2.228-1/2001)		
		20ZJ Fiscalização e Regulamentação do Setor Audiovisual		
		20ZK Administração dos Investimentos, Financiamentos e Atividades do Fundo		

		Setorial do Audiovisual (Lei nº 11.437, de 2006)		
		20ZM Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural		
		211F Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais		
		212H Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)		
		215G Implementação da Política Nacional de Cultura Viva		
		218A Inovação, Difusão e Ampliação do Acesso à Produção Audiovisual Brasileira		
		219S Desenvolvimento e Fortalecimento da Economia Criativa		
		5538 Preservação do Patrimônio Cultural das		

		Cidades Históricas		
		8106 Apoio a Projetos Audiovisuais Específicos - Fundo Setorial do Audiovisual		
Ministério da Economia	Programa: 5027 Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	215F Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, Associativismo e Cooperativismo	R\$153.802.977,00	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 8 - Trabalho decente crescimento econômico; ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
Ministério da Cidadania		20GG Promoção da Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Pobreza		
		215F Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária, Associativismo e Cooperativismo		
Ministério da Cidadania	Programa: 5029 Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	4923 Produção e Disseminação de Dados para Gestão de Políticas do Ministério da Cidadania	R\$ 350.120.198,00	ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		6414 Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do		

		Governo Federal - Cadastro Único		
Ministério da Cidadania	Programa: 5031 Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	00H5 Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	R\$90.131.739.363,00	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		00IN Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez		
		00TZ Auxílio- Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021)		
		219E Ações de Proteção Social Básica		
		219F Ações de Proteção Social Especial		
		219G Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)		

		21DT Operacionalização do Auxílio- Inclusão às Pessoas com Deficiência		
		2583 Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
		2589 Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)		
		8249 Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social		
		8893 Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS		
Ministério da Mulher, da Família	Programa: 5034 Proteção à Vida, Fortalecimento da	0083 Indenização a Familiares de Mortos e	R\$547.805.644	ODS 5- Igualdade de gênero; ODS 10 - Redução das

e dos Direitos Humanos	Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	Desaparecidos em Razão da Participação em Atividades Políticas (Lei nº 9.140, de 1995)		desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes
		00SN Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência		
		00SO Apoio à Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Socioeducativo		
		218B Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres		
		21AQ Proteção do Direito à Vida		
		21AR Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos		
		21AS Fortalecimento da Família		
		21AT Apoio no Funcionamento dos Conselhos e		

		Comissões de Direitos Humanos		
		21AU Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos - SINDH		

Fonte: elaborado pelo autor.

De análise da tabela agregada com dados da seção “Volume II - Programas Finalísticos” da LOA 2023, foram identificados 15 programas diretamente vinculados às políticas públicas de atenção aos direitos ESC selecionados na pesquisa, com rubricas próprias e contidos de 135 ações delineadas para destinação via as pastas federais de gestão dentro dos Ministérios responsáveis pela execução dentro das dotações orçadas e no contexto das necessidades abalizadas.

Uma vez mais, o primeiro e mais expressivo resultado é que, dentre todos esses programas finalísticos, o vocábulo LGBTQ+ (assim como as variantes LGBTQ e LGBTQI) não é referenciado uma única vez: em todo o documento, a menção a comunidade LGBTQ+ dá-se unicamente na seção de “Detalhamento das Ações”, como mera política de atenção à violência LGBTQfóbica sucursal do programa “21AR Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos” restrita apenas ao Distrito Federal e com tímido orçamento na casa dos milhares, o que denota baixo alcance de sua execução:

Quadro 5 – Apuração no Volume III – Detalhamento das Ações (LOA 2023)

Órgão/unidade	Programa	Ação/Título	Valor LOA	ODS aplicável
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	21AR Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos	Apoiar as ações que envolvam a prevenção e o enfrentamento à violência LGBTQfóbica. - No Distrito Federal	R\$325.841,00	ODS 5- Igualdade de gênero; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes

Fonte: elaborado pelo autor.

Outro ponto de conteúdo é que mesmo rubrica da pasta de segurança pública e combate

à violência (Programa: 5016 Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento) não faz referência a qualquer política de enfrentamento aos delitos de homo-lesbo-transfobia, o que, por si, desarticula a execução de políticas de atenção aos crescentes índices de crimes violentos contra pessoas LGBTQ+ no país (Grupo Gay da Bahia, 2024), o que também sintetiza aquele Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil quando da análise da inefetividade do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência LGBTIfóbica (Câmara dos Deputados, 2022).

Da leitura específica das rubricas destinadas na LOA 2023 ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, também é perceptível que o ajuste sinalizado pelo Gabinete de Transição Presidencial (2022) não abarcou transformação definitiva no panorama orçamentário das políticas programadas. Destaca-se, por oportuno, que conta somente com 1 programa, o “Programa: 5034 Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos”, que, por si, é integrado de 8 ações.

Em contrapartida, interessante notar que o Volume II integra, dentre seus programas finalísticos o “Programa: 2215 Política Econômica e Equilíbrio Fiscal”, de atribuição do Ministério da Economia, que destina, em suas ações, o valor de R\$10.150.411,00 à “8861 Gestão e Aprimoramento do Processo de Planejamento e Orçamento”, como mecanismo de aperfeiçoamento do processo orçamentário no seio da estrutura federal.

Em consonância, o “Programa: 5029 Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas” denota o interesse na boa prática administrativa na programação e execução das políticas públicas federais, todavia sem registros de aplicação que demonstrem sua vigência.

Notável, portanto, que aquele panorama geral da LOA 2023, em que acrescidos os orçamentos fiscal e da seguridade, não acompanhou o *status* das políticas públicas voltadas à atenção dos direitos ESC da população em geral, bem como, em paralelo ao PPA 2020-2023, não dispensou volume orçamentário às ações direcionadas às pessoas LGBTQ+, ou sequer fez referência substancial ao público investigado no trabalho.

Nesse ponto, retoma-se a fala da deputada Erika Kokay naquela reunião extraordinária da Comissão de Direitos Humanos e Minorias em 2021: “Queremos fazer o recorte dos direitos da população LGBT, os direitos da orientação sexual, de identidade, liberdade, identidade de gênero, em todas as políticas públicas.” (Câmara dos Deputados, 2021, p. 23).

É nesse sentido, e também no afã de avaliar a comunicação entre o estado do orçamento federal e do orçamento estadual no intervalo registrado, que a dissertação passará à análise das

normativas orçamentárias paraenses referentes ao exercício financeiro de 2023, num modelo de leitura e recorte substancial que aprecie a situação dos direitos ESC da população LGBT+ no estado do Pará frente à estrutura de planejamento e execução orçamentária.

4. AS NORMATIVAS ORÇAMENTÁRIAS ESTADUAIS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023: COLETA, TABULAÇÃO E ANÁLISES

4.1. Resultados obtidos na legislação orçamentária estadual paraense: modelos federativos, (des)centralização e federalismo fiscal

Na esteira dos resultados obtidos no orçamento federal referente ao exercício financeiro de 2023, a pesquisa correlaciona, diretamente, o apanhado e análise de dados no que se refere às normativas orçamentárias no estado do Pará no mesmo período, mediante investigação do Plano Plurianual estadual de 2020-2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual de 2023 e a Lei Orçamentária Anual estadual de 2023.

Justifica-se o diálogo inter-orçamentário no próprio modelo de organização do Estado brasileiro, e na estrutura institucional que codifica as normas orçamentárias e as políticas de transferências intergovernamentais que ajustam os seus padrões. Segundo Abrucio *et al.* (2020), as raízes do modelo federativo nacional contemporâneo também podem ser traçadas ao período de redemocratização pós-ditadura militar⁶⁰, em que se privilegiou uma descentralização da União Federal em direção aos entes subnacionais – Estados, Municípios e Distrito Federal –, oferecendo-lhes maior autonomia política, administrativa e financeira.

Sob a luz da Constituição de 1988 e no afã da concretização de seus direitos e garantias fundamentais, tal projeto de descentralização foi acompanhado do processo de expansão do ferramental das políticas públicas de combate às desigualdades (Silva, 2005)⁶¹, o que, paralelamente, delimitou funções bem definidas aos entes, permitindo um alargamento da autonomia financeira de gastos que convidava a uma reorganização das receitas, sobretudo advindas da tributação (Rezende, 1995).

À União Federal delegou-se as atribuições de coordenação, normatização, indução e financiamento no espaço federativo (Abrucio *et. al.*, 2020), enquanto aos entes subnacionais coube a implementação das políticas programadas dentro do sistema, especialmente aquelas de

⁶⁰ Referenciando Marta Arretche, Abrucio *et. al.* afirmam “Com a chegada de Vargas ao poder, iniciou-se uma trajetória de grande transformação do federalismo, quando o papel da União cresceu continuamente, especialmente nos períodos autoritários do Estado Novo e do Regime Militar” (2020, p. 667). De outro lado, analisando a lógica da descentralização de poder como demanda recorrente dos entes subnacionais à época, Rezende assevera “A lenta agonia do regime militar instaurado em 1964 foi acompanhada de renovadas pressões de governadores e prefeitos por maior autonomia financeira, pressões essas que se acentuaram após a recuperação da autonomia política de estados e municípios, alcançada em 1982. Ao aproximar-se a sucessão presidencial de 1985, com a transição do autoritarismo para a democracia, as demandas por autonomia financeira, reconhecida como indispensável ao exercício da autonomia federativa, ganharam maior força.” (1995, p. 298).

⁶¹ “Para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. (Abrucio *et. al.*, 2020, p. 667).

bem-estar (Grin; Abrucio, 2018). Pode-se dizer que o federalismo brasileiro hodierno compatibiliza dois modelos federalistas, o dual e o cooperativo⁶²: no federalismo dual, afasta-se a centralização do poder sob a lógica da atribuição plena de autonomia aos entes em cada nível, aptos à atender com maior eficiência as necessidades localizadas, conquanto no federalismo cooperativo propõe-se conjugação entre a centralização da coordenação e a descentralização da implementação, resguardando atuação conjunta entre entes (Abrucio *et al.*, 2020).

É nesse cenário que a dimensão do federalismo fiscal funciona como mecanismo de compatibilização entre as atribuições divididas inter-entes⁶³, de modo a equilibrar política tributária, financeira e orçamentária. De acordo com Dias e Carlos Dias, “[...] é responsável pelas distribuições das responsabilidades tributárias dentro do Brasil, e [...] cuida da responsabilidade de arrecadar e gastar os recursos entre seus entes subnacionais.” (2021, p. 2).

Tratar de quaisquer das faces da atividade financeira do Estado e das finanças públicas dentro dessa organização exige, portanto, avaliar a relação travada entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, em especial no que pertine ao orçamento, considerando que a capacidade constitucional de tributar de cada um dos entes ainda sustenta desigualdades na arrecadação entre si (Suzart; Zuccolotto; Rocha, 2018).

No art. 145, a Constituição Federal de 1988 define as espécies do gênero tributo poderão ser exigidas do contribuinte, contudo é a partir do art. 153 que discrimina a qual dos entes será concedida a capacidade de instituir cada uma delas: à União compete o imposto de importação, o imposto de importação, o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados, o imposto sobre operações financeiras, o imposto sobre a propriedade territorial rural, o imposto sobre grandes fortunas, o empréstimo compulsório, as contribuições especiais, as taxas e contribuições de melhorias e as contribuições previdenciárias próprias (arts. 153 e 154); aos Estados cabe o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, o imposto de transmissão *causa mortis* e doação, o impostos sobre a propriedade de veículos automotores, as taxas e contribuições de melhorias próprias, e as contribuições previdenciárias próprias (art. 155); e

⁶² A definição não é uníssona, onde autores como Dias e Carlos Dias (2021, p. 6) optam por uma visão tão somente cooperativa do federalismo brasileiro moderno, em que “[...] se classifica em sua composição histórica, num federalismo de desagregação, onde o Estado Federalista descentralizou suas funções. Quanto a sua competência, trata-se de federalismo cooperativo em que o equilíbrio e autonomia dados aos entes federados pela Constituição Federal, possibilita o compartilhamento da prestação de serviços em vários assuntos, tais como saúde, meio ambiente, cultura, habitação, entre outros [...]”.

⁶³ “*Las capacidades estatales amplían las posibilidades de intervención y autonomía de acción gubernamental en las políticas públicas, pero no significa reforzar el autarquismo de los entes federativos sino su articulación y cooperación*” (Grin; Abrucio, 2018, p. 98).

aos Municípios compete meramente o imposto sobre a propriedade territorial urbana, o imposto sobre serviços de qualquer natureza, o imposto sobre transmissão de bens imóveis, a contribuição para custeio de iluminação pública, as taxas e contribuições de melhorias próprias e as contribuições previdenciárias próprias (arts. 156 e 149-A).

Mesmo da mera leitura dos tributos cuja competência é direcionada diretamente ao seu ente responsável, é notável que a maior parcela é de atribuição da União Federal, permitindo-lhe, por conseguinte, maior nível de arrecadação. Assim, não obstante coubesse à União o papel de coordenação no esquema federalista recente, também pelo conteúdo da competência tributária posta no texto constitucional lhe é atribuída a função de financiamento em face dos demais entes subnacionais, de cujo principal objeto se tem as transferências intergovernamentais obrigatórias e voluntárias (Suzart; Zuccolotto; Rocha, 2018).

Nesse sentido, a doutrina aponta uma inversão dos objetivos de um federalismo de caráter misto – ou cooperativo –, porquanto posiciona os entes subnacionais em posição precária se comparados à União, justificando, assim, uma hierarquização inclusive com intensificação de desigualdes (Suzart; Zuccolotto; Rocha, 2018, p. 129):

O complexo e centralizado modelo brasileiro de arrecadação tributária não permite que, muitas vezes, os governos subnacionais disponham de recursos suficientes para desenvolver e executar políticas públicas que atendam as necessidades locais. Ademais, as diferenças econômico-sociais entre as regiões brasileiras criam necessidades que não conseguem ser saciadas apenas com a arrecadação obtida pelos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Para além disso, a desestabilização econômica igualmente patrocina uma iniquidade estrutural inter-entes, “*Una cuestión clave en esta ingeniería institucional es la baja capacidad administrativa local. [...] Esta autonomía puede generar resultados opuestos, sobre todo en la gestión fiscal no tan responsable.*” (Grin; Abrucio, 2018, p. 103).

Não se tem como objetivo transformar a escrita do trabalho em mera reprodução manualesca, todavia importante contextualizar o percurso que transcorre desde a constitucionalização do sistema tributário, que por sua vez perpassa pela política fiscal e política orçamentária na arquitetura da relação entre entes e que informa, em exemplo, a dotação do orçamento federal em relação aos orçamentos estaduais e municipais, e ainda as discrepâncias de planejamento e execução entre esses três níveis (Suzart; Zuccolotto; Rocha, 2018).

Isso porque o segundo capítulo da dissertação se ocupou da investigação das normativas de orçamentos federais dentro do interstício pesquisado, em que agora se direcionará ao estado do Pará, o que caminha *pari passu* com uma avaliação dos efeitos do mecanismo do federalismo fiscal na relação entre União e Estado, em tela no que se refere às rubricas voltadas aos direitos

ESC de pessoas LGBT+, como abaixo.

4.2. O PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023

4.2.1. Plano Plurianual estadual paraense de 2020-2023: coleta e tabulação

O Plano Plurianual estadual pesquisado compreende o quadriênio de 2020-2023, e restou instituído pela Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2023, durante o primeiro mandato do atual governador do estado Helder Barbalho (MDB). O art. 3º do diploma define os pilares que sustentam o PPA, notavelmente destacando nove objetivos planejados (Pará, 2019a, pos. 1):

Art. 3º Constituem pilares do Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023:
I - participação social;
II - sustentabilidade ambiental;
III - desenvolvimento econômico;
IV - qualidade de vida;
V - geração de emprego e renda;
VI - equilíbrio das contas públicas;
VII - inclusão social;
VIII - transparência e controle social;
IX - eficiência administrativa.

Demonstra-se, desde logo, uma pretensa organização do planejamento orçamentário paraense que atenta não somente aos direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição Federal e em sua Constituição Estadual, mas também que se alinharia às diretrizes internacionais recorrentemente discutidas no decorrer do trabalho, como os objetivos do PIDESC e as metas dos ODS. O art. 4º da normativa também ressalta que esse Plano Plurianual “[...] foi elaborado a partir de escuta social, da regionalização e transversalização da ação de governo, nos termos do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 [...]” (Pará, 2019a), tendo como diretrizes estratégicas (Pará, 2019a, pos. 1):

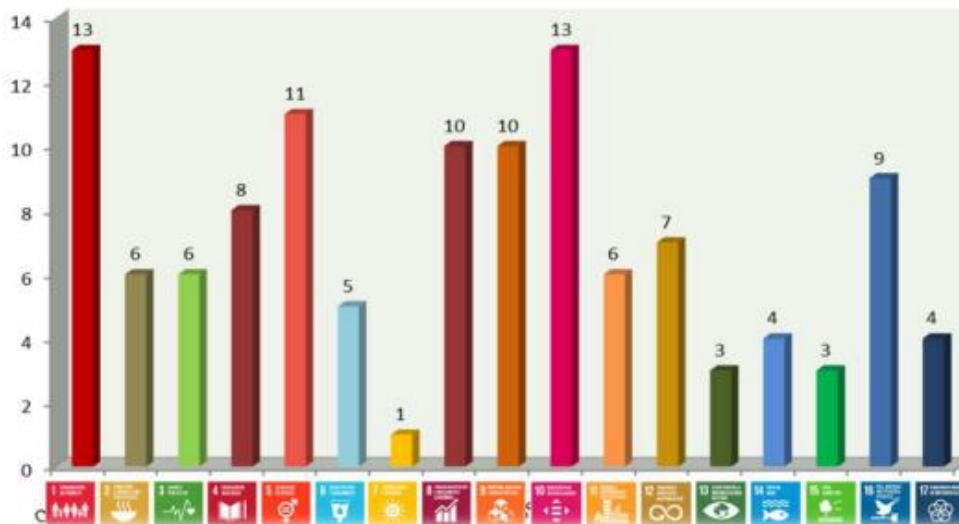
Art. 3º [...]
I - sociedade de direitos;
II - crescimento inteligente;
III - trabalho com responsabilidade;
IV - gestão pública eficiente.

É mediante essas diretrizes estratégicas que o Volume I do Plano Plurianual 2020-2023 do estado do Pará se organiza, subtítulo “Desenvolvimento pro Pará. Pra todo o Pará.”, com a apresentação e estruturação das rubricas de execução programática referentes ao Poder Executivo, onde “[...] expressa o conjunto de prioridades da administração pública e seus resultados, a cada exercício, subsidiarão o aperfeiçoamento da gestão pública e o exercício do controle social pela sociedade.” (Pará, 2019a, pos. 12).

Da mesma forma que apontado alhures, o documento nominalmente discrimina que

todos os programas e ações encartados alinhar-se-ão aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:

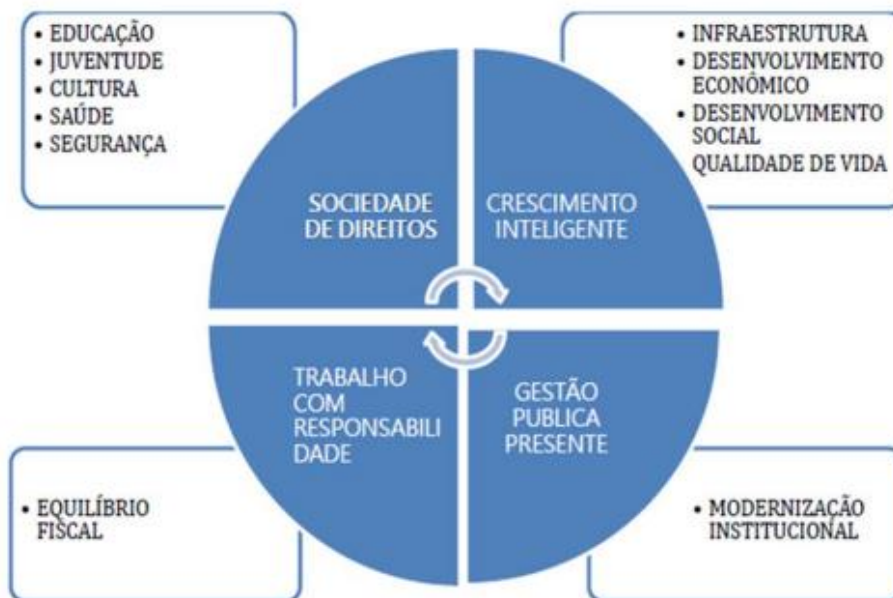
Figura 9 – Gráfico de programas do PPA 2020-2023 por ODS



Fonte: Plano Plurianual 2020-2023, Pará, 2019a

Em reprodução fidedigna do fluxograma de execução estratégica contido no PPA:

Figura 10 – Diretrizes Estratégicas do PPA 2020-2023



Fonte: Plano de Governo, TRE, 2018 *apud* Plano Plurianual 2020-2023, Pará, 2019a

Além da estruturação por meio das diretrizes, o Plano divide seus programas por meio do que denomina regiões de integração do estado, que seccionam suas mesorregiões dentro de corpos lacustres (Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008, alterado pelo Decreto Estadual nº 1.346, de 24 de agosto de 2015): Região de Integração Araguaia, Região de

Integração Baixo Amazonas, Região de Integração Carajás, Região de Integração Guajará, Região de Integração Guamá, Região de Integração Lago de Tucuruí, Região de Integração Marajó, Região de Integração Rio Caeté, Região de Integração Rio Capim, Região de Integração Tapajós, Região de Integração Tocantins e Região de Integração Xingu.

Ainda na letra dos Decretos referenciados, o PPA apresenta o quadro de metas de melhorias dos indicadores sociais para o intervalo de 2020-2023 em relação ao Mapa de Exclusão Social do Pará, de modo a compatibilizar os programas em atualização e ampliação dos indicadores mapeados.

Em outro sentido, a estrutura de conteúdo do Plano Plurianual estadual 2020-2023 possui como marcadores – orçamentários, na conceituação de Marin (2023), retomada abaixo –, os elementos “programas”, “objetivos”, “compromissos regionais” e “ações”, dimensões de organização e execução orçamentária, conforme organograma presente no texto (SEPLAN, 2019 *apud* Pará, 2019a, pos. 17):

Figura 11 – “Diretrizes e Áreas de Ação” do PPA 2020-2023



Figura 3 – Dimensões do PPA

Fonte: Seplan, 2019.

Fonte: SEPLAN, 2019 *apud* Pará, 2019a.

De forma a ilustrar a relação sequencial entre tais marcadores orçamentários dentro do PPA 2020-2023, o documento “Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023”, posteriormente publicado pela Secretaria de Planejamento e Administração do estado do Pará (SEPLAD), oferece fluxograma próprio (Pará, 2021a, p. 6):

Figura 12 – “Estrutura do PPA 2020-2023 do Governo do Estado do Pará”



Fonte: Pará, 2021a.

Antecipando as seções de glossário contidas nas legislações orçamentárias em questão, tomamos como conceitos de programa, ação, projeto e atividade (Marin, 2023, p. 39-40):

Os programas representam as diretrizes e os propósitos orientadores das políticas públicas de determinada gestão. [...] Vinculadas aos programas temos as ações orçamentárias. Cada ação orçamentária representa uma determinada linha de ação governamental que entrega como resultado alguma obra, produto ou serviço público. As ações se dividem em dois tipos: atividades, que são os gastos contínuos, e projetos, que são os gastos com início, meio e fim. Em geral, o que entendemos como “programa” na gestão pública aparece como atividade ou projeto no orçamento [...]

Em retorno ao conteúdo do PPA 2020-2023, é no bojo do mesmo Volume I se registra a “Programação Consolidada do Estado”, especificamente relativa ao Poder Executivo, composta de quadro síntese de programas temáticos e a dotação orçamentária individualizada de cada um deles, bem como de programação referente à gestão, manutenção e serviços essenciais ao Estado:

Tabela 7 – Síntese de programas temáticos

PROGRAMAS TEMÁTICOS	VALOR 2020-2023 (R\$1,00)
Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura	R\$200.465.941,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	R\$198.593.685,00
Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$123.832.142,00
Cultura	R\$178.368.993,00
Desenvolvimento Urbano – Habitação, Saneamento e Mobilidade	R\$1.985.974.178,00
Direitos Socioassistenciais	R\$228.038.321,00
Educação Básica	R\$11.095.686.193,00
Educação Profissional e Tecnológica	R\$36.444.954,00
Educação Superior	R\$263.697.646,00
Esporte e Lazer	R\$83.647.981,00
Governança Pública	R\$4.878.576.417,00
Indústria, Comércio, Serviços e Turismo	R\$253.900.295,00
Infraestrutura e Logística	R\$1.815.722.118,00
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial	R\$84.586.429,00
Saúde	R\$6.155.319.418,00
Segurança Pública	R\$2.230.499.577,00

Trabalho, Emprego e Renda	R\$58.237.852,00
	R\$29.871.592.140,00

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023, Pará, 2019a

Tabela 8 – Síntese do programa de gestão e manutenção do Estado

Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao estado	VALOR 2020-2023 (R\$1,00)
Manutenção da Gestão	R\$37.050.157.828,00

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023, Pará, 2019a

O montante agregado das rubricas discriminadas aos programas temáticos e ao programa de manutenção da gestão do Estado totaliza, significativamente, R\$66.921.749.968,00, dentro da casa da dezena de bilhões, aplicável e exequível no escopo do quadriênio 2020-2023 completo.

Imperioso, todavia, pontuar certas discrepâncias entre os valores destinados aos programas em si: matéria como a governança pública (R\$4.878.576.417,00) estão entre as pautas que lideram no quesito valor destinado na tabela, superando pastas como cidadania, justiça e direitos humanos (R\$ 198.593.685,00) e cultura (R\$178.368.993,00) em aproximados 24,5% e 39,4%, respectivamente.

A crítica comparativa não sugere descredibilizar a governança pública enquanto face de atuação do Estado, mesmo em resguardo à necessidade de boa gestão nos atos da administração, mas sim retomar a lógica do orçamento como peça política que venha a refletir as escolhas governamentais privilegiando certas medidas, espaços e sujeitos em detrimento de outros (Aflalo, 2023) – ou Outros (Díaz Benitez, 2005).

No que se refere especificamente aos direitos ESC, é de significativa importância para a pesquisa organizar os dados atinentes às dotações dos programas temáticos afetos à questão para, em sequência, perscrutar a existência de rubrica direcionada ao público LGBT+ na integralidade e literalidade do corpo do documento:

Quadro 6 – Apuração de programas voltados aos direitos ESC dentre os programas temáticos do PPA 2020-2023

Programa temático	ODS aplicável	Montante
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	ODS 3 - Saúde e bem-estar; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento	R\$198.593.685,00

	<p>econômico; ODS 10 - Redução das desigualdades;</p> <p>ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis;</p> <p>ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes</p>	
Cultura	<p>ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 10 - Redução das desigualdades</p>	R\$178.368.993,00
Direitos Socioassistenciais	<p>ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável; ODS 3 - Saúde e bem-estar; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 6 - Água potável e saneamento; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 12 - Consumo e produção sustentáveis; ODS 15 - Vida terrestre; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes</p>	R\$228.038.321,00
Educação Básica	<p>ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - Redução das desigualdades;</p>	R\$11.095.686.193,00

	ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	
Educação Profissional e Tecnológica	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	R\$36.444.954,00
Educação Superior	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 3 - Saúde e bem-estar; ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 6 - Água potável e saneamento; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	R\$263.697.646,00
Saúde	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável; ODS 3 - Saúde e bem-estar; ODS 5 - Igualdade de gênero; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	R\$6.155.319.418,00
Trabalho, Emprego e Renda	ODS 1 - Erradicação da pobreza; ODS 2 - Fome zero e agricultura sustentável; ODS 4 - Educação de Qualidade; ODS 5 -	R\$58.237.852,00

	Igualdade de gênero; ODS 6 - Água potável e saneamento; ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 9 - Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	
Total	-	R\$18.214.387.062,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Quando comparado ao valor consolidado do orçamento previsto aos programas temáticos para o intervalo de 2020-2023, de R\$66.921.749.968,00, o montante integral destinado à programação correlacionado aos direitos ESC (R\$18.214.387.062,00) representa, percentualmente, 27% daquela dotação total.

As circunstâncias relacionadas à posição de pessoas LGBTQ+ no PPA são ainda mais preocupantes: a menção a projeto que englobe a comunidade se faz mediante somente uma ação, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ”, localizada no seio do programa temático Cidadania, Justiça e Direitos Humanos, e replicada em apenas dez dentre as doze regiões de integração do estado:

Quadro 7 – Apuração de ações voltadas à comunidade LGBTQ+ no PPA 2020-2023

Programa temático	Ação	Região de Integração	Montante (não individualizado à Ação)
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ	Baixo Amazonas	R\$11.483.692,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ	Carajás	R\$17.060.063,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ	Guajará	R\$116.213.841,00

Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Guamá	R\$21.566.468,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Lago de Tucuruí	R\$3.547.185,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Marajó	R\$5.425.617,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Rio Caeté	R\$5.797.149,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Rio Capim	R\$3.542.287,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Tocantins	R\$4.520.062,00
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBT	Xingu	R\$3.357.246,00
Total	-	-	R\$188.445.610,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Como primeiro ponto de contenda, observa-se que essa ação projetada em atenção à população LGBT+ diz respeito unicamente à promoção de eventos que atendam ao orgulho da comunidade, ao que se entende as paradas e manifestações anuais como a Parada do Orgulho LGBTQIA+ (ou LGBT+, ou LGBTI+) – não há, entretanto, informações no documento que pormenorizem os tipos, conteúdo, e estrutura de eventos englobados e patrocinados pela dotação orçamentária em tela.

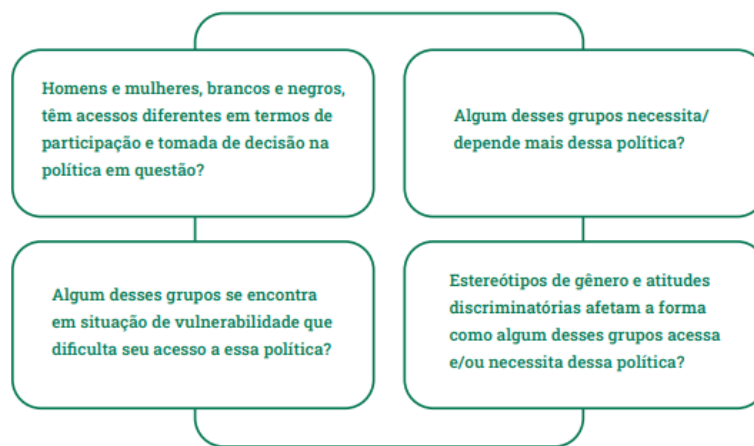
Ademais, tratando da rubrica em seu montante discriminado em reais, o PPA apresenta o valor puramente agregado ao programa temático como um todo dentro das regiões de

integração, isto é, não aponta quanto desse valor integral será direcionado à ação de eventos. A utilização do campo montante no quadro acima se justifica para maior clareza dos dados agregados no documento, em que pese não exista tal definição.

Em vista desse cenário, o presente trabalho se alinha à proposição de Marin, que defende a estruturação do orçamento por meio de uma expansão do que denomina de marcadores orçamentários, instrumentos que “[...] permitem que se organizem as receitas e despesas orçamentárias a partir de determinados critérios. [...] com eles é possível detalhar as despesas para além do nível da ação orçamentária.” (2022, p. 42).

Tais instrumentos podem ser legais, por óbvio estabelecidos em lei, como os marcadores de impacto da dotação no resultado primário no orçamento federal, ou ainda gerenciais, criados individualmente pelo Executivo sem necessidade da homologação do Legislativo (Marin, 2023). Nesse contexto, o autor apresenta de forma didática um ciclo de questionamentos que, mormente no exemplo se apliquem ao recorte conjunto de raça e gênero, norteariam uma programação orçamentária sob uma ótica de igualdade substancial que também Municípios a atenção ampla às pessoas LGBTQ+ no ensejo de promover uma mudança crítica do pensar no orçamento (Marin, 2023, p. 38):

Figura 13 – “As primeiras perguntas que devem orientar a análise de raça e gênero de cada programa e ação orçamentária”



Fonte: Marin, 2023

Uma boa prática administrativa-orçamentária refletiria em uma peça de orçamento que privilegia os direitos ESC da comunidade LGBTQ+ para além da programação do custeio de eventos, como no PPA estadual 2020-2023. Marin indica ainda que, especificamente nos Planos Plurianuais, os marcadores orçamentários renovados podem e/ou devem ser acompanhados de seus indicadores e metas, de modo que “[...] essa mudança pode ser um instrumento poderoso para planejar e acompanhar como as políticas em questão estão impactando essas populações.” (2023, p. 43). Exemplifica:

Figura 14 – Marcadores orçamentários de raça e gênero relacionados com indicadores e metas no PPA

Programa 0001: promover a inclusão produtiva da população

INDICADORES DO PROGRAMA	POSIÇÃO ATUAL	META PARA 2025
TAXA DE DESEMPREGO	15%	9%
Taxa de desemprego da população feminina	18%	10%
Taxa de desemprego da população negra	20%	10%
RENDA MÉDIA ANUAL PER CAPITA	R\$ 35.000	R\$ 38.000
Renda média anual da população feminina	R\$ 28.000	R\$ 32.000
Renda média anual da população negra	R\$ 27.000	R\$ 32.000

Fonte: Marin, 2023

Nada obstante, o estado do PPA paraense 2020-2023 carece de avaliação que cotejará os seus resultados quantitativos, demonstrados acima, frente aos documentos de caráter qualitativo, o que será direcionado na seção subsequente do capítulo, enquanto na próxima subseção passará à investigação específica dos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual de 2023, contida das metas e prioridades que direcionam a Lei Orçamentária do estado do Pará no exercício financeiro em questão.

4.2.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual paraense de 2023: coleta e tabulação

As diretrizes orçamentárias do estado do Pará referentes ao exercício financeiro de 2023 restaram instituídas pela Lei estadual nº 9.649, de 29 de junho de 2022, promulgada ainda no último ano do primeiro mandato do atual governador Helder Barbalho (MDB), contendo, segundo o seu art. 1º (Pará, 2022, pos. 1):

Art. 1º [...]

I - das disposições preliminares;

II - das metas e prioridades da Administração Pública Estadual;

III - da estrutura e organização dos orçamentos;

IV - das diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações;

V - das normas para avaliação dos programas de governo;

VI - das disposições relativas às despesas do Estado com pessoal;

VII - das disposições sobre as alterações na legislação tributária do Estado;

VIII - da política de aplicação de recursos financeiros pelas agências financeiras oficiais de fomento;

IX - das disposições finais desta Lei.

Parágrafo único. Integram a presente, os seguintes anexos:

I - Anexo I - Riscos Fiscais;

II - Anexo II - Metas Fiscais;

III - Anexo III - Demonstração da Remuneração de Pessoal Ativo e Inativo;

IV - Anexo IV - Demonstração da Lotação de Pessoal Ativo por Poder e Unidade Orçamentária; e
V - Anexo V - Prioridades.

No sentido de organizar as finanças públicas e o atendimento às despesas obrigatórias e de funcionamento dos órgãos dentro do Orçamento Fiscal do Orçamento da Seguridade Social, as diretrizes orçamentárias do exercício em questão apontam como critérios de prioridade (Pará, 2022, pos. 1)⁶⁴:

Art. 2º [...]

I - Compromissos Regionais do Plano Plurianual;

II - Fortalecimento do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, por meio da:

a) criação de escalonamento dos soldos do círculo de Praças e Praças Especiais dos quadros de ativos e inativos da Polícia Militar do Pará e do Corpo de Bombeiros Militar do Pará; e

b) valorização dos servidores ativos e inativos integrantes dos Quadros de Autoridade Policial, de Agente da Autoridade Policial e de Técnicos de Polícia, na forma da Lei Complementar Estadual nº 22, de 15 de março de 1994.

III - criação de escalonamento entre níveis e classes dos cargos integrantes da Carreira Técnico, Administrativo e Operacional da Universidade do Estado do Pará.

Assim como na Lei de Diretrizes Orçamentárias federal de 2023 analisada no capítulo antecedente, a normativa de diretrizes paraense devota dispositivo específico ao vocabulário utilizado no decorrer do diploma, o que, para fins da tabulação pretendida, é relevante ser parcialmente reproduzido (Pará, 2022, pos. 1):

Art. 3º [...]

§ 1º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - categoria de programação: o detalhamento do programa de trabalho, identificado por função, sub-função, programa, projeto, atividade e/ou operações especiais;

[...]

IV - programa: instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual 2020 - 2023;

V - projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

VI - atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

⁶⁴ Como também no PPA 2020-2023, no mesmo dispositivo a LDO 2023 apresenta os ODS como medida estruturante de aplicação de recursos: “Art. 2º [...]§1º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2023 terão precedência na alocação dos recursos no Projeto de Lei Orçamentária, atendidas as despesas com obrigação constitucional e as de funcionamento dos órgãos e entidades, e deverão, ainda, estar em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.” (Pará, 2022, pos. 1).

É no Anexo V da LDO 2023 que encartam-se as chamadas “prioridades do estado”, onde, em atenção inclusive aos programas temáticos contidos no PPA 2020-2023 e supramencionados, organizam-se em tabelas as metas programáticas e prioridades da Administração Pública do Poder Executivo estadual paraense, com fatores parcialmente já enumerados na seção de metodologia, os quais serão aproveitados na construção dos quadros em sequência: objetivo(s); região de integração (RI); ação(ões) correspondente(s); produto da ação.

A tentativa é de investigar a alocação de recursos voltados às políticas públicas de atenção aos direitos ESC no bojo do planejamento de execução orçamentária, nesse momento do estado do Pará, e, em específico, determinar o estado das rubricas direcionadas à população LGBT+ dentre as metas de prioridades definidas pelo Poder Executivo para o exercício financeiro de 2023.

De entrada, uma vez mais a pesquisa conduzida não localizou referência direta ao termo LGBT+ (e todas as suas variáveis já discutidas) no seio do documento, o que, por óbvio, também distancia as diretrizes e prioridades do estado do Pará do patrocínio de políticas públicas direcionadas à comunidade no exercício avaliado. A conclusão é, assim, a mesma que tomada no conteúdo da LDO federal de 2023 no capítulo antecedente, em que também não foi encontrada menção direta às pessoas LGBT+.

Demais disso, estrutura-se nos quadros a seguir todas as metas prioritárias referentes, ao menos, aos direitos ESC na figura de marcador principal, como medida de descrever as diretrizes principais da programação de execução do orçamento que lastreia a Lei Orçamentária correspondente de 2023.

Importante ressaltar que esse Anexo V da LDO 2023 faz repetições de programa e objetivo(s) concomitantes a regiões de integração diversas. Por esse motivo, almejando tabulação mais compreensiva dos dados apurados, os quadros organizar-se-ão mediante os programas temáticos refrengtes aos direitos ESC apontados na subseção acima, utilizando, então, os demais fatores como seus descritores.

No mesmo sentido, acaso os itens objetivos e ação(ões) correspondente(s) dentro do mesmo programa sejam idênticos em conteúdo, terão as suas células ajustadas no quadro, e seccionados por região de integração na coluna correspondente. Acaso a ação se repita em localidades diferentes da mesma RI, também serão repetidas dentre as células referentes a sua coluna. Nesse contexto, a pesquisa teve como resultado:

Quadro 8 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Promover os Direitos Humanos	Carajás	Implementação das Usinas da Paz	Pessoa Atendida
	Carajás		
	Guajará		
Promover Ações Inclusivas de Jovens, Adolescentes e Crianças	Marajó	Polo de Inclusão PARÁPAZ	Criança/Adolescente e Atendido
	Rio Caeté		
	Rio Capim		
	Rio Xingu		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 9 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Cultura” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Promover a Valorização das Expressões Artístico Culturais como Instrumento de Identidade, Diversidade e Sustentabilidade	Araguaia	Fomento à Economia Criativa	Empreendedor Atendido
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Xingu		
Promover a Identificação, Qualificação e Preservação do Patrimônio Material e Imaterial	Guajará	Implantação de Espaços Culturais	Espaço implantado
	Guajará		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 10 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Direitos Socioassistenciais” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Garantir o Atendimento Integral ao Socioeducando em Privação de Liberdade e Atenção a Egressos	Baixo Amazonas	Implantação de Unidade de Atendimento Socioeducativo	Unidade implantada

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 11 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Educação básica” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Garantir com Qualidade o Acesso e a Permanência do (a) Aluno (a) na Educação Básica	Araguaia	Implantação da Educação em Tempo Ampliado	Escola atendida
	Baixo Amazonas		
	Carajás		
	Guajará		
	Guamá		
	Lago de Tucuruí		
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Rio Capim		
	Tapajós		
	Tocantins		
Xingu			
Assegurar a Expansão e a Qualidade da Cobertura da Rede Estadual de Educação Básica	Araguaia	Construção de Unidade Escolar	Unidade Escolar Construída
	Baixo Amazonas		
	Carajás		
	Guajará		
	Lago de Tucuruí		
	Marajó		
	Rio Capim		
	Tapajós		
	Tocantins		
	Xingu		
	Assegurar a Expansão e a Qualidade da Cobertura da		
Baixo Amazonas			
Carajás			

Rede Estadual de Educação Básica	Guajará		
	Guamá		
	Lago de Tucuruí		
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Rio Capim		
	Tapajós		
	Tocantins		
	Xingu		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 12 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Educação profissional e tecnológica” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Dinamizar a Oferta de Cursos de Educação Profissional e Tecnológica	Carajás	Implementação da Educação Profissional	Aluno atendido
	Guamá		
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Rio Capim		
Dinamizar a Oferta de Cursos de Educação Profissional e Tecnológica	Carajás	Implementação de Escolas Tecnológicas	Escola implementada
	Lago de Tucuruí		
	Rio Capim		
	Tapajós		
Dinamizar a Oferta de Cursos de Educação Profissional e Tecnológica	Marajó	Qualificação Profissional às Potencialidades Locais	Pessoa Qualificada
	Rio Caeté		
	Rio Capim		
	Tocantins		
Dinamizar a Oferta de Cursos de Educação Profissional e Tecnológica	Marajó	Realização de Cursos de Educação Tecnológica	Aluno atendido

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 13 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Educação superior” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Garantir a Adequação e Modernização da Infraestrutura Física e Tecnológica no Âmbito Acadêmico e Administrativo	Araguaia	Construção de Unidades Acadêmicas e Administrativas	Unidade construída
Garantir o Acesso aos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação	Guajará	Implementação de Escolas Tecnológicas	Escola implementada
	Lago de Tucuruí		
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Tocantins		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 14 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Saúde” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Fortalecer a Rede de Atenção a Saúde dos Serviços de Média e Alta Complexidade	Araguaia	Implantação de Estabelecimento Assistencial de Saúde	Estabelecimento implantado
	Baixo Amazonas		
	Carajás		
	Guajará		
	Guajará		
	Guajará		
	Lago de Tucuruí		
Fortalecer a Rede de Atenção a Saúde dos Serviços de Média e Alta Complexidade	Araguaia	Requalificação de Estabelecimento de Saúde	Estabelecimento requalificado
	Baixo Amazonas		
	Baixo Amazonas		
	Baixo Amazonas		
	Carajás		

	Lago de Tucuruí		
	Marajó		
	Marajó		
	Marajó		
	Rio Caeté		
	Rio Caeté		
	Tapajós		
	Tocantins		

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 15 – Apuração de políticas correlatas aos direitos ESC no programa temático “Trabalho, Emprego e Renda” no corpo da LDO estadual 2023

Objetivo(s)	Região de integração	Ação(ões) correspondente(s)	Produto da ação
Promover a Inserção e Reinserção de Trabalhadores no Mundo do Trabalho	Lago de Tucuruí	Intermediação de Mão-de-Obra	Trabalhador colocado
	Xingu		

Fonte: elaborado pelo autor.

Consoante apontado, os quadros sistematizados retiram da literalidade dos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 as metas de caráter prioritário para o estado do Pará no afã de cumprir, igualmente, os objetivos do Plano Plurianual 2020-2023: isso porque os programas temáticos que informam os parâmetros das diretrizes, são, como descritos naquele art. 3º da norma, “[...] instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual 2020 - 2023” (Pará, 2022, pos. 1).

Da mesma forma, segundo o art. 2º dessa LDO estadual de 2023, todas as políticas definidas como prioridade dentro das metas terão privilégio sobre a alocação de recursos no projeto da lei orçamentária posterior, inclusive com atenção às metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (*vide* nota de rodapé 69):

Art. 2º As prioridades e as metas da Administração Pública Estadual, para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, estão definidas em anexo desta lei e em consonância com o Plano Plurianual 2020-2023, e observam os seguintes critérios de priorização:

[...]

§ 1º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2023 terão precedência na alocação dos recursos no Projeto de Lei Orçamentária, atendidas as despesas com obrigação constitucional e as de funcionamento dos órgãos e entidades, e deverão, ainda, estar em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Observa-se, portanto, que a própria programação de metas do exercício financeiro paraense de 2023 não integra em seu conteúdo diretrizes orientadas nomeadamente para a comunidade LGBT+, seja em qualquer dos programas temáticos voltados aos direitos ESC inseridos naquele PPA 2020-2023. Nos termos do parágrafo alhures, defende-se não haver no bojo da LDO 2020-2023 a indicação de priorização de alocação desses recursos de maneira programática dentro dos marcadores orçamentários, o que, novamente, reforça a lógica das escolhas políticas dentro do orçamento (Marin, 2023).

Ver-se-á, em seguida, como essas metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 se traduzem na letra da Lei Orçamentária estadual de 2023, tomando em consideração, desde então, o resultado referente às pessoas LGBT+ supraexposto, e, de forma dinâmica, buscando compreender quantitativamente o planejamento dos programas temáticos delimitados no decurso do exercício financeiro em tela.

4.2.3. A Lei Orçamentária Anual estadual paraense de 2023: coleta e tabulação

É a Lei estadual nº 9.851, de 12 de janeiro de 2023 que “Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o Exercício Financeiro de 2023” (Pará, 2023, pos. 1), e vem nos calcanhares do Plano Plurianual 2020-2023 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 investigadas nas duas subseções anteriores. Em primeiro momento, estima a receita do estado do Pará para o intervalo no montante de R\$39.633.781.356,00, fixando a despesa no mesmo valor, compreendendo (Pará, 2023, p. 1):

Art. 1º [...]

I- o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Estado, do Ministério Público e Defensoria Pública e Órgãos Constitucionais Independentes, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e empresas públicas e sociedades de economia mista dependentes do Tesouro Estadual;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

III - o Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes do Tesouro Estadual, em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

No âmbito da estimativa da receita, como cedição de normativas orçamentárias e já

demonstrado na legislação federal, a LOA estadual 2023 secciona os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ambos dentro daquele total previsto de R\$39.633.781.356,00, da seguinte maneira (Pará, 2023, p. 1):

Art. 2º [...]

I - Orçamento Fiscal, R\$ 32.694.335.974,00 (trinta e dois bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil, novecentos e setenta e quatro reais);

II - Orçamento da Seguridade Social, R\$ 6.939.445.382,00 (seis bilhões, novecentos e trinta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, trezentos e oitenta e dois reais).

Comparando os valores rubricados, tem-se que o orçamento destinado à seguridade social é aproximadamente 21% do total dedicado ao orçamento fiscal. De forma detida, o art. 3º da mesma Lei Orçamentária paraense apresenta o desdobramento da estimativa de receita por categoria econômica e origem, avaliando os ganhos presumidos mediante receitas correntes no importe de R\$35.433.047.955,00, os de receitas correntes intra-orçamentárias em R\$3.022.590.017,00, e, enfim, aqueles de receitas de capital no valor de R\$1.178.143.384,00.

A despesa total, por sua vez, é fixada também em R\$39.633.781.356,00, isto é, equiparada à receita estimada como medida de equilíbrio fisco-orçamentário, e se encontra alocada nos orçamentos fiscal e da seguridade social por meio de valores próprios (Pará, 2023, p. 3):

Art. 4º [...]

I - no Orçamento Fiscal, R\$ 25.516.268.435,00 (vinte e cinco bilhões, quinhentos e dezesseis milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e trinta e cinco reais);

II- no Orçamento da Seguridade Social, R\$ 14.117.512.921,00 (quatorze bilhões, cento e dezessete milhões, quinhentos e doze mil, novecentos e vinte e um reais).

Parágrafo único. Do montante fixado no inciso II deste artigo, a parcela de R\$ 7.178.067.539,00 (sete bilhões, cento e setenta e oito milhões, sessenta e sete mil, quinhentos e trinta e nove reais) será custeada com recursos do Orçamento Fiscal.

Segundo o art. 5º, assim como visto no PPA estadual 2020-2023 e na LDO paraense 2023, a LOA 2023 também ressalva as despesas à subsunção aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e desdobra a alocação dos recursos de dispêndio por unidades orçamentárias entre 97 dos órgãos, autarquias, fundações, agências, órgãos constitucionamente independentes, instituições de ensino e instituições auxiliares aos três poderes, compondo Poder

Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário⁶⁵ dentro do Orçamento Geral do Estado. Ratificando ainda o diálogo existente entre essas três normativas de orçamento, tem-se (Pará, 2023, p. 9):

Art. 14. Os anexos da Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual 2020/2023, passam a vigorar com as alterações constantes dos Anexos desta Lei.

[...]

Art. 16. Constituem-se Anexos desta Lei, os constantes no art. 12 da Lei Estadual nº 9.649, de 29 de junho de 2022.

A destinação específica das rubricas do orçamento os programas temáticos encontram-se, desta feita, nos anexos dessa Lei estadual nº 9.851, de 12 de janeiro de 2023, constituídos de dois volumes: o Volume I, que dispõe sobre a receita (item 1), a despesa (item 2), a receita e a despesa segundo a categoria econômica (item 3), a compatibilidade de metas fiscais (item 4), a renúncia de receita (item 5), o portfólio de investimentos do estado (item 6), e a programação a cargo da administração direta (item 7); e o Volume II, que trata da programação a cargo da administração indireta (item 8), a programação a cargo do Poder Legislativo (item 9), a programação a cargo do Poder Judiciário (item 10), a programação a cargo do Ministério Público (item 11), a programação a cargo dos órgãos constitucionais independentes (item 12), a programação a cargo da Defensoria Pública (item 13), o orçamento de investimento das empresas públicas (item 14), a memória de cálculo da receita e da renúncia fiscal (item 15), o orçamento por município (item 16), e o glossário (item 17).

Conforme exercitado nas seções e subseções antecedentes, é importante partir dos conceitos pré-estabelecidos pela normativa no bojo de seu glossário (Pará, 2023, p. 1.005):

Programa: Desdobramento da classificação funcional programática, através do qual se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazo aos orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios de instrumentos de ação, organicamente articulados para o cumprimento das funções. Os programas, geralmente, representam os produtos finais da ação governamental.

Função: Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Subfunção: Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público, identificando a matriz básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas. [...]

⁶⁵ “Art. 15. O Desdobramento da Receita e da Despesa obedecem ao disposto na Lei Estadual nº 9.649, de 29 de junho de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2023), e nas normas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.” (Pará, 2023, p. 9).

Conforme estruturado nessa LOA 2023, os mecanismos de programa, função e subfunção podem ser entendidos como marcadores orçamentários, visto que utilizados como referenciais na redação e compreensão do Orçamento Geral do Estado, conquanto sob uma visão de caráter tradicional de leitura do orçamento (Marin, 2023).

Relevante, então, apropriar-se do pressuposto de programa definido no excerto, que concede “[...] Os programas, geralmente, representam os produtos finais da ação governamental.” (Pará, 2023, p. 1.005). É sob essa ótica que a pesquisa conduzida se dá sobre os programas temáticos inseridos especialmente no Volume 1 desses Anexos, no que pertine aos itens de despesa (2) e despesa e receita segundo a categoria econômica (3), parcialmente reproduzidos por meio de figuras retiradas sem alterações do documento, e, na construção das tabelas e quadros que seguem, o item de programação a cargo da administração direta (7).

De pronto, em paralelo aquele art. 4º da LOA estadual de 2023 que fixa o montante final da despesa e secciona os valores referentes ao orçamento fiscal e da seguridade social, o item da despesa (2) possui subitem (2.1.) de evolução da despesa segundo as categorias econômicas e grupos de despesa, onde traça-se quadro comparativo entre os montantes de despesa realizados nos exercícios financeiros dos anos de 2019, 2020 e 2021, o montante de despesa orçado para o ano 2022, e o montante proposto para o ano de 2023 (Pará, 2023, p. 137):

Figura 15 – Quadro de evolução da despesa segundo as categorias econômicas e grupo de despesa no exercício financeiro de 2023

EVOLUÇÃO DA DESPESA SEGUNDO AS CATEGORIAS ECONÔMICAS E GRUPO DE DESPESA

R\$ 1,00

Inciso IV do § 1º do art 12 da LDO 9.649 de, 29 de junho de 2022

GRUPO DE DESPESA	REALIZADO						ORÇADO		PROPOSTA	
	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
DESPESAS CORRENTES	22.638.697.556	94	27.659.072.970	90	30.894.432.534	88	26.893.981.260	86	34.796.437.585	88
Pessoal e Encargos Sociais	13.032.870.178	54	15.465.376.708	50	15.992.172.748	46	17.813.099.078	57	22.455.392.418	57
Juros e Encargos da Dívida	283.012.290	1	124.962.338	0	186.099.046	1	264.055.496	1	609.936.507	2
Outras Despesas Correntes	9.322.815.088	39	12.068.733.924	39	14.716.160.740	42	8.816.826.686	28	11.731.108.660	30
DESPESAS DE CAPITAL	1.542.248.048	6	3.014.258.416	10	4.082.092.378	12	3.903.082.597	12	4.136.983.346	10
Investimento	818.776.372	3	2.257.762.501	7	3.245.940.943	9	2.814.178.779	9	3.020.330.811	8
Inversões Financeiras	182.506.048	1	463.205.735	2	443.484.062	1	444.449.597	1	374.769.428	1
Amortização da Dívida	540.965.629	2	293.290.180	1	392.667.373	1	644.454.221	2	741.883.107	2
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	-	-	-	-	-	-	540.635.654	2	700.360.425	2
DESPESA TOTAL	24.180.945.604	100	30.673.331.386	100	34.976.524.911	100	31.337.699.511	100	39.633.781.356	100

Fonte: SEFA / SEPLAD

Nota:

(1) Valores Nominais

(2) Os valores das despesas Intraorçamentárias estão inclusos no total por Grupo de Despesa

Fonte: Pará, 2023

Observa-se, no paralelo entre os exercícios financeiros, um gradual aumento da despesa fixada entre os anos de 2019-2023, orçada em R\$24,180,945,604,00 em 2019 a R\$39.633.781.356 em 2023, acompanhado também de uma estabilização no percentual de participação de despesas correntes e despesas de capital, que variou tão somente por 94%-86% e 12-6% respectivamente, isto é, com máximos de oscilação de 8% e 6% entre os anos no intervalo descrito.

É no subitem do resumo da despesa direcionada ao orçamento fiscal (2.3) que se

encontra o enquadramento dos valores de despesas correntes, despesas de capital e reserva de contingência contidos na figura reproduzida acima, e aplicados pelo estado do Pará no exercício financeiro (Pará, 2023, p. 145):

Figura 16 – Quadro de resumo da despesa do orçamento fiscal referente ao exercício financeiro de 2023

RESUMO DA DESPESA

OGE 2023 R\$ 1,00

Inciso V do § 1º do art. 13 da LDO nº 9.649, 26/06/2022

ESPECIFICAÇÃO	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL
Despesas Correntes	20.678.086.938	822.621.567	21.500.708.505
Pessoal e Encargos Sociais	14.607.063.529	237.550.902	14.844.614.431
Juros e Encargos da Dívida	609.936.507	0	609.936.507
Outras Despesas Correntes	5.461.086.902	585.070.665	6.046.157.567
Despesas de Capital	3.591.498.258	217.193.607	3.808.691.865
Investimentos	2.477.257.253	216.702.077	2.693.959.330
Inversões Financeiras	373.671.898	47.530	373.719.428
Amortização da Dívida	740.569.107	444.000	741.013.107
Reserva de Contingência	206.868.065	0	206.868.065
Reserva de Contingência	206.868.065	0	206.868.065
TOTAL GERAL	24.476.453.261	1.039.815.174	25.516.268.435

Fonte: Pará, 2023

De ainda maior importância para a pesquisa é o subitem do demonstrativo de despesa por poder e órgão (2.5), que discrimina os valores destinados a todos os sujeitos componentes da Administração Pública do estado do Pará no panorama do orçamento geral. Considerando a execução dos programas temáticos sob atribuição direta do Executivo estadual, no seio de seus órgãos, agências, fundações e instituições de apoio, o extrato lhes confere o valor total de despesa fixado em R\$35.025.433.589,00, distribuídos como na tabela abaixo:

Tabela 9 – Demonstrativo específico de despesas direcionadas ao Poder Executivo estadual na LOA 2023

Despesa por ente	Pessoal e encargos sociais	Juros e encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida	Reserva de contingência	Total
Poder Executivo	R\$19.209.442.720,00	R\$609.936.500,00	R\$10.577.769.652,00	R\$2.813.763.750,00	R\$372.277.428,00	R\$741.883.107,00	R\$700.360.425,00	R\$35.025.433.589,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Em continuidade, o item do demonstrativo da despesa por função ou órgão (2.6) fornece a destinação de valores dentro da especificação do que descreve como a função dos órgãos e instituições componentes da estrutura do estado, quais sejam: administração; agricultura; assistência social; ciência e tecnologia; comércio e serviços; comunicações; cultura; desporto e lazer; direitos da cidadania; educação; encargos especiais; energia; essencial à justiça; gestão ambiental; habitação; indústria; judiciária; legislativa; organização agrária; previdência social; reserva de contingência; saneamento; saúde; segurança pública; trabalho; transporte; urbanismo.

Assim, no escopo do recorte da pesquisa, organizar-se-á os montantes referentes aos órgãos, fundações, autarquias e demais entes públicos com atribuição de coordenação e consecução dentro do conceito de função utilizado no Anexo correspondente. Nesse sentido, o resultado enquadrado se resume:

Quadro 16 – Apuração de valores destinados aos órgãos por função executiva de direitos ESC na LOA 2023

Função	ODS aplicável	Órgão	Valores individualizados	Total
Assistência social	ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará	R\$167.680.816,00	R\$1.761.135.443,00
		Fundo de Assistência Social da Polícia Militar	R\$10.800.000,00	
		Fundo Estadual de Assistência Social	R\$305.476.066,00	
		Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará	R\$1.106.067.233,00	
		Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	R\$126.563.338,00	
		Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania	R\$44.547.990,00	
Cultura	ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Fundação Carlos Gomes	R\$19.872.119,00	R\$187.842.397,00
		Fundação Cultural do Estado do Pará	R\$69.780.057,00	
		Secretaria de Estado de Cultura	R\$98.190.221,00	
Direitos da Cidadania	ODS 11 - Cidades e comunidades	Fundação ParáPaz	R\$36.437.601,00	R\$89.398.087,00
		Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos	R\$1.006.586,00	

	sustentáveis; ODS 10 - Redução das desigualdades; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Instituto de Metrologia do Estado do Pará	R\$11.433.242,00	
		Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	R\$40.520.658,00	
Educação	ODS 4 - Educação de qualidade; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica	R\$135.283.206,00	R\$6.901.253.519,00
		Secretaria de Estado de Educação	R\$6.277.002.629,00	
		Universidade do Estado do Pará	R\$488.967.684,00	
Saúde	ODS 5 - Saúde e bem-estar; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará	R\$18.849.227,00	R\$5.051.389.523,00
		Fundação Pública Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna	R\$41.533.728,00	
		Fundação Santa de Misericórdia do Pará	R\$66.633.937,00	
		Fundo Estadual de Saúde	R\$4.874.773.568,00	
		Hospital Ophir Loyola	R\$49.599.063,00	
Trabalho	ODS 8 - Trabalho decente e crescimento econômico; ODS 16 - Paz, justiça e instituições eficazes	Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará	R\$14.846.977,00	R\$48.494.004,00
		Fundo Estadual do Trabalho do Estado do Pará	R\$30.222.623,00	
		Núcleo Gerenciamento do Programa do Microcrédito – CREDCIDADÃO ADM	R\$3.424.404,00	

Fonte: elaborado pelo autor.

Paralelamente à discriminação pelo marcador orçamentário de função, o item sequente faz mescla dos dados de dotação ao encartar o demonstrativo da despesa por programa temático e órgão de execução (2.7.), demonstrando os valores fixados aos entes que executam as políticas concentradas nos direitos ESC, também de acordo com os programas temáticos advindos do PPA 2020-2023, que têm funcionado como estepe para as investigações pretendidas desde a seção apropriada.

Retoma-se dentre aqueles programas temáticos constantes na seção correspondente do Poder Executivo no Anexo da Lei Orçamentária Anual de 2023: “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, “Cultura”, “Direitos Socioassistenciais”, “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, “Educação Superior”, “Saúde”, e “Trabalho, Emprego e Renda”. No bojo da destinação, determinados entes se repetem dentro de programas diversos em razão das políticas que conduzem dentro das funções em se inserem, pelo que foram mantidos em repetição no afã de manter os dados fidedignos ao documento. Tem-se como resultado:

Quadro 17 – Apuração de despesa fixada aos órgãos por função executiva de direitos ESC na LOA 2023

Programa temático	Órgão	Valores individualizados	Total
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	Corpo de Bombeiros Militar do Pará	R\$522.599,00	R\$109.735.880,00
	Departamento de Trânsito do Estado do Pará	R\$8.000.000,00	
	Fundação ParáPaz	R\$17.599.071,00	
	Fundo Estadual de Assistência Social	R\$660.000,00	
	Fundo Estadual de Defesa dos Direitos Difusos	R\$1.006.586,00	
	Fundo Estadual de Saúde	R\$901.153,00	
	Gabinete do Vice-Governador	R\$394.000,00	
	Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará	R\$150.000,00	
	Instituto de Metrologia do Estado do Pará	R\$1.422.894,00	
	Junta Comercial do Estado do Pará	R\$300.000,00	
	Polícia Civil do Estado do Pará	R\$6.230.783,00	

	Policial Militar do Pará	R\$552.500,00	
	Secretaria de Estado da Fazenda	R\$518.904,00	
	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária	R\$18.924.936,00	
	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	R\$132.500,00	
	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos	R\$12.592.455,00	
	Secretaria de Estado de Planejamento e Administração	R\$10.209.139,00	
	Secretaria Estratégica de Estado de Articulação da Cidadania	R\$29.618.360,00	
Direitos Socioassistenciais	Central de Abastecimento do Pará S.A.	R\$3.870.651,00	R\$342.430.307,00
	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará	R\$22.613.452,00	
	Fundo Estadual de Assistência Social	R\$304.816.066,00	
	Fundo Estadual de Saúde	R\$826.002,00	
	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	R\$10.304.136,00	
Educação Básica	Fundação Carlos Gomes	R\$2.516.972,00	R\$4.598.632.894,00
	Secretaria de Estado de Educação	R\$4.596.115.922,00	
Educação Profissional e Tecnológica	Escola de Governança Pública do Estado do Pará	R\$176.000,00	R\$241.914.363,00
	Fundação Carlos Gomes	R\$1.972.077,00	
	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica	R\$135.283.206,00	
	Secretaria de Estado de Educação	R\$104.275.448,00	
	Secretaria de Estado de Turismo	R\$199.600,00	
	Universidade do Estado do Pará	R\$8.032,00	
Educação Superior	Escola de Governança Pública do Estado do Pará	R\$239.000,00	R\$112.350.099,00

	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas	R\$1.237.744,00	
	Fundação Carlos Gomes	R\$790.000,00	
	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica	R\$33.293.346,00	
	Universidade do Estado do Pará	R\$76.790.009,00	
Saúde	Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará	R\$7.122.227,00	R\$3.134.456.767,00
	Fundação Pública Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna	R\$22.911.956,00	
	Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará	R\$35.221.937,00	
	Fundo Estadual de Saúde	R\$3.035.880.584,00	
	Hospital Ophir Loyola	R\$33.320.063,00	
Trabalho, Emprego e Renda	Encargos Gerais Sob a Supervisão da SEPLAD – Planejamento	R\$49.033,00	R\$45.118.633,00
	Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Pará	R\$14.846.977,00	
	Fundo Estadual do Trabalho do Estado do Pará	R\$30.222.623,00	
Somatório final			R\$8.584.638.853,00

Fonte: elaborado pelo autor.

O resultado no somatório final indica investimento do estado do Pará na casa dos bilhões na fixação da despesa a ser aproveitada pelos entes executores de políticas públicas nos programas temáticos direcionados aos direitos ESC. É nesse plano em que o trabalho parte para a busca de políticas, dentro de tais programas com despesas vinculadas, que de forma nominal e individualizada englobem a comunidade LGBT+.

A construção lógica da pesquisa conduzida caminhou desde o âmbito do orçamento federal referente ao exercício financeiro de 2023, em atenção aos programas circunscritos não apenas aos direitos ESC como um todo, mas também, de forma singularizada, à dotação orçamentária reservada – ou não – aos planos de caráter nacional de atenção às pessoas LGBT+, considerando também o mapeamento de políticas públicas de fundo.

Da mesma maneira, nesse capítulo seguiu-se o mesmo percurso metodológico mediante o recorte analítico e temporal, entretanto no que se refere ao objeto principal da dissertação, o orçamento estadual paraense do exercício financeiro de 2023. Em primeiro momento, a busca realizada no seio do Plano Plurianual 2020-2023 não reservou qualquer política direcionada nominalmente à comunidade LGBT+, o que de sequência, junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi alterado no sentido de retornar ao menos um resultado de política subsumida de destinação de rubrica que verbalmente voltada à pessoas LGBT+.

O que construído nessa subseção, por seu turno, é uma relatoriação compreensiva de ímpeto quantitativo das políticas públicas relativas aos direitos ESC arraigadas no conceito de programa temático que acompanha o Orçamento Geral do Estado de 2023, isto é, uma avaliação numérica das rubricas contidas dentre as despesas dos entes públicos estaduais ligados ao Poder Executivo que executam ações e planos advindos do planejamento de orçamento, demonstrado acima sob montantes de bilhões.

Nesse contexto, o último dos itens desse Volume I dos Anexos da LOA 2023, da programação a cargo da administração direta (7), contém a amálgama de todos os marcadores orçamentários investigados e registrados na legislação do Orçamento Geral do Estado, fazendo uso de: programa temático; função; subfunção; projeto-atividade; operações especiais.

Lançando mão dos descritores e critérios definidos na subseção de metodologia no capítulo anterior, localizou-se tão somente mais uma programa viabilizado pelo orçamento anual do exercício financeiro estadual de 2023 que abarca a população LGBT+, em reprodução editada pelo autor para fins de ajuste (Pará, 2023, p. 473):

Figura 17 – Programação a cargo da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos

Insciso III do Art.12 da LDO nº 9.649, 29/06/2022										OGE 2023		R\$ 1,00		
Programa	Função / Subfunção	A	E	M	FONTES	ODS	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Reserva de Contingência
Projeto-Atividade / Operações Especiais		A	E	M										
1500	Cidadania, Justiça e Direitos Humanos						12.592.455	0	0	12.192.455	400.000	0	0	0
14-Direitos da Cidadania / 422-Direitos Individuais, Coletivos e Difusos														
8798	Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI					10		0	0	70.000	0	0	0	0
							70.000							
		2	F	90	01500000001			0	0	70.000	0	0	0	0
Produto:	Evento Apoiado													
						Qde.: 10	Un							

Fonte: Pará, 2023

O projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI”, constante do programa 1500, “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, no bojo da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, é produto idêntico ao da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023, sendo objeto de dotação anual no importe de R\$70.000,00.

Da investigação conduzida na integralidade do Anexo, dentro de seu Volume I, e, ainda, do orçamento de despesas reservados aos programas temáticos promovidos pelas entidades

públicas ligadas ao Poder Executivo Estadual, retornou apenas um resultado hábil dentre os critérios da pesquisa.

A diferença na abordagem orçamentária mediante os marcadores propostos é discrepante –, cotejando a apuração de dados do Quadro 16, que aponta o somatório final de valores resguardados à execução dos programas temáticos Cidadania, Justiça e Direitos Humanos, Direitos Socioassistenciais, Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Superior, Saúde, e Trabalho, Emprego e Renda, enquanto recortes de políticas concernentes aos direitos ESC, com o montante encontrado na Figura 17, tem-se:

Quadro 18 – Comparativo do somatório de valores fixados aos programas correlacionados aos direitos ESC frente ao único projeto destinado à comunidade LGBTQ+ na LOA 2023

Somatório final da despesa fixada aos programas correlacionados aos direitos ESC	Somatório de despesa fixada ao projeto 8798, de programa correlacionado aos direitos ESC
R\$8.584.638.853,00	R\$70.000,00

Fonte: elaborado pelo autor.

O valor destinado ao projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ+”, representa menos de um ponto percentual do montante total fixado às despesas do agregado dos programas temáticos em que se insere. Ademais, no que pertine mormente a fixação das despesas referentes ao programa 1500, “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, referente ao órgão responsável pela execução do projeto 8978, de onde faz parte, a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, a assimetria é tal qual facilmente observável:

Quadro 19 – Comparativo da despesa total fixada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos frente ao único projeto destinado à comunidade LGBTQ+, sob sua atribuição de execução na LOA 2023

Despesa total fixada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos para execução do programa 1500 (Cidadania, Justiça e Direitos Humanos)	Despesa fixada ao projeto 8798 (Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ+) dentro do programa 1500 (Cidadania, Justiça e Direitos Humanos) junto a Secretaria de Justiça e Direitos
R\$12.592.455,00	R\$70.000,00

Fonte: elaborado pelo autor.

No decorrer do documento não se encontram quaisquer outras referências à políticas públicas dentro dos programas temáticos, funções e subfunções que particularize a comunidade LGBTQ+ dentro do orçamento geral do estado do Pará do exercício financeiro de 2023, isto é, não registra outras rubricas que não a do projeto 8978, nem mesmo dentro do núcleo de planejamento orçamentário dos direitos ESC.

Pode-se asseverar, portanto, que o diálogo deduzido entre o PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023 estadual reforça a tese excludente da categoria LGBTQ+ como marcador

orçamentário, e, simultaneamente, indica a medida incipiente na qual o orçamento geral paraense de 2023 influencia na garantia dos direitos ESC de sua população LGBTQ+, em se tratando de termos quantitativos.

A inexistência de previsão ampla e bem definida de políticas públicas dentro dos programas temáticos executados pelo estado do Pará voltadas às pessoas LGBTQ+ demonstra, por si, afastamento completo da materialização de uma igualdade substancial (Young, 1990) desde mesmo o planejamento da agenda fisco-orçamentário paraense, onde, como aduzido pela autora (1990, p. 90):

À medida que o próprio Estado passa por uma crescente crise fiscal e econômica, os formuladores de políticas têm menos capacidade ou disposição para promover a justiça distributiva. Isso não só causa um sério declínio no padrão de vida de muitas pessoas, mas também levanta questões sobre as condições de distribuição justa, a estrutura básica de controle e decisão e a autodeterminação das necessidades e serviços. (tradução nossa)

O retorno de apenas um projeto no âmbito orçamentário que se estende desde a feitura do Plano Plurianual de 2020-2023, dentro, inclusive, do mesmo governo (Helder Barbalho, MDB), indica o nível de priorização oferecido pela Administração aos direitos ESC da população LGBTQ+ paraense, sobretudo quando tomando por medida o orçamento enquanto peça de caráter político, conceito amplamente apropriado por esse trabalho. É o que também fomentam Abreu e Câmara ao ditar que “[os instrumentos de ação pública] incorporam um modelo mental de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública. Eles têm, portanto, funções simbólicas de transmissão de valores e de reforço de poder [...]” (2015, p. 75).

Noutro passo, fazer investigação primordialmente quantitativa do orçamento não faria jus à uma análise compreensiva da atuação da Administração Pública se não comparada às métricas de execução dispostas por seus próprios gestores. Em exemplo, ao sugerir a expansão do ferramental dos marcadores orçamentários, Marin (2023) prevê um estudo fisco-orçamentário de caráter ampliativo que permita aos recortes mais direcionados, tanto de sujeitos quanto de metas.

Aqui, retorna-se ao que também suscitado por Abreu e Câmara quando discutindo a dinâmica da ação pública e seus instrumentos, que “[...] em outras palavras, envolvem complexidade social e política. Essa abordagem contrasta com a visão normativa e instrumental predominante nas análises quantitativas sobre o orçamento público.” (2015, p. 75).

No plano do Orçamento Geral do Estado do Pará no intervalo de 2020-2023, existe notável produção documental que acompanha as normativas do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, desde mesmo antes de sua elaboração, o

que serve de substrato para a análise de intenção qualitativa da programação orçamentária frente aos resultados englobados no cumprimento da execução de seus projetos realizada abaixo.

4.3. O estado da execução orçamentária paraense em atenção à população LGBT+: os relatórios “Demandas das Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020”, “Cadernos ODS - Alinhamento do PPA 2020-2023 x Agenda 2030”, “Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023” e “Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023”

Em sua maioria, os documentos que acompanham o OGE paraense referente ao interstício de 2020-2023 *a posteriori* ou concomitantemente à sua realização possuem caráter avaliativo, isto é, conforme supramencionado, funcionam como mecanismos de métrica do alcance de execução orçamentária gerida pelo poder público no período. Ocorre que, ainda antes da elaboração das normativas do orçamento, o governo estadual promoveu audiências participativas de escuta dos anseios da população que afetariam a redação da legislação.

Segundo o cronograma contido no documento de roteiro do evento de abertura do Plano Plurianual de 2020-2023 (Pará, 2019b), a administração conduziu as audiências públicas entre os meses de março e junho de 2019, em paralelo às etapas das oficinas regionalizadas temáticas e das oficinas de elaboração dos programas, tendo como objetivos (Pará, 2019b, pos. 17):

Figura 18 – Audiências públicas no PPA 2020-2023



Fonte: Pará, 2019

Na Mensagem nº 046/19-GG, que apresentou o projeto do PPA 2020-2023 à Assembleia Legislativa, o governo indica que as estratégias de participação homenageiam a interação entre administração e administrados “[...] onde aproximamos o Poder Executivo da sociedade, ou ainda através da presença da população em cada uma das doze regiões de integração, onde foram realizadas as escutas sociais através das oitivas ocorridas nas audiências públicas.” (Governo do Estado do Pará, 2019, p. 1).

Como referenciado, a própria normativa do Plano Plurianual passado, a Lei nº 8.966, de

29 de junho de 2022, ratifica o caráter participativo na elaboração do projeto em seu art. 4º, “[...] O Plano Plurianual 2020-2023, foi elaborado a partir de escuta social, da regionalização e transversalização da ação de governo [...]” (Pará, 2019b, pos. 1).

Em que pese não haver registro de atas das reuniões realizadas, as reivindicações individuais e coletivas levadas pelo público às audiências foram consolidadas no relatório “Demandas das Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020” (Pará, 2019b), em que tabeladas por meio dos registros de: região de integração; município; demanda; “está no PPA?”; programa/ação do PPA; ano; entidade/cidadão.

No agregado do documento, em primeiro momento levou-se em conta, respectivamente, nos campos “está no PPA?” e “programa/ação do PPA” a resposta afirmativa e os programas temáticos norteadores no que atine aos direitos ESC já delimitados nas seções antecedentes do trabalho, seguido dos critérios “demanda”, “região de integração”, “ano” e “entidade/cidadão”.

Ademais, buscando atualizar a proposta de metodologia da pesquisa, em vista do resultado obtido na investigação do PPA 2020-2023, LDO 2023 e LOA 2023, em que o único projeto direcionado às pessoas LGBTQ+ nas legislações e seus anexos (8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ”) se encontra sob azo do programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, o recorte utilizado na primeira apuração utilizou tão somente este critério.

Para além disso, uma vez que a seleção já inclui o programa temático constante do planejamento do PPA, o campo “está no PPA?” foi retirado da tabulação. Nada obstante, os resultados não retornaram produtos relativos a comunidade LGBTQ+, considerando não haver descrição nominal de demandas nas audiências públicas que abarquem essa população:

Quadro 20 – Apuração de demandas referentes ao programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”

Programa/Ação do PPA	Demanda	Região de integração	Ano	Entidade/Cidadão
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Implementação da Estação Cidadania	Implantação de um centro administrativo estadual para concentração dos serviços públicos	Baixo Amazonas	2020/2023	Maria Leuyce de Melo Sousa (Associação de Moradores do Bairro Vitória Régia)
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Implementação da Estação Cidadania	Concentração administrativa dos serviços estaduais em Santarém	Baixo Amazonas	2020/2023	Alexandre Lima Chaves, Alessandro Nascimento (Associação

				Comercial e Empresarial de Santarém)
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Realização do PARÁPAZ Itinerante	Criação do Própaz Castanhal, com atendimento aos sábados e domingos às mulheres que sofrem violência doméstica	Guamá	2020/2023	Cleide Rocha/Conselho do Direito das Mulheres
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Realização do PARÁPAZ Itinerante	Inserção do município de Castanhal no Pro Paz Integrado	Guamá	2020/2023	Carmen Quadros/Secretaria Municipal de Assistência Social de Castanhal
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA)	Melhorias nas condições de transporte para locomoção das crianças da zona rural às escolas	Lago de Tucuruí	2020/2023	Sindicatos dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Atendimento e Orientação ao Consumido	Reforço na atuação do Procon no município	Rio Caeté	2020	Paulo Hermes/Vereador de Capanema
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos/Assistência Integrada ao Preso, Interno e Egresso	Implantação de um projeto de desenvolvimento de trabalho pelos detentos.	Rio Caeté	2020	Lena Vânia de Oliveira

Fonte: elaborado pelo autor.

De outro lado, quando o critério “está no PPA?” tem resposta negativa, igualmente não se registra referências às demandas que incluam a comunidade LGBT+ no agregado das audiências públicas prévias ao PPA 2020-2023, por qual motivo não entende-se necessária tabular o resultado inexistente.

Estabelece-se uma relação causa-consequência: a participação popular conjunta à administração quando da elaboração das normativas orçamentárias assegura às reivindicações de matérias do seu interesse no texto de lei. Ao mesmo tempo, o documento analisado não é subsidiado de atas dos encontros conduzidos, o que prejudica seja avaliada a presença e

participação dos grupos organizados da sociedade civil nas audiências de maneira fidedigna.

Dentre os relatórios produzidos após a publicação do Plano Plurianual 2020-2023, salta aos olhos o “Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023” (Pará, 2021a), mencionado de passagem alhures, que alinha o mecanismo orçamentário de compromissos regionais no seio dos programas temáticos do PPA 2020-2023 com base na revisão do PPA 2020-2023, para “[...] apresentar, de forma direta e objetiva, a estruturação e o realinhamento estratégico dessas ações prioritárias de governo programadas para o PPA 2020-2023 [...]” (Pará, 2021a, p. 5).

A apresentação do documento também enfatiza o caráter participativo da elaboração do Orçamento Geral do Estado, como insculpido naquele da art. 4º da Lei nº 8.966, de 29 de junho de 2022, assim como reforça o alinhamento das políticas e projetos do orçamento às diretrizes dos ODS, “[...] para um Estado comprometido com as políticas públicas que efetivamente possam transformar a vida das pessoas, respeitando as peculiaridades de cada região e de suas populações locais, originárias e tradicionais” (Pará, 2021a, p. 5).

É de interesse a essa dissertação, sobretudo porque desde a sua justificativa traz a institucionalização do texto do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e dos ODS ao ordenamento brasileiro como ferramenta de investigação. Na apresentação do documento, o governo do estado reforça a necessidade de adaptação da legislação orçamentária (Pará, 2021a, p. 5):

Considerando as adequações necessárias nas ações do PPA 2020-2023, inclusive com inserções de ações, dadas às novas demandas decorrentes das medidas de prevenção e dos efeitos da pandemia COVID 19, assim como em virtude do processo constante de aprofundamento da instituição da Agenda 2030, a partir dos estudos realizados na fase de elaboração do “Relatório Local Voluntário do Pará” e das experiências adquiridas quanto a correlação entre as ações realizadas e seus impactos para cada uma das metas dos ODS, foi necessário proceder a revisão do caderno ODS.

De forma a oferecer concepção institucional do mecanismo orçamentário (Marin, 2023) dos compromissos regionais, o documento assevera tratem-se de metas da administração pública que se traduzem no conjunto de entrega de bens e serviços prioritários referentes aos “[...] serviços públicos prestados à população, em regiões específicas, por meio das quais a presença e a efetividade da ação governamental podem ser mensuradas estrategicamente, seja espacial, seja quantitativamente” (Pará, 2021a, p. 6).

Como supracitado, em vista da relevância do recorte da leitura dos relatórios por meio

do programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”⁶⁶, em que insere o único projeto afeto à comunidade LGBTQ+ no Orçamento Geral do Estado do Pará, o 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQI”, o Caderno de Compromissos Regionais atribuído, consoante os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Pará, 2021a, p. 14):

O programa apresenta 19 Compromissos Regionais no PPA, para o biênio 2022-2023, que impactam diretamente nas políticas públicas tangenciadas nas ações e que se alinham mais diretamente aos ODS 5, 10, 11 e 16, porém com transversalidade em várias outras classificações.

Em cotejo, relevante confrontar o texto do “Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023” ao “Cadernos ODS - Alinhamento do PPA 2020-2023 x Agenda 2030” (Pará, 2021b), publicado pela Secretaria de Planejamento do Estado do Pará, que funciona como atualização de documento formalizado no ano de 2020, e, ainda, como medida de adequação dos parâmetros e metas das políticas públicas estaduais aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, no formato de incorporação da Agenda 2030 às normativas de orçamento paraenses.

Metodologicamente, o Cadernos ODS faz, no sumário, a divisão de suas seções também pela utilização integral dos programas temáticos constantes do PPA 2020-2023: “Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura”, “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, “Ciência, Tecnologia e Inovação”, “Cultura”, “Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade”, “Direitos Socioassistenciais”, “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, “Educação Superior”, “Esporte e Lazer”, “Governança Pública”, “Indústria, Comércio, Serviços e Turismo”, “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial”, “Saúde”, “Segurança Pública” e “Trabalho, Emprego e Renda”.

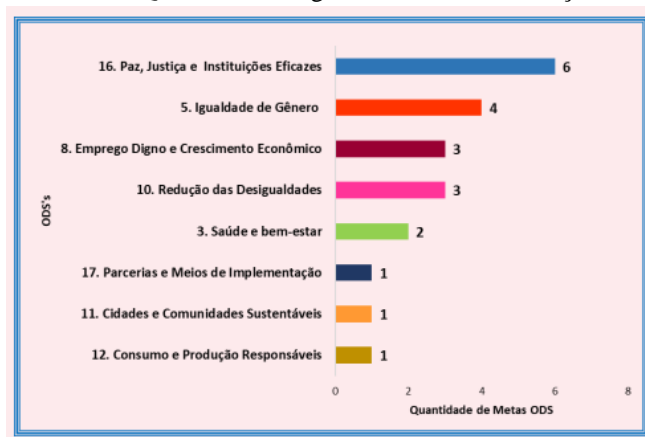
Dentro dos quadros referentes aos programas temáticos, esses tem como subdivisões de tabulação: objetivo; ação; órgão executor; produto (unidade); ODS (objetivos/metás) —, subsidiadas de legenda relativa à iconografia dos ODS. Como elemento contextualizador, traz antes das seções de quadros um gráfico que organiza quantitativamente as metas de ODS contidas no programa avaliado (Pará, 2021b).

Ainda em vista da relevância do programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, em que se insere o único projeto atinente à comunidade LGBTQ+ no Orçamento Geral do Estado paraense (8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQI”), é feita a investigação dentro do seu quadro registrado no documento, de pronto

⁶⁶ No que atine aos compromissos regionais referentes ao programa temático, o documento assevera “[...] Foram propostos com objetivo de ampliar o acesso à cidadania e no empoderamento do cidadão a fim de que seja conhecedor e promotor de seus direitos e deveres [...]” (Pará, 2021a, p. 14).

realizada com a reprodução do cálculo ODS em seu conteúdo por meio de gráfico individualizado (Pará, 2021b, p. 10):

Figura 19 – Metas ODS - Quantidade, Programa: Cidadania, Justiça e Direitos Humanos



Fonte: Pará, 2021b

O documento contém, dentre os objetivos internos que norteiam os quadros formatados do programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”: objetivo 01, promover os direitos humanos; objetivo 02, promover ações intersetoriais de prevenção e atenção ao uso de álcool e outras drogas; objetivo 03, promover ações inclusivas de jovens, adolescentes e crianças; objetivo 04, promover a reinserção social dos custodiados do sistema penitenciário; objetivo 05, promover ações de atendimento integral, qualificação e direitos humanos às mulheres.

No quadro do programa temático, o projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI” é estruturado da seguinte maneira, com edições na imagem original (Pará, 2021b, p 11):

Figura 20 – Quadro do Objetivo 01, “Promover os direitos humanos”, no programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”

Objetivo 01: Promover os direitos humanos				
Ação	Órgão Executor	Produto (Unidade)	ODS	
			OBJETIVOS	METAS
Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI	SEJUDH	Evento Apoiado	10.2	

Fonte: Pará, 2021b

A análise empreendida posicionou, enquanto marcadores orçamentários (Marin, 2023), o programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos” e seu projeto/ação correspondente, o 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI” na esquematização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, institucionalizados no Orçamento Geral do Estado relativo ao exercício financeiro de 2023.

Por fim, de suma importância quando na avaliação do alcance desse projeto no orçamento estadual do intervalo pesquisado é o documento “Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023”, publicado também pela SEPLAD. Em seus dois volumes, a relatoria contém a medição da execução dos programas, projetos e ações encartados no PPA 2020-2023, atentando, diretamente no exercício financeiro de 2023 (Pará, 2023, p. 9):

O fortalecimento da transparência e controle social, além da regionalização da gestão, foram premissas que nortearam o PPA 2020-2023, e nesta etapa de avaliação, revelam sua essencialidade enquanto instrumento de prestação de contas, levando à sociedade e seus legítimos representantes os resultados das ações de governo.

Apresenta como metodologia de avaliação da totalidade dos programas temáticos do Poder Executivo e dos programas temáticos dos demais entes e poderes constituídos, “a partir da análise de dados da execução e apuração de seus atributos: indicadores, compromissos regionais e metas físicas e financeiras das ações.” (Pará, 2023, p. 9). O documento também funciona no âmbito das diretrizes que regem o PPA 2020-2023: sociedade de direitos, crescimento inteligente, trabalho com responsabilidade e gestão pública eficiente (Pará, 2023).

Nos termos de conteúdo, no item da dimensão tática o relatório ratifica que os programas temáticos e seus atributos representam os fins do processo de elaboração do PPA no orçamento geral, a ser implementado por meio de processos decisórios que privilegiem eficiência e eficácia, elencados quantitativamente (Pará, 2023, p. 11):

Assim, totalizou 18 Programas, sendo 17 sob a especificação de Programas Temáticos, ligados diretamente à execução das políticas públicas e escopo deste Relatório, e um Programa de Manutenção da Gestão. De forma consolidada, os Programas foram compostos, em 2023, com 53 objetivos, 48 Indicadores de Processo, 25 Indicadores de Resultado, 320 Compromissos Regionais e 335 Ações. Ressalte-se que todos os atributos apresentaram-se de forma regionalizada.

O que demonstrado até então no trabalho é de interesse quantitativo, considerada a natureza matemática da apuração realizada – o que não lhe distancia, entretanto, de uma investigação de viés qualitativo. O documento do “Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023”, é, por si, “[...] uma ferramenta fundamental para o processo de avaliação das políticas públicas, no período, possibilitando a retroalimentação da informação, buscando a melhoria constante e efetividade dessas políticas.” (Pará, 2023, pos. 10).

Nesse sentido, compõe a tabela da execução dos programas temáticos no exercício financeiro de 2023, amalgamando os valores referentes ao orçamento fiscal e ao orçamento da seguridade social (Pará, 2023, p. 12):

Figura 21 – “Tabela: Execução Orçamentária dos Programas, exercício 2023”

Programa	OGE Autorizado 2023	Despesa Realizada 2023	% Real.
Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura	R\$ 137.814.982,43	R\$ 109.905.528,48	80%
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	R\$ 260.725.598,11	R\$ 238.218.202,80	91%
Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 142.987.170,79	R\$ 81.197.343,47	57%
Cultura	R\$ 348.005.317,60	R\$ 321.305.529,39	92%
Desenvolvimento Urbano - Habitação, Saneamento e Mobilidade	R\$ 2.038.354.744,03	R\$ 1.996.515.294,52	98%
Direitos Socioassistenciais	R\$ 409.017.971,18	R\$ 391.491.257,68	96%
Educação Básica	R\$ 6.512.957.144,05	R\$ 5.265.807.652,20	81%
Educação Profissional e Tecnológica	R\$ 290.754.247,13	R\$ 214.376.696,15	74%
Educação Superior	R\$ 196.759.336,84	R\$ 128.939.823,81	66%
Esporte e Lazer	R\$ 322.405.396,60	R\$ 312.820.578,19	97%
Governança Pública	R\$ 2.325.798.902,10	R\$ 1.986.329.987,34	85%
Indústria, Comércio, Serviços e Turismo	R\$ 304.193.755,99	R\$ 301.914.984,48	99%
Infraestrutura e Logística	R\$ 1.984.950.411,76	R\$ 1.617.356.963,16	81%
Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável	R\$ 81.148.936,14	R\$ 29.861.258,85	37%
Saúde	R\$ 4.738.168.900,24	R\$ 3.691.736.103,10	78%
Segurança Pública	R\$ 1.348.542.007,29	R\$ 1.162.250.386,79	86%
Trabalho, Emprego e Renda	R\$ 47.366.060,57	R\$ 40.634.504,80	86%
Total Geral	R\$ 2 89.950.882,85	R\$ 17 0.662.095,21	83%

Fonte: Pará, 2021b

No agregado entre o orçamento integral autorizado para 2023 e a despesa fixada a todos os programas temáticos contidos nas normativas, incorreu proporção de execução orçamentária no percentual de 83%. No sentido de arrematar a pesquisa que se seguiu sobre os programas relativos aos direitos ESC nas seções anteriores, fazendo uso dos critérios estabelecidos na figura reproduzida acima (programa; OGE Autorizado 2023; Despesa Realizada 2023; % Real), obtêm-se seus percentuais singularizados:

Quadro 21 – Apuração do percentual de execução orçamentária das despesas fixadas para os programas temáticos referentes aos direitos ESC no exercício financeiro de 2023

Programa	OGE Autorizado 2023	Despesa Realizada 2023	% Real
Cidadania, Justiça e Direitos Humanos	R\$260.725.598,11	R\$238.218.202,80	91%
Cultura	R\$348.005.317,60	R\$321.305.529,39	92%
Direitos Socioassistenciais	R\$409.017.971,18	R\$391.491.257,68	96%
Educação Básica	R\$6.512.957.144,05	R\$5.265.807.652,20	81%
Educação Profissional e Tecnológica	R\$290.754.247,13	R\$290.754.247,13	74%
Educação Superior	R\$196.759.336,84	R\$128.939.823,81	66%
Saúde	R\$4.738.168.900,24	R\$3.691.736.103,10	78%
Trabalho, Emprego e Renda	R\$47.366.060,57	R\$40.634.504,80	86%

Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre os programas, observa-se os menores percentuais de execução dentre aqueles

voltados à educação: 66% na educação superior, 74% na educação profissional e tecnológica e 81% na educação básica. Coincidentemente, também são os programas temáticos com as maiores despesas fixadas em relação aos demais. De outro banda, os programas com percentual de execução mais elevado são os de “Direitos Socioassistenciais”, com 96%, “Cultura”, com 92%, e “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, com 91%.

É nesse último programa “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos” que se concentraria a investigação pretendida: o documento, entretanto, organiza o apurado dos dados por meio do critério “objetivo”, isto é, os projetos e ações não se consignam necessariamente junto ao programa temático em que contidos. Na tabulação feita dentro de cada objetivo, são critérios: ação; produto; execução física; execução orçamentária/financeira; percentual.

Por essa razão, ação do projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI” se enquadra no objetivo “Promover os Direitos Humanos”, onde, significativamente registra sua baixa execução orçamentária, com edição da figura original (Pará, 2023, p. 78):

Figura 22 – Execução orçamentária do projeto 8798 Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI

OBJETIVO: Promover os Direitos Humanos

Em R\$ 1.000,00

Ação	Produto	Un	Execução Física			Exec. Orçamentária/Financeira			
			Meta Prevista	Meta Realizada	%	Dotação Inicial	Dotação Real	Despesa Realizada	%
Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI	Evento Apoiado	Un	20	8	40	140	241	141	59

Fonte: Pará, 2023

Em tese, a ação do projeto foi planejada sob a seguinte expectativa (Pará, 2023, p. 79):

A ação Apoio a Eventos direcionados à População Orgulho LGBTI, executada pela Seirdh, fomenta a importância da construção de políticas públicas de garantia de direitos à população LGBTQIAPN +, promovendo iniciativas de inclusão social, com vistas à redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, condição econômica, dentre outras.

O diagnóstico confronta duas realidades concomitantes e materialmente verificáveis: a uma, apenas um projeto/ação diretamente direcionado à comunidade LGBT+ foi localizado na inteireza do Orçamento Geral do Estado referente ao exercício financeiro de 2023; a duas, mesmo esse único projeto/ação apresentou execução orçamentárias de baixo alcance, isto é, comprova não apenas deficiência na elaboração do orçamento paraense de referência às pessoas LGBT+, como também demonstra que a prática da despesa do orçamento é igualmente insatisfatória.

O projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI” teve

execução orçamentária de tão somente 59% no exercício financeiro de 2023, o que lhe posiciona em décimo lugar dentre os percentuais dos dezessete projetos contidos no objetivo “Promover os Direitos Humanos”, na metade inferior dos valores da tabela completa (Pará, 2023). É o que igualmente conclui o “Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023” (Pará, 2023, p. 79):

A ação apresentou resultados de meta física abaixo do esperado, com 40% de desempenho físico e 59% de execução financeira, das cinco regiões programas, executou em uma delas, RI Região Guajará. Cabe destacar a participação em eventos também em Abaetetuba, Cametá e Tailândia, na RI Tocantins.

Na listagem dos eventos custeados pela despesa executada do projeto, o documento lista: Encontro de mulheres LGBT da Amazônia da ABGLT, colocação da bandeira LGBTQIA+ no evento Arraial de Todos os Santos, campanha LGBT+ Um Pará para Todos, Seminário sobre direitos humanos e vulnerabilidade na Amazônia: Os direitos LGBTQIA+ na História, em Belém, I Seminário de Promoção e Defesa dos Direitos LGBTQIA +, lançamento da abertura do Festival de Verão Cametaense 2023 - Viva a Diversidade, em Cametá, 16ª Parada LGBTQIA+, na Ilha de Mosqueiro, 14ª Parada do Orgulho LGBTQIA+, em Tailândia, Seminário Mulheres Lésbicas e Bissexuais, em Abaetetuba e a 17ª parada LGBTQIA+, em Ananindeua.

Nesse cenário, a análise realizada partiu do pressuposto da leitura quantitativa do orçamento estadual de 2023 em primeiro momento no que se referia aos direitos ESC como um todo, na hipótese de que se localizaria, dentre seus programas, projetos e ações as demandas relacionadas à comunidade LGBT+ paraense –, a interpretação, contudo, demonstrou o retorno irrisório no planejamento pertinente às pessoas LGBT+.

O nexos causal entre o orçamento geral federal e o orçamento geral estadual no intervalo 2020-2023 também foi esclarecido entre o capítulo anterior e o presente. Tanto nos PPA 2020-2023, LDO 2023 e LOA 2023 federais quanto nos PPA 2020-2023, LDO 2023 e LOA 2023 estaduais, a reserva de orçamento dentro da despesa fixada para programas e ações inclinados à população LGBT+ demonstrou-se irrisório se comparada com os montantes direcionados às políticas de execução dos direitos ESC.

Por sua vez, a proposta de investigação dos documentos que acompanham as normativas orçamentárias estaduais do intervalo 2020-2023 permitiu vislumbrar, para além de uma apuração quantitativa, a baixa proporção do alcance material de projetos/ações por meio da avaliação do percentual de execução orçamentária e demais detalhes registrados, tudo no afã de prescrutar em que medida as normativas de orçamento no estado do Pará do exercício financeiro

de 2023 (Plano Plurianual 2020-2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 e Lei Orçamentária Anual 2023) atenderiam aos direitos econômicos, sociais e culturais da população LGBT+.

4.4. A reforma do conteúdo financeiro-tributário: por um orçamento diverso

Essa dissertação se apoia, insistentemente, em interpretações desviantes da doutrina e prática convencional do direito financeiro e do direito tributário, bem como de seus instrumentos e elementos. O exercício acadêmico pretendido sustenta uma leitura da atividade financeira do Estado ampla, que se afaste da hermenêutica legalista (Bonilla Maldonado, 2012) e, como visto, pretensamente neutra (Feital, 2021).

À sombra de uma Constituição dirigente invertida, como dito por Bercovici e Massoneto (2005), os produtos do sistema tributário nacional e do projeto de orçamento correspondente atendem a um público homogêneo, dotado de privilégios e que assim se mantém, acirrando as desigualdades socioeconômicas a despeito dos direitos e garantias fundamentais insculpidos no mesmo texto constitucional vigente (Maués, 2023).

Retomando a dignidade da pessoa humana como corolário da Constituição de 1988, o trabalho alinhou uma investigação orçamentária nos Poderes Executivos federal e estadual paraense sob a perspectiva de igualdade substancial (Young, 1990), que, em si, garantiria a execução institucional de políticas públicas atinentes aos grupos subalternizados (Quijano, 2005), especificamente a comunidade LGBT+.

Contudo, as linhas de força que atuam sobre o orçamento afastam-no de uma concepção de peça política (Abreu; Câmara, 2015), mantendo marcadores orçamentários (Marin, 2023) tradicionais que dificultam o acesso e a inserção de grupos sociais (Young, 1990) marginalizados a seu conteúdo.

As seções subsequentes operam, de maneira complementar, como uma revisão das premissas que animam a pesquisa, assim como indicam experiências inovadoras em referência às matérias debatidas, no todo apresentando uma exegese das práticas e interpretações alternativas que permeiam temas financeiros e fiscais contemporâneos ao país que ainda mata mais pessoas LGBT+ no mundo (GGB, 2024): por um orçamento diverso.

4.4.1. O orçamento como é lido: fórmulas e formalidades

Ao tratar do orçamento e da política fiscal como instrumentos dos mais relevantes na atividade financeira do Estado e na consecução de direitos e garantias sob a perspectiva das políticas públicas, a afirmação do trabalho não é em vão. Tomando por base Castro (2015, p.

148):

A relação íntima que existe entre os direitos/deveres fundamentais estabelecidos em nossa Constituição Federal, a realização das políticas/programas públicos (encarados aqui como encadeamentos de ações administrativas voltadas à consecução de resultados concretos na realidade) e o seu custeio/financiamento (através da arrecadação de recursos e o consequente dispêndio dos mesmos pela via do orçamento público) bem demonstra que os debates acerca de políticas públicas devem, necessariamente, considerar seu caráter eminentemente interdisciplinar, no ponto onde confluem, a um só tempo, Direito, Política, Moralidade e Economia.

Inerentemente, o nexa entre as políticas públicas e seu financiamento no âmbito da administração pública tem nascedouro mesmo no texto constitucional, o que, na doutrina tradicional e na práxis é compreendido como um fim em si mesmo. Advogando no sentido de uma ampliação da concepção dos elementos e instrumentos presentes na atividade financeira do Estado, Silveira assevera (2018, p. 478):

[...] a) Quanto ao papel da atividade financeira do Estado e do Direito Financeiro:

- i. Que não são apenas meios de viabilizar o atingimento dos objetivos constitucionais, mas também atuam, em si próprios, na busca por esses objetivos;
- ii. Que o Direito Financeiro foi capturado por concepções ideológicas que direcionam a um privilégio exacerbado, e constitucionalmente desamparado, ao serviço da dívida;
- iii. Que a meta fiscal permite existência de metas de déficit e que o não atingimento da meta não importa em crime ou ilícito de qualquer ordem;
- iv. Que, na fronteira entre os Direitos Financeiro e Tributário, cabe ao primeiro reclamar parte dos temas que tem deixado à análise do segundo e/ou cabe ampliar o objeto de conhecimento do segundo, para que não mais contemple tão somente a relação exacional, mas passe a olhar à tributação de forma lata; [...]

Não se pode operar sob uma estrita legalidade e suposta neutralidade dessas matérias (Feital, 2021), especialmente no espaço acadêmico. Isso porque a neutralidade pelo olhar ortodoxo é fértil – Siqueira posiciona a neutralidade na tributação via Rawls e Dworkin, claramente a serviço do mercado⁶⁷ (2011, p. 257):

Veja-se: a neutralidade realiza-se por diferentes vetores que não se podem anular. O mercado e a justa oportunidade são imprescindíveis para que se construa uma sociedade democrática, caracterizada pelo igual respeito entre os modelos de vida boa possíveis em uma democracia. A política tributária adequadamente neutra deve equilibrar-se sobre estes dois vetores, de forma

⁶⁷ De outro turno: “[...] independentemente de ser fiscal ou extrafiscal, a norma tributária deve sempre perseguir a justiça, sendo praticamente impossível isolar o Direito Tributário das demais áreas do conhecimento, sem se ignorar as consequências sociais e econômicas que qualquer incidência fiscal provoca. Nesse sentido, seria ingenuidade acreditar em uma neutralidade tributária absoluta, como demonstram Leite e Lobato (2017, p. 188)”. (Rocha, 2018, p. 65).

que ao tempo que estrutura a sociedade sob os auspícios da justa oportunidade, não substitui o mercado na definição do que se deve produzir e de qual o custo dos modelos de vida.

Diametralmente oposta, uma leitura contemporânea do Direito Tributário e Financeiro deve se alinhar à uma lógica multidisciplinar e intertextual, “Deve-se atentar para a necessidade de que a ciência jurídica do Direito Tributário e Financeiro se construa com o auxílio de quantas ciências possam contribuir a definir seus conceitos ou a interpretar suas normas [...]” (Rocha; Godoi, 2019, p. 14).

4.4.2. O orçamento como pode ser lido: o caso do Orçamento Sensível a Gênero

Não escapa à pesquisa, todavia, a existência de estudo direcionado entre a disciplina do orçamento e os atravessamentos de gênero, nominalmente na forma do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) – *Gender Responsive Budget (GRB)* na esfera internacional –, produto de uma revisão feminista de questões econômicas e de política fiscal que influenciam na própria metodologia da peça orçamentária (Xavier; Rodrigues, 2022).

A participação do OSG em iniciativas legislativas decorre de organização de caráter internacionalizado da proposição feminina por meio de instrumentos próprios “[...] que permitam perceber e analisar como as políticas (ou a ausência do recorte de gênero nelas) impactam, de maneira diferenciada, mulheres e homens.” (Jácome; Villela, 2012, p. 18).

Teve como gênese a IV Conferência da ONU sobre a Mulher, em 1995, de onde o texto da Plataforma de Ação destacou a insuficiência do quinhão orçamentário destinado à implementação das políticas de redução das desigualdades de gênero, compelindo os governos a revisarem de modo sistemático a posição ocupada pela mulher no gasto público e assim “[...] ajustar os orçamentos para assegurar igualdade de acesso aos gastos do setor público, tanto para aumento da capacidade produtiva quanto para atender a necessidades sociais”⁶⁸. (Brasil, 2006, p. 256).

No Brasil, a iniciativa da implantação do Orçamento Sensível ao Gênero teve participação da sociedade civil organizada, mediante os esforços empreendidos no projeto “Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero”⁶⁹ junto ao Orçamento Geral da

⁶⁸ “Com a Conferência de Beijing, as iniciativas do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) ou Gender Responsive Budgets se espalharam pelo mundo (UNIFEM, 2008; PpDM, 2018). No início dos anos 2000, mais de 40 países buscavam implementar o OSG (BALMORI, 2003). Nove desses países localizavam-se na América Latina (JÁCOME; VILLELA, 2012a).” (Xavier; Rodrigues, 2022, p. 204).

⁶⁹ Interessante mencionar que, como essa dissertação, o projeto tomou como metodologia: Assim, o CFEMEA (2014) buscou selecionar os programas e as ações orçamentárias no PPA e no Orçamento Anual a partir de quatro critérios: (1) programas e ações orçamentárias cuja maioria do público-alvo fosse de mulheres; (2) programas e ações orçamentárias que apresentassem definição formal ou legal da participação das mulheres; (3) programas e

União, encabeçado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), que intentava acompanhar o processo de tramitação do orçamento no Congresso Nacional de forma a realizar *advocacy* das demandas femininas na discussão das leis orçamentárias e, ainda, promover o debate sobre o controle social dos gastos públicos.

Ainda que descontinuado em 2015, o projeto teve sucesso ao suscitar o aumento do montante destinado aos programas de atenção à violência contra a mulher, bem como ao inserir nos projetos orçamentários de 2007-2011 diretrizes atentas à redução das desigualdades de gênero, raça e etnia, ocasionando ainda a elevação do número de programas que assim previam de nove a pelo menos vinte e cinco no PPA de 2008-2011.

Atualmente, organizações como a Fundação Tide Setúbal promovem a difusão do conhecimento acerca da incorporação do Orçamento Sensível à Gênero e também à Raça (2023), reforçando que “Como uma peça política, o orçamento também não é neutro. Isto é, o gasto público e a forma como ele é empregado reflete escolhas que dizem respeito a prioridades.” (Aflalo, 2023).

Retoma-se, aqui, que o instrumento fundamental à leitura proposta pelos projetos é aquele dos novos marcadores orçamentários proposto por Marin (2023), que inclui as categorias do gênero e na raça, bem como seus indicadores correspondentes, construindo as legislações orçamentárias e documentos afetos de maneira integrativa. Trazendo como exemplo os projetos de qualificação profissional de pessoas pretas e mulheres (Marin, 2023, p. 43):

Difícilmente os indicadores de programa e ações são apresentados com recortes de raça e gênero, mas essa mudança pode ser um instrumento poderoso para planejar e acompanhar como as políticas em questão estão impactando essas populações. Nosso programa de inclusão produtiva poderia informar não apenas a taxa de desemprego para a população em geral, mas também essa taxa especificamente para mulheres e população negra. Já nossa atividade de formação profissional poderia trazer como indicador de produto o total de pessoas formadas, mas também os recortes de raça e gênero, traduzindo as cotas para mulheres e população negra em metas para o orçamento.

ações orçamentárias que explicitassem o enfoque de gênero; e (4) programas e ações orçamentárias considerados relevantes ou estratégicos para as mulheres. Os programas e as ações orçamentários separados eram, então, agrupados nos seis temas definidos pelos movimentos sociais feministas e de mulheres (1) programas e ações orçamentárias cuja maioria do público-alvo fosse de mulheres; (2) programas e ações orçamentárias que apresentassem definição formal ou legal da participação das mulheres; (3) programas e ações orçamentárias que explicitassem o enfoque de gênero; e (4) programas e ações orçamentárias considerados relevantes ou estratégicos para as mulheres. Os programas e as ações orçamentários separados eram, então, agrupados nos seis temas definidos pelos movimentos sociais feministas e de mulheres – (1) saúde; (2) direitos humanos; (3) proteção social; (4) educação e cultura; (5) gestão; (6) trabalho, emprego e renda; (7) previdência; e (8) habitação e desenvolvimento urbano – e analisados quanto ao volume dos recursos alocados e ao percentual de execução (CFEMEA, 2014)” (Xavier; Rodrigues, 2022, p. 209).

Reclamar um orçamento estadual paraense que traga em seu conteúdo um marcador orçamentário verdadeiramente abrangente de pessoas LGBTQ+ é pôr a prova tal interpretação diversa, levando ao Plurianual, à lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual a vivência de uma comunidade marginalizada que se sustenta na mais ampla gama de seus direitos, notavelmente os econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido (Rocha; Godoi, 2019, p. 17):

No que diz respeito à integração das questões de gênero e raça no estudo jurídico da tributação e do orçamento, respeitar a noção do lugar de fala não implica cassar a palavra a quem quer que seja, mas sim buscar imprimir muito mais diversidade de gênero e pluralidade étnico-racial aos investigadores, docentes e discentes. Questionar os padrões clássicos da produção acadêmica do Direito Tributário no Brasil implica também insistir nessa necessidade de maior pluralismo e diversidade de lugares de fala.

4.4.3. Orçamento e política fiscal como redutores de desigualdades

A título conclusivo, o trabalho pretendeu, de forma a cumprir o seu objetivo geral e por meio de uma análise orçamentária, posicionar as pessoas LGBTQ+ nos textos passados em lei nos cenários federal e estadual do Pará durante o exercício financeiro de 2023. Em outro sentido, o trabalho funciona como questionamento das convencionalidades impostas ao direito financeiro e ao direito tributário.

Trocando em miúdos, demonstra-se, para além da pesquisa legislativa e documental fixada nas normas de receitas e despesa, o sentido arrefecedor de desigualdades sociais que as matérias tributária e orçamentária podem assumir (Silveira, 2018), representando uma atualização de suas bases epistemológicas sob o olhar do subalternizado (Vergueiro, 2018).

No decorrer de suas seções, optou-se metodologicamente por interpelar o direito financeiro e o direito tributário frente a teorias das ciências sociais, políticas e, também, jurídica – tudo no intuito de produzir discurso multifocal do papel do direito no desenvolvimento (Coutinho, 2013) e nas políticas públicas (Bucci; Souza, 2022, p. 5-6):

As políticas públicas podem servir como uma espécie de ponte, uma vez que deslocam os direitos sociais de seu espaço abstrato para lhes garantir materialidade, ainda que de forma relativa, a partir da sua implementação. Ao estabelecer um fim que deve ser alcançado e uma solução para determinado problema social, as políticas públicas devidamente estruturadas explicitam os meios necessários para que se possa alcançar o fim socialmente relevante estabelecido anteriormente. [...] A abordagem direito e políticas públicas permitiria um novo olhar a esse esquema, estabelecendo um “fim” a ser alcançado pelo Estado e, conjuntamente, o “meio” que o Estado deverá trilhar para atingir esse fim. A ação governamental, portanto, deve explicitar os processos, procedimentos e recursos necessários para a consecução do objetivo que pretende atingir. O desenho jurídico institucional garante

estruturação às ações governamentais, permitindo que o Estado construa mecanismos efetivos para o alcance dos fins almejados pela política pública.

Da mesma forma, tratar do direito como um instrumento de consecução do desenvolvimento é direcioná-lo àquela perspectiva substancial e relacional de igualdade (Young, 1990), em que o ferramental da ciência jurídica dialoga com a presença dos marcadores de grupos sociais marginalizados no interior de suas normas e na exteriorização de sua prática cotidiana, onde, em específico, “[...] as desigualdades no Brasil [...] continuam observando índices muito altos e surpreendentemente estáveis [...] que a atividade financeira do Estado pode e deve servir, como outros meios, para promover esta redução de desigualdades.” (Silveira, 2018, p. 475).

Ao fim, essa dissertação serve como uma investigação dos padrões a que submetida a comunidade LGBT+ no ordenamento jurídico brasileiro especialmente no que atine aos direitos financeiro e tributário, com resguardo ou não de seus direitos e garantias fundamentais, sob a letra dos direitos ESC, tendo em mente que “Os direitos não são concebidos de forma proveitosa como posses. Os direitos são relações, não coisas; [...] referem-se mais ao fazer do que ao ter, às relações sociais que permitem ou restringem a ação.” (Young, 1990, p. 25, tradução nossa).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação partiu da premissa da vulnerabilidade da comunidade LGBTQ+ ambos no ordenamento jurídico e na ordem social brasileira, para, de forma direcionada, avaliar os orçamentos federais e estaduais relativos ao exercício financeiro de 2023 no intuito de estimar o alcance que tais normas orçamentárias tem na consecução de políticas públicas destinadas exclusivamente à garantia dos direitos ESC das pessoas LGBTQ+.

Alinhou-se à posição subalternizada de seu próprio autor, homem gay cisgênero, que desde a graduação intentava aproximar disciplinas de tradição convencional como o direito tributário e o direito financeiro a uma interpretação ampliada, e que, portanto, assume a posição dupla de pesquisador e narrador de sua própria investigação.

Como demonstrando tão cedo desde a introdução, o texto constitucional de 1988 abriga interesses dicotômicos no que se refere ao mercado e o capital, e aos grupos sociais marginalizados, entrenchando políticas e direitos amplamente contraditórios entre si. No mesmo sentido, privilegia a lógica econômica em desfavor do povo enquanto soberano e detentores de direitos, instituindo o que entende por Constituição Dirigente Invertida.

Ao mesmo tempo, o sistema tributário nacional, de caráter regressivo, atinge desproporcionalmente pessoas já desprivilegiadas, uma vez que arraigado sobretudo no consumo, o que acirra as desigualdades socioeconômicas brasileiras historicamente latentes, distanciando pessoas pretas, mulheres e outros grupos marginalizados do ideal da justiça social. Nesse contexto, o orçamento assumiria viés político para além de mera peça de planejamento, como medida, também, de subsunção à uma perspectiva de igualdade relacional substancial.

A pesquisa se sustentou em uma leitura contemporânea da concepção do direito tributário e do direito financeiro, a qual busca uma estruturação de novos marcadores orçamentários, levando à doutrina e prática das disciplinas recortes sociais, políticos e econômicos renovados. Para tanto, introduziu os indicadores de mortalidade atualizados da comunidade no país, registrando mantida a lamentável posição do Brasil no topo entre os países que mais matam pessoas LGBTQ+ no mundo.

Para além disso, o trabalho definiu como ponto de partida os direitos ESC, em especial de grupos subalternizados, insculpidos não apenas na Constituição Federal, como também pactuados internacionalmente como mediante o PIDESC. Paralelamente, apresentou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, contidos na Agenda 2030, como critérios de avaliação das políticas programadas e executadas pelas nações setoriais.

Como parte do objeto da investigação, o orçamento é seccionado pelas suas três normas

constitutivas: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, promulgadas no âmbito federal e estadual, dentre os quais se estende a pesquisa. Assim, teve como objetivo geral mensurar a quantificação das rubricas destinadas exclusivamente à comunidade LGBTQ+ no seio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual paraenses no exercício financeiro de 2023, assim como qualificar a proposição das políticas públicas custeadas.

Da mesma maneira, a dissertação definiu como problema de pesquisa: em que medida as normativas de orçamento no estado do Pará do exercício financeiro de 2023 (Plano Plurianual 2020-2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 e Lei Orçamentária Anual 2023) atendem aos direitos econômicos, sociais e culturais da população LGBTQ+?

No panorama federal, analisou quantitativamente a Lei federal nº 14.535/2023 (Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023) e seus anexos, a Lei Federal nº 4.336/2022 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências) e seus anexos, e a Lei federal nº 13.971/2019 (Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023) e seus anexos.

Obteve como resultados principais da segunda seção, onde dedicou a análise dos planos federais direcionados às pessoas LGBTQ+ mais relevantes (O Programa Brasil Sem Homofobia de 2004, o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBTQ de 2009, o Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil de 2022 e o Programa Atena) e a avaliação das normativas de orçamento supramencionadas, em primeiro momento, a confirmação do paulatino desmonte das políticas públicas destinadas aos direitos ESC de grupos sociais subalternizados, intensificado sobremaneira no governo de Jair Bolsonaro, manobra do governo que apoiava-se na régua da austeridade fiscal e econômica do período.

No que se refere ao Plano Plurianual federal de 2020-2023, o achado mais significativo é de que o documento não dispõe de nenhuma menção direta à população LGBTQ+, o que, por si, é dado suficiente para demonstrar o descaso orçamentário latente. No mesmo sentido, houve a desestruturação de políticas voltadas à garantia dos direitos ESC no geral, além de uma total reforma ministerial que diminuiu e/ou amalgamou matérias, o que se refletiu em uma minoração nas rubricas e na execução orçamentária das pastas.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, a pesquisa concluiu pela existência de tão somente oito dispositivos dentre as metas e objetivos a serem atendidas pelo orçamento posterior que atendiam aos direitos ESC, uma vez mais sem direcionamento específico à comunidade LGBTQ+. Acompanhando esses resultados, a Lei Orçamentária Anual de 2023, em

que pese reestruturada e promulgada já no novo governo Lula, também é escassa no que se refere às políticas direcionadas às pessoas LGBTQ+.

No decorrer da normativa, tabulados todos os programas finalísticos consolidados e voltados aos direitos ESC, a menção à população LGBTQ+ deu-se somente na seção de “Detalhamento das Ações”, como mera política de atenção à violência LGBTQfóbica sucursal do programa “21AR Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos”, o que, conseqüentemente, denota a mínima participação do orçamento federal do exercício financeiro investigado no custeio de *policies* exclusivas do grupo social analisado.

De maneira a cumprir com seu objetivo principal, o terceiro capítulo da dissertação apresentou o apanhado da pesquisa nas normativas de orçamento estaduais do mesmo intervalo, avaliando quantitativamente a Lei estadual nº 9.851/2023 e seus anexos, a Lei estadual nº 9.649/2022 e seus anexos e a Lei estadual nº 8.966/2019 (Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período 2020-2023) e seus anexos.

Concomitantemente, analisou qualitativamente os documentos referentes à gestão e execução orçamentária estadual no período, o Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023, o Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023, o Caderno ODS - Alinhamento do PPA 2020-2023 x Agenda 2030, e o caderno de Demandas de Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020.

De pronto, no Plano Plurianual estadual de 2020-2023 define dezessete programas temáticos sob os quais se organizam os projetos e ações direcionados nas normas orçamentárias correspondentes, nos quais oito foram relacionados exclusivamente aos direitos ESC: “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, “Cultura”, “Direitos Socioassistenciais”, “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, “Educação Superior”, “Saúde”, e “Trabalho, Emprego e Renda”, de cujo orçamento representa apenas 27% da dotação prevista pelo PPA.

Já a menção a projeto que engloba a comunidade LGBTQ+ representa somente uma ação, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTQ”, no âmbito do programa temático “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, e replicada em apenas dez dentre as doze regiões de integração do estado como um todo.

Verificou que essa ação projetada às pessoas LGBTQ+ diz respeito unicamente à promoção de eventos que justifiquem a representação da comunidade, como as paradas e manifestações anuais, sem informações no documento que pormenorizem o conteúdo e a estrutura dos demais eventos patrocinados pela rubrica orçamentária.

De outro lado, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 não foi localizado registro

referente na literalidade à comunidade LGBT+, resultado que replica a realidade normativa federal, ainda que a subseção presente e tabule as diretrizes referentes aos direitos ESC de caráter geral contidas no diploma, o que significa que a programação de metas do exercício financeiro paraense de 2023 não enquadra em seu conteúdo diretrizes orientadas exclusiva e literalmente para a comunidade LGBT+.

Considerando a Lei Orçamentária Anual estadual de 2023, especificou e tabulou os valores destinados às funções executivas voltadas aos programas temáticos já delimitados aos direitos ESC, “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, “Cultura”, “Direitos Socioassistenciais”, “Educação Básica”, “Educação Profissional e Tecnológica”, “Educação Superior”, “Saúde”, e “Trabalho, Emprego e Renda”.

No decorrer de toda a LOA avaliada, localizou tão somente o projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI”, constante daquele programa “Cidadania, Justiça e Direitos Humanos”, no âmbito da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, que é produto idêntico ao da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023, e objeto de dotação anual no importe de R\$70.000,00.

O valor destinado ao projeto 8798 representa menos de um ponto percentual do montante total fixado às despesas do agregado dos programas temáticos em que se insere. No corpo do documento não há referências à outras políticas públicas dentro dos programas temáticos, funções e subfunções exclusivas à comunidade LGBT+ dentro do orçamento geral Pará de 2023, nem mesmo dentro do núcleo de planejamento orçamentário dos direitos ESC.

Concluiu, portanto, que os achados – ou não achados – quantitativos no PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023 estaduais paraenses reforçam a exclusão da categoria LGBT+ como marcador orçamentário, e, simultaneamente, indica a medida incipiente na qual o orçamento paraense do exercício financeiro de 2023 participa por meio de rubricas exclusivas na garantia dos direitos ESC de sua população LGBT+.

No quesito qualitativo, municiado dos documentos de gestão e execução orçamentária referenciados, apenas aquele projeto/ação diretamente direcionado à comunidade LGBT+ foi localizado na interalidade do Orçamento Geral do Estado referente ao exercício financeiro de 2023, onde mesmo esse projeto/ação apresentou baixa execução orçamentária, o que comprova deficiência na elaboração do orçamento paraense de referência às pessoas LGBT+, assim como demonstra que a finalização dessa despesa do orçamento é igualmente insatisfatória.

O projeto 8798, “Apoio a Eventos Direcionados à População Orgulho LGBTI”, teve execução orçamentária de tão somente 59% no exercício financeiro de 2023 segundo o

“Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023”, o que lhe posiciona em décimo lugar dentre os percentuais dos dezessete projetos contidos no objetivo “Promover os Direitos Humanos”, referentes aos direitos ESC no bojo do documento.

No todo, a dissertação responde ao questionamento proposto demonstrando, pelo agregado dos dados da pesquisa, a insuficiência do orçamento estadual paraense no que concerne às políticas públicas destinadas aos direitos ESC da comunidade LGBTQ+, e, ao mesmo tempo, serve de base para uma nova interpretação do conteúdo do direito tributário e do direito financeiro que abarque recortes de teor social, protestando, enfim, por um orçamento diverso.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Vítor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 2, n. 2, 2005. p. 188-223.

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, 2015. p. 73-90.

ABREU FILHO, Otávio. **Mil platôs: Capitalismo e esquizofrenia**. Resenha. *Mana*, v. 4, n. 2. out./1998. P. 143-146.

AFLALO, Hanna Maruci; MARIN, Pedro. **Orçamentos sensíveis a gênero e raça**. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2023.

ALIANÇA LGBTI; GRUPO ARCO-ÍRIS DE DIGNIDADE LBGT. **Programa Atena**. Disponível em: <https://www.grupodignidade.org.br/programa-atenas/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

ALMEIDA, Beatriz. **Raízes e frutos da desigualdade econômico-racial no Brasil**. In: História, Tributação e Raça. DE OLIVEIRA, Daniela Olímpio (Org.). 1ª. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2024.

ALMENDRAL, Violeta. **Impuestos y Estado Social**. Madri: *Universidad Carlos III*, 2004.

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões do campo feminista. **Cadernos Pagu**, n. 43, 2014, p. 13-56.

ANTONIAZZI, Carolina. Iris Young. **Blogs de Ciência da Universidade Estadual de Campinas: Enciclopédia Mulheres na Filosofia**, v. 7, n. 4, 2023. p 1-14.

BARCELLOS. Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2007.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, vol. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

BOCACCIO PISCITELLI, Roberto. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. **Revista de Economia Política**, v. 08, n. 3 (31), 1988. p. 421-434.

BONILLA MALDONADO, Daniel Eduardo. O Formalismo Jurídico, a Educação Jurídica e a Prática Profissional do Direito na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás**, v. 36, n. 2, 2012. p. 101-134.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Comissão dos Direitos Humanos, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Atas de Audiências Públicas Extraordinárias de 2021**. Brasília: Comissão de Direitos Humanos e Minorias, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados; Alto Comissariado das Nações Unidas. **Relatório sobre Direitos da População LGBTQIA+ no Brasil**. Brasília: Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Orçamentária nº 32/2022**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2023>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Discriminação e Violência contra a População LGBTQIA+**. CNJ; PNUD: Brasília, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Defensoria Pública da União; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Direitos da População LGBTQIA+: cartilha de orientação jurídica** [recurso eletrônico]. Brasília: DPU; PNUD, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada; ONU Mulheres. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172/1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. **Lei federal nº 13.971/2019**. Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13971.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.336/2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm<. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. **Lei federal nº 14.535/2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm<. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. **III Relatório do Estado Brasileiro ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Brasil Sem Homofobia (Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual)**. Brasília: Conselho Nacional de Combate à Discriminação, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODES). Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/comissao-nacional-para-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-cnods><. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Composição**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/composicao><. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Navegue por Temas - LGBT**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/lgbt><. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório Final da Transição Governamental Presidencial**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório Nacional Voluntário**. Brasília: Secretaria da Presidência da República, 2024.

BRASIL. Presidência da República. **PPA Participativo**. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo/ppa-participativo-saiba-mais/perguntas-e-respostas><. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Constituinte de 1987-1988**. Disponível em ><https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/constituintes#1988><. Acesso em: 15 mar. 2025.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUTLER, Judith. *Performative Acts and Gender Constitution: An Essay in Phenomenology and Feminist Theory*. *Theatre Journal*, vol. 40, n. 04, 1988. p. 519-531.

BUTLER, Judith. *Precarious Life: The powers of mourning and violence*. Nova Iorque: Verso, 2004.

BUTLER, Judith. *Notes toward a performative theory of assembly*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

BUTLER, Judith. **Os sentidos do sujeito**. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do PPA do governo federal. **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, 2022.

CAPPELLARI, Rodrigo Toaldo; CAPPELLARI, Inácio. A nova governamentalidade biopolítica e o sujeito sujeitado: como sair do estado de menoridade e alcançar a verdadeira liberdade?. **Revista Filosofia do Direito e Intersubjetividade**, v. 5, n. 1. UNIVALI, 2014.

CARNEIRO, Sueli. **O dispositivo de racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARRARA, Sérgio. **Tributo a Vênus: a luta contra a sífilis no Brasil da passagem do século aos anos 1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

CARRARA, Sérgio. Discriminação, Políticas e Direitos Sexuais no Brasil. In: MONTEIRO, Simone; VILLELA, Wilza (Comps.). **Estigma e saúde** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 143-160.

CARVALHO, Mário; CARRARA, Sérgio. Em direção a um futuro trans? Contribuições para o movimento de travestis e transexuais no Brasil. *Sexualid, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, n. 14, 2013. p. 319-351.

CARVALHO, Rayann Ketully Massahud de. Direito e pensamento descolonial: aspectos introdutórios. **Revista de Direito** [online], v. 12, n. 02. 2020. p. 01-30. Disponível em: ><https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10700><. Acesso em: 30 dez. 2023.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **“Ativismo de contas”: controle das políticas públicas pelos tribunais de contas**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

COEN, Cathy; ALMEIDA, Valeria Lima de (trad.). Punks, sapatonas e *welfare queens*: o potencial radical da política *queer*. **Revista Docência e Cultura**, v. 03, n. 03. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2019. p. 21-58.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Reconocimiento de derechos de personas LGBTI**. Disponível em: <https://cidh.org>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CONHEÇA a trajetória de Kátia Tapety, a primeira mulher trans eleita vereadora no Brasil. Portal Africanize. Disponível em: <https://www.africanizeoficial.com.br/conheca-a-trajetoria-de-katia-tapety-a-primeira-mulher-trans-eleita-vereadora-no-brasil>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CRUZ, Danielle Keyla Alencar; NÓBREGA, Aglaêr Alves; MONTENEGRO, Marli de Mesquita Silva; PEREIRA, Vinícius Oliveira de Moura. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as fontes de dados para o monitoramento das metas no Brasil. **Revista do SUS**, Epidemiologia e Serviços de Saúde, vol. 31, 2022. p. 1-8.

DALLARI, Dilson de Abreu. **Orçamento impositivo**. In: Orçamentos públicos e direito financeiro. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia (Vol. 1)**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.

DIAS, Glaucya; CARLOS DIAS, Laércio. Os seis pilares do federalismo fiscal brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 21, n. 2, 2021, p. 1-25.

DÍAZ BENITEZ, María Elvira. **Negros homossexuais: um estudo sobre hierarquias de raça, classe e gênero**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional. Rio de Janeiro, 2005.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DUSSEL, Enrique. **Filosofía de liberación**. Cidade do México: Edicol, 1977.

FANON, Frantz; SILVEIRA, Renato da (Trad.). **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador, EDUFBA, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, nº 12. Florianópolis, janeiro/abril 2004.

FEITAL, Thiago Álvares. **O Direito Tributário através dos olhos dos “despossuídos”: Por uma crítica dos fundamentos morais da ideia de contribuinte na teoria do Direito Tributário**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.

FEITAL, Thiago Álvares. **Apontamentos teóricos para um conceito de Direito Tributário Crítico**. In: Estudos críticos do direito tributário: ano I. JUNIOR, Onofre Alves Batista; DE OLIVEIRA, Ludmilla Mara Monteiro; MAGALHÃES, Tarcisio Diniz (Orgs.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 32-71.

FEITAL, Thiago Álvares. **Quem é o sujeito do direito tributário?: tributação, desigualdade e cidadania**. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

FERREIRA, Breno de Oliveira; NASCIMENTO, Marcos. A construção de políticas de saúde para as populações LGBT no Brasil: perspectivas históricas e desafios contemporâneos. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 27, n. 10, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kKYtxMMmQnCrCSvfbrMnkDc/?lang=en>. Acesso em: 15 dez. 2024.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 38, n. 76, 2017. p. 183-212.

FONSECA, Maria Hemília. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: fórmulas fracas e vazias de efetividade?. **Revista Mestrado em Direito**, ano 10, n. 2. p. 253-275.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A hermenêutica do sujeito: curso no Collège de France (1981-1982)**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica**. Lisboa: Edições 70, 2010.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 4, 2022. p. 53-77.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Camilla de Magalhães. Gênero como categoria de análise decolonial. **Civitas: revista de Ciências Sociais** [online], v. 18, n. 1. 2018. p. 65-82. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/28209>. Acesso em: 30 dez. 2023.

GONZAGA DA SILVA, Mariah Rafaela. **Zonas de Te(n)são entre desejo e nojo: cisgeneridade como paradigma de subjetivação sexual**. 1ª. ed. Salvador: Devires, 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. COUTINHO, Carlos Nelson (Trad., Ed.); HENRIQUES, Luiz Sérgio; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Co-Ed.). 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRIN, Eduardo José; Abrucio, Fernando Luiz. *Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de política*. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 70, 2018. p. 93-126.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, 2008. p. 115-147.

GRUPO GAY DA BAHIA; ALIANÇA NACIONAL LGBTI+. **Relatório Mortes Violentas de LGBT+ no Brasil**. GGB; ANLGBTI+: Salvador, 2024.

GUATTARI, Félix. *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-textos, 2000.

IVO, Gabriel; SILVA, Blecaute Oliveira; ALBUQUERQUE, Paula Iasmin Santos Pontes de. A natureza jurídica do orçamento público brasileiro em questão: o endividamento pública enquanto despesa impositiva em contrapartida ao caráter autorizativo dos gastos sociais para além do mínimo constitucional. **Revista Direito UNIFACS**, n. 279, 2023. p. 1-25.

JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley (Orgs.). **Orçamentos Sensíveis a Gênero: Conceitos**. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

KNAUER, Nancy. *Critical Tax Policy: a Pathway to Reform?*. **Northwestern Journal of Law and Social Policy**, v. 09, n. 02. Chicago: 2014. p. 206-263.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2 (54), 1994. p. 208-222.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, 2017. p. 974-1007.

MAUÉS, Antonio Moreira. **O desenho constitucional da desigualdade**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. 1ª. ed. Lisboa: Antígona, 2014.

MELLO, KÁTIA. Portal Geledés. **Movimentos sociais protestam contra PL 701 do governador do Pará**. Disponível em: ><https://www.seirdh.pa.gov.br/estruturadasecretaria><. Acesso em: 25 out. 2024.

MENDES, Wallace Góes. **Panorama dos homicídios de LGBT no Brasil: análise espacial e modelagem estatística, 2002 a 2016**. Tese (Doutorado em Ciências Biológicas) - Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2019.

MENDES, Thayana Felix. **Necropolítica fiscal e racismo orçamentário no governo Jair Bolsonaro: crise democrática e o papel do Supremo Tribunal Federal**. In: História, Tributação e Raça. DE OLIVEIRA, Daniela Olímpio (Org.). 1ª. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2024.

MILLS, Charles. **O contrato racial: Edição comemorativa de 25 anos**. Rio de Janeiro:

Zahar, 2023.

MIRANDA, Jorge. O Regime dos Direitos Sociais. **Revista de Informação Legislativa**, n. 188, 2010. p. 23-36.

NABAIS, José Casalta. **Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal**. Vol. 6. Coimbra: Almedina, 2022.

NARCIZO, Lorena de Fátima Sousa Araújo. **Racismo e sexismo na tributação brasileira sobre o consumo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. ONU: 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Observação Geral nº 3**. ONU: Comitê DESC, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. ONU, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. ONU, 2015.

OXFAM BRASIL. **País estagnado – Um retrato das desigualdades brasileiras 2018 [E-book]**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2018. Disponível em: [>https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdadesbrasileiras/pais-estagnado/<](https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdadesbrasileiras/pais-estagnado/). Acesso em: 22 dez. 2023.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Alepa, 1989. Disponível em: [≥ http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/especificas/c_estaduallei_31844.pdf<](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/especificas/c_estaduallei_31844.pdf). Acesso em: 13 fev. 2024.

PARÁ. **Estrutura da Secretaria de Igualdade Racial e Direitos Humanos**. Disponível em: [≥https://www.seirdh.pa.gov.br/estruturadasecretaria<](https://www.seirdh.pa.gov.br/estruturadasecretaria). Acesso em: 25 out. 2024.

PARÁ. **Lei estadual nº 8.966/2019**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período 2020-2023. Disponível em: [≥http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php<](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php). Acesso em: 13 fev. 2024.

PARÁ. **Lei estadual nº 9.649/2022**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: [≥http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php<](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php). Acesso em: 13 fev. 2024.

PARÁ. **Lei estadual nº 9.851/2023**. Estima a Receita e fixa Despesa do Estado do Pará para o Exercício Financeiro de 2023. Disponível em: [≥http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php<](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/index.php). Acesso em: 13 fev. 2024.

PARÁ. **Repositório LEGISPARÁ**. Disponível em: [≥https://www.legispara.pa.gov.br/<](https://www.legispara.pa.gov.br/). Acesso em: 15 out. 2024.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Mensagem nº 046/19-GG**. Belém: Casa Civil, 2019.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Demandas das Audiências Públicas do PPA 2020-2023 e LOA 2020**. Belém: SEPLAD, 2019.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Caderno de Compromissos Regionais - Revisão Biênio 2022-2023**. Belém: SEPLAD, 2021.

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Relatório de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023**. Belém: SEPLAD, 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fabio Pereira dos. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020. p. 1-23.

PETERS, B. Guy. *Policy Instruments and Public Management: Bridging the gaps*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, 2000. p. 35-47.

PIOVESAN, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição Federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. **Estudos Legislativos da Constituição de 1988**, vol. 1. Brasília: Senado Federal, 2008.

PISCITELLI, Tathiane (coord.) *et. al.* **Reforma tributária e desigualdade de gênero** [recurso eletrônico]. São Paulo: FGV Direito, 2020.

PRECIADO, Paul B. Pornotopia: *Arquitectura y sexualidad en Playboy durante la guerra fría*. Barcelona: Anagrama, 2010.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais - Perspectivas latino-americanas. *Colección Sur Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, n. 15, 1995. p. 297-310.

ROCHA, Isabelle Resende Alves. **Gênero, direito tributário e Imposto de Renda da Pessoa Física: aspectos sobre a influência da tributação nas desigualdades entre homens e mulheres**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020.

ROCHA, Isabelle Resende Alves; GODOI, Marciano Seabra de. **Incorporando as questões de gênero e raça aos estudos jurídicos sobre tributação e orçamento público**. In: CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; RODRIGUES, Poliana Lino (Orgs.). Trinta anos de Constituição e 130 anos de Lei Áurea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 387-420.

ROSA, Waldemir. **Sexo e cor/raça como categorias de controle social: uma abordagem sobre desigualdades socioeconômicas a partir dos dados do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – terceira Edição**. In: Faces da desigualdade de gênero e raça no Brasil. BONETTI, Alinne; ABREU, Maria Aarecida (Orgs.). São Paulo: IPEA, 2011.

SALAMON, Lester. *The tools of government: a guide to the new governance*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

SCACCHETTI, Camila. **Brasil: uma breve genealogia tributária sobre o consumo**. In: História, Tributação e Raça. DE OLIVEIRA, Daniela Olímpio (Org.). 1ª. ed. São Paulo: Editora Jandaíra, 2024.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano, liberdade igual e justiça distributiva**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-12/contas-vista-orcamento-republicano-justica-distributiva-liberdade-igual/>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação & Realidade**, v. 2, n. 2. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995 (rep. 2017). p. 71-99.

SERVIÇO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Princípios de Yogyakarta – Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Disponível em: <https://clam.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

SERVIÇO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Princípios de Yogyakarta + 10 – Princípios e obrigações estatais adicionais sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e às características sexuais que complementam os Princípios de Yogyakarta**. Disponível em: <https://clam.org.br/>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 24ª. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Análise histórica das Constituições brasileiras. **Revista Ponto e Vírgula (PUC)**, v. 10, 2011. p. 217-244.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

SIMON, Caroline. *La normalisation de la sexualité : enjeux identitaires et juridiques - Ou comment ouvrir le Droit des personnes aux perspectives de la résistance queer ?*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Livre de Bruxelas. Bruxelas, 2009.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; Morais, Fausto Santos de; MOREIRA, Mayume Caires. Democracia, tutela jurisdicional e direitos da personalidade: os direitos das minorias sociais na atuação da Suprema Corte brasileira. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 45, n. 98, 2024. p. 1-31.

SODRÉ, Antônio Carlos de Oliveira. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **Revista de Administração de Empresas**, v. 1, n. 2, 2002.

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

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Can the subaltern speak?*. In: *Marxism and the Interpretation of Culture*. NELSON, Cary; GROSSBERG, Lawrence (Orgs.). Londres: Macmillan, 1988.

SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes. Federalismo fiscal e as transferências integovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 11, n. 1, 2018. p. 127-145.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TCHALIAN, Vicente. **Questões de gêneros: transgeneridades, masculinidades hegemônicas e o controle sobre os corpos**. In: *Corpos transgressores: políticas de resistência*. JESUS, Dánie Marcelo de; MELO, Glenda Cristina Valim de; TCHALIAN, Vicente; JÚNIOR, Sara Wagner Pimenta Gonçalves (Orgs.). Campinas: Pontes Editores, 2018.

THERBORN, Göran. *The killing fields of inequality*. Cambridge: Polity Press, 2013.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VALENTIN, Marcia Ribeiro; RAMOS, Marcelo Maciel; NÍCOLI, Pedro Gravatá. **Dicionário jurídico do gênero e da sexualidade**. 1ª. ed. Salvador: Devires, 2022.

VERGUEIRO, Viviane. **Pensando a cisgeneridade como crítica decolonial**. In: MESSEDER, Suely; CASTRO, Maria Garcia; MOUTINHO, Laura (Orgs.). *Enlaçando sexualidades: uma tessitura interdisciplinar no reino das sexualidades e das relações de gênero* [online]. EDUFBA, 2016. p. 249-270.

XAVIER, Elaine de Melo; RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. Orçamento mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível a gênero no Brasil. **Revista Interface - Edição Especial: Desigualdades**, v. 19, n. Especial. Natal: UFRN, 2022.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. *On female body experience: "Throwing Like a Girl" and other essays*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.