

# MARIAS E MARIELLES NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: MAIS SUJEITOS, MAIS SABERES E MAIS DEMOCRACIA NO ESTADO BRASILEIRO

Roseli Faria<sup>1</sup>

Eduardo Gomor dos Santos<sup>2</sup>

Elton Bernardo Bandeira de Melo<sup>3</sup>

## Resumo

O artigo analisa as possibilidades de ampliação da democracia a partir do planejamento estatal, identificando os atores e atrizes da burocracia que são considerados relevantes para a elaboração do principal instrumento de planejamento governamental, o plano plurianual (PPA). Analisa ainda as epistemologias dominantes no planejamento governamental, identificando as formas de produção e validação do conhecimento utilizadas, desconsiderando saberes criados coletivamente pelos movimentos sociais. Por fim, identifica também questões metodológicas específicas e as formas de participação social ao longo do processo de elaboração e implementação do PPA. O artigo foi elaborado com base na literatura especializada e na experiência prática dos/as autores/as na área de planejamento. Os resultados demonstram que o planejamento é um campo dominado por um grupo restrito de servidores públicos, notadamente homens brancos; calcado em uma epistemologia positivista que negligencia que todo conhecimento é parcial e situado; e que tanto o método de elaboração do PPA quanto às possibilidades de participação são ainda bastante restritos. Pode-se concluir que, em que pese seu potencial transformador, a função planejamento vai de encontro a iniciativas de democratização do Estado brasileiro, sendo assim um poderoso instrumento de reprodução de desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** democracia; planejamento; epistemologia; racismo; machismo.

## Abstract

The article analyses the possibilities of extending democracy from state planning, identifying the actors and actresses of the bureaucracy that are considered relevant for the elaboration of the main governmental planning instrument, the Multiyear Plan. It also analyses the dominant epistemologies for the elaboration of the Plan, identifying the valid knowledge considered, ignoring the knowledge collectively created by the social movements. Finally, it also identifies specific methodological issues and structure of social participation throughout the Plan's elaboration and implementation process. The article was based on the specialized literature and on the authors' practical experience in the area of planning. The results demonstrate that planning is still restricted to a small class of civil servants, notably white men; based on a positivist epistemology that neglects that all knowledge is partial and situated; and that both the method of preparing the Multiyear Plan and the possibilities of participation are still quite restricted. It can be concluded that the planning function is still not accomplished in a democratic manner, therefore being a powerful instrument for the reproduction of social inequalities.

**Keywords:** democracy; planning; epistemology; racism; sexism.

---

<sup>1</sup> Graduada em Economia. Membro da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor).

<sup>2</sup> Doutor em Política Social, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (Neppos), Universidade de Brasília (UnB)

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela UnB. Analista de planejamento e orçamento do Ministério do planejamento. Coordenação de Estudos e Desenvolvimento de Metodologias para Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia

## **Introdução**

Maria é um unicórnio, dentro ou fora do Estado. Negra, de família humilde da periferia, ascendeu socialmente por meio de estudos formais. Superou todo tipo de barreira até se formar em Economia em uma prestigiada universidade pública de São Paulo nos anos 1990, trabalhou em empresas globais na área de planejamento financeiro, morou em vários países. Decidiu entrar no serviço público já com quase 40 anos e experiência em ambientes eminentemente brancos, onde aprimorara a arte de demonstrar isenção e moderação em suas posições, minimizando estereótipos e discriminações. Mas no Brasil – assim como em toda sociedade racista – a pergunta não é se as pessoas negras serão ou não discriminadas, mas quando, como e quantas vezes o serão.

Apesar de não ter estudado questões raciais na universidade, estudou por conta própria, já que, segundo sua experiência, invariavelmente teria que se posicionar sobre questões relacionadas ao tema racial. De certa forma, ela sempre foi a representante das mulheres negras nos espaços que frequentou depois de adulta, algo que seus estudos raciais explicavam: sua individualidade era limitada pela sociedade, que a via como representante de uma humanidade específica. Pois, segundo uma visão de mundo consagrada desde o Iluminismo, apenas os homens brancos apresentam humanidade universal e completa, a partir da qual todos os outros grupos são comparados.

Em 2012, Maria sabia que seria questionada a respeito das cotas nas universidades públicas, cuja constitucionalidade estava sendo julgada no Supremo Tribunal Federal. De certa forma, os estudos e as reflexões de Maria tornaram-na uma referência no assunto em seu órgão. No início de 2016, ela foi convidada a auxiliar a Secretaria Executiva (SE) daquele órgão na regulamentação de alguns dispositivos da lei 12.990/2014, que instituiu cotas raciais no ingresso ao serviço público federal. O pedido, personalíssimo – já que a competência para tratar do assunto não era da unidade em que trabalhava – vinha depois da judicialização do caso pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Defensoria Pública da União (DPU), o que reforçava a importância do projeto. Animada com o convite, a presença de Maria na equipe de negociação foi bem recebida pelos representantes do MPF/DPU, pois o assunto é complexo e não era de conhecimento comum na burocracia do Estado.

Se o relacionamento com os órgãos externos foi bom, a realidade era outra internamente no Ministério. Alguns membros da equipe pareciam incomodados em ter que resolver “aquele problema”. Para piorar, o ano de 2016 foi de extrema turbulência, com a crise política decorrente do impeachment da presidenta. Em meados de maio, a presidenta foi afastada do Poder Executivo e uma nova equipe assumiu os postos de confiança. Sem acesso a todos os relatórios sobre o assunto, a nova direção da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) solicitou que a Casa Civil organizasse uma reunião sobre o tema.

Maria foi convidada pelos técnicos da Casa Civil, mas tomou o cuidado de solicitar que a Secretaria Executiva (SE) do seu órgão fosse informada, para evitar qualquer tipo de desentendimento. No entanto, minutos antes da reunião, soube que não poderia participar, sob a justificativa de que a SE não queria que ela continuasse no projeto, pois seria “apaixonada demais” pelo assunto. Para a reunião, foi indicado o novo chefe de Maria, um engenheiro eletricitista totalmente alheio ao tema, e que posteriormente confessou que achava que a SEPPIR fosse uma Organização Não Governamental (ONG).

O afastamento do projeto não aconteceu sem o protesto de Maria e de outros colegas de sua unidade. De certa forma, a informação da SE levantou um véu de suspeição sobre a capacidade de Maria tratar o assunto de forma isenta e equilibrada. Era como se ela não pudesse atender ao interesse público por ser, em tese, pessoalmente envolvida. O termo “paixão” também soava ofensivo, já que associar mulheres à emoção, como se tivessem um déficit de racionalidade, também foi particularmente machista. Apesar dos protestos, ela, enquanto esteve naquele órgão, foi afastada de outras agendas que envolviam a temática racial. Maria foi considerada suspeita para tocar essa agenda, o homem branco que a substituiu, não.

O caso de Maria ilustra o racismo (e o machismo) nas instituições brasileiras. A ocupação dos espaços de poder, majoritariamente por brancos das classes mais abastadas, reflete-se em barreiras simbólicas à reversão de hierarquias raciais e de gênero, impede a promoção da igualdade, fortalece uma retórica conservadora, na qual apenas um pequeno grupo social pode falar em nome do interesse público de forma ampla, imparcial, irrestrita. As marcas desse racismo institucional que perpetua injustiças decorrentes da hierarquização de grupos segundo critérios de raça e também de gênero, encontram-se

nos requisitos de acesso aos postos de trabalho, na linguagem utilizada, na estética, nos instrumentos de gestão, nas categorias e procedimentos oficiais.

### **Epistemologias e neutralidades**

O positivismo, dentre outros aspectos, repousa em rígidas premissas para a produção do conhecimento considerado “válido”: um processo racional no qual existe um sujeito que conhece e um “objeto” a ser conhecido, obedecendo a um rígido distanciamento, para que não ocorra a “contaminação” do sujeito pelo objeto. Esse processo deve ser marcado pela razão e pela ausência da emoção, e ética e valores também devem ser afastados, evitando assim resultados indesejáveis (COLLINS, 2000a, p. 255).

Entretanto, a perspectiva positivista parece limitada frente a posições mais contemporâneas, como as que apontam, por exemplo, que toda produção de conhecimento é situada (HARAWAY, 2009), isto é, parte de um ponto no espaço social, um contexto no qual indivíduos são parte de grupos com suas próprias gramáticas, experiências e linguagens. Nessa perspectiva, não há, portanto, possibilidade de conhecimento produzido a partir de uma posição de neutralidade. “Nenhum acadêmico ou acadêmica está isento de ideias baseadas em culturas específicas, tampouco em sua localização no interior de opressões intersectadas de raça, gênero, classe, sexualidade e nação (COLLINS, 2000b, p. 251–271).

Observa-se que não assumir o caráter situado da produção de conhecimento e da própria argumentação é também optar por uma abordagem “epistemológica” favorável à preservação do status quo na produção de conhecimento (HARDING, 1993). No caso do Estado brasileiro, o positivismo é premissa fundacional, tendo influenciado também o campo do planejamento e das políticas públicas, por meio das quais os propósitos do Estado são materializados. Essas premissas enquadram todo e qualquer processo da administração pública, desde a seleção de sua força de trabalho até os instrumentos de avaliação das políticas implementadas.

Nessa perspectiva, o Estado é conservador na medida em que consagra uma forma de produção de conhecimento específica em detrimento de outras, limitando o debate, a argumentação, a troca de ideias entre grupos com linguagens, experiências e pressupostos diversos. No caso concreto experimentado por Maria – nome fictício de uma servidora real –, a exclusão de uma servidora negra da discussão sobre os mecanismos de

enfrentamento à desigualdade racial no setor público, sob a justificativa de que sua posição não seria suficientemente isenta, técnica, desapaixonada, é a consagração do conservadorismo racista do Estado brasileiro, com pinceladas de um ideal de burocracia weberiana mal aplicado. Afinal, em que medida homens brancos estariam em melhores condições de opinar sobre procedimentos para aferição de critérios para a ocupação de cotas raciais?

O combate às acentuadíssimas iniquidades sociais brasileiras requer enfrentar esse sistema de comportamentos, esquemas de percepção, cognição e dissimulação levado a cabo pela branquitude (MELO, 2020) e pela machitude (VENTURA, 2020b) no Serviço Público Federal. Seu enfrentamento demanda avançarmos em outra base epistemológica nas práticas estatais do nosso país. É preciso reconhecer novos atores, novas linguagens e formas de produzir conhecimento. É preciso abrir espaço para outras definições de objetividade e universalidade – definições que incluam “a paixão, a crítica, a contestação, a solidariedade e a responsabilidade” (LÖWY, 2015).

Partindo desse cenário, em termos metodológicos este ensaio tem como objetivo identificar como o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal brasileiro pode ser um locus próprio para endereçar preocupações afetas ao Brasil contemporâneo, convertidas em planos, políticas públicas e orçamentos concretos, assentados sobre historicidades, experiências, linguagens e hierarquias valorativas que reflitam a diversidade da população brasileira. Mais especificamente, serão trazidos elementos empíricos e teóricos que deveriam constar em uma proposta de planejamento voltada à democratização do Estado brasileiro, à inclusão social e à redução de desigualdades no país. Para isso, esse ensaio se utiliza da literatura sobre as temáticas da epistemologia e da produção de saberes e sobre planejamento governamental com ênfase nos Planos Plurianuais (PPAs). Além disso, foram analisados também dados quantitativos sobre a força de trabalho do Estado brasileiro e suas consequências para o planejamento. Por fim, mas não menos importante, foram consideradas também as experiências da autora e dos autores no planejamento e orçamento governamental, que há mais de uma década debatem essa temática na condição de servidores do Executivo federal.

Com base nos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE), Ventura (2017, 2018) analisou o perfil de ocupação dos cargos da Administração Pública Federal, deixando clara a prevalência de homens brancos em

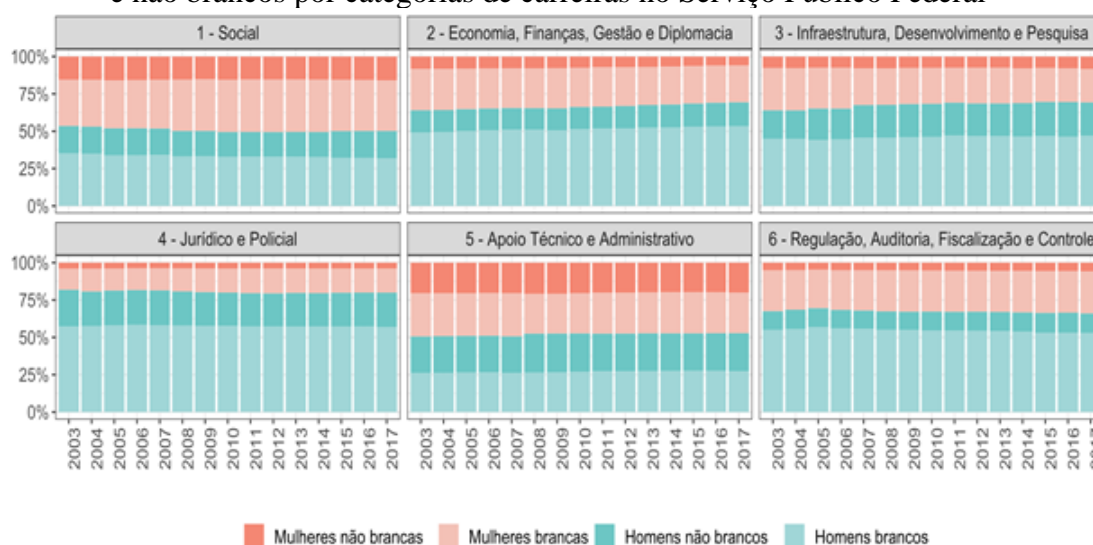
espaços de poder no Executivo Federal. Primeiramente, ficou demonstrada a desigualdade na ocupação dos postos em carreiras do serviço público agrupadas em seis categorias: 1 - Social; 2 - Economia, Finanças e Gestão; 3 - Infraestrutura, Desenvolvimento e Pesquisa; 4 - Jurídico e Policial; 5 - Apoio Técnico e Administrativo, e; 6 - Regulação, Auditoria, Fiscalização e Controle.

A mão esquerda do Estado inclui professores, médicos, funcionários da previdência, agentes de saúde, assistentes sociais, agentes penitenciários, fiscais sanitários e agropecuários, auditores do trabalho, funcionários de agências reguladoras e pessoal de apoio administrativo. Já a mão direita do Estado inclui carreiras de finanças, de orçamento, de gestão, de infraestrutura, de tecnologistas, de cobrança de tributos, de controle de contas, de procuradoria pública e de policiamento. (VENTURA, 2018, p. 112).

Os dados mostram que as carreiras da *mão direita do Estado*, e, mais especificamente, as das áreas econômica, de planejamento, de regulação, de auditoria, e de fiscalização e controle são as que possuem maiores remunerações, menos integrantes, e que mais acessam cargos ou funções de confiança (DAS – Direção e Assessoramento Superior). Conforme se pode ver nas Figuras 1 e 2, a seguir, essas carreiras são ocupadas maciça e desproporcionalmente por homens brancos (MELO, 2020, p. 40–2).

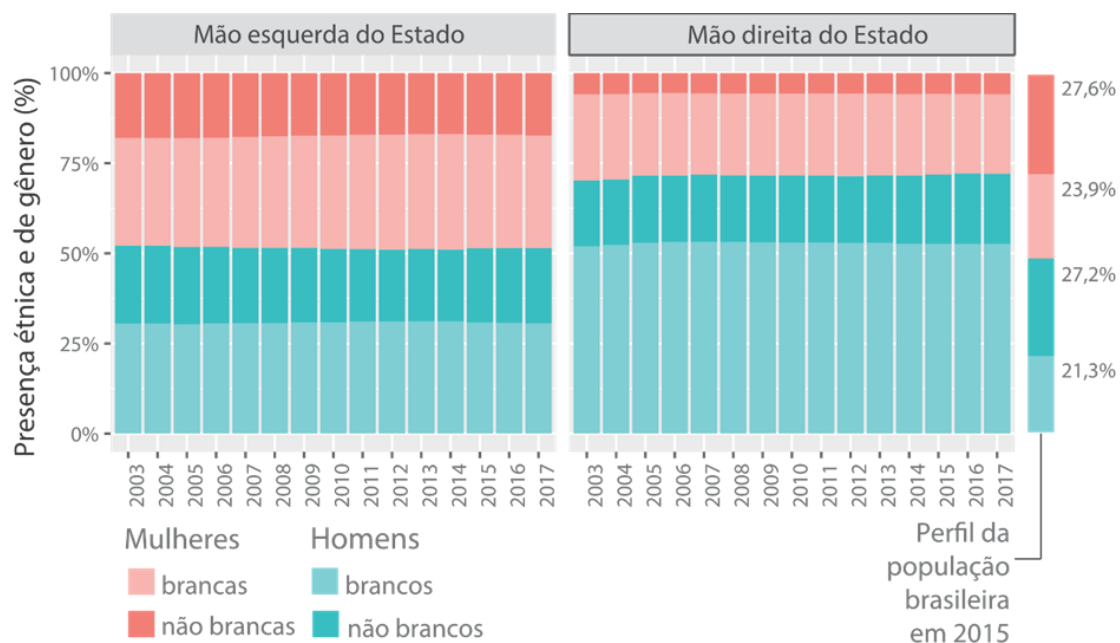
Quando é analisada a ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, conforme a Figura 3, vê-se que não mais de um quarto desses espaços de poder são preenchidos por representantes da maioria da população brasileira que se identificam como não-branca.

**Figura 1:** Percentual de ocupação de homens brancos e não brancos e mulheres brancas e não brancos por categorias de carreiras no Serviço Público Federal



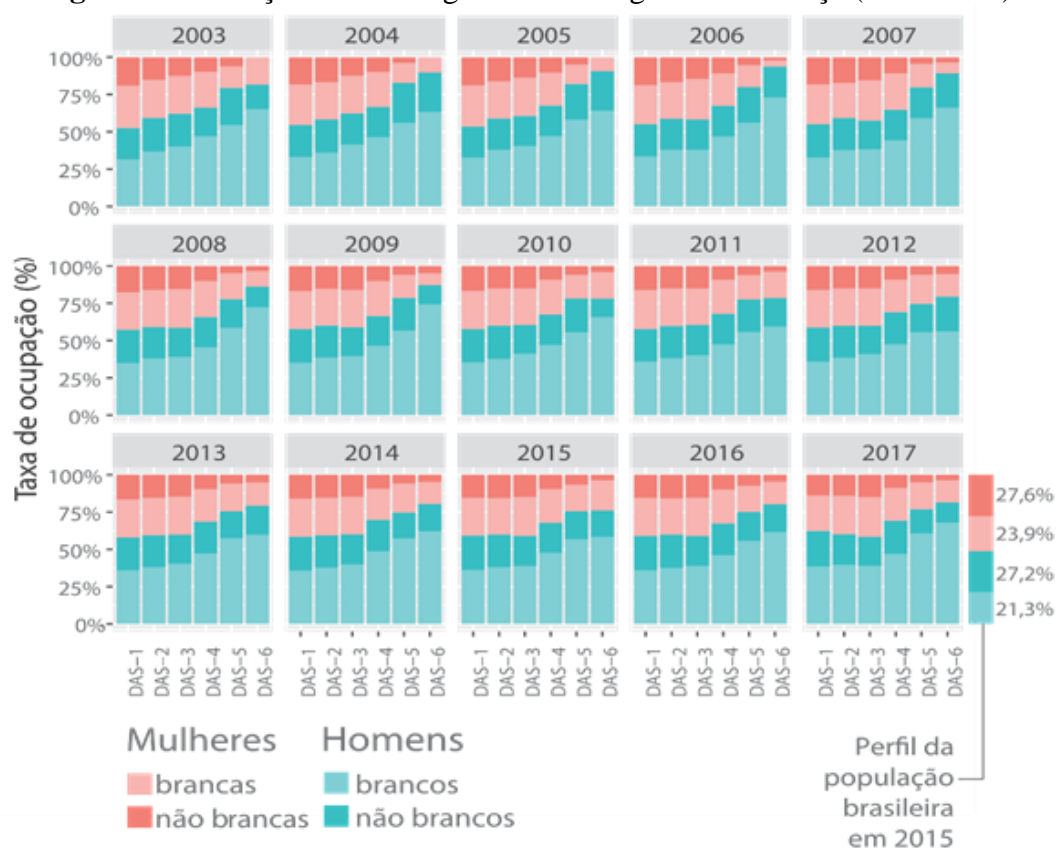
Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017)

**Figura 2:** Presença étnica e de gênero nos agrupamentos das carreiras (2003 - 2017)



Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017)

**Figura 3:** Presença étnica e de gênero nos cargos de confiança (2003-2017)



Fonte: (VENTURA, 2018) a partir de dados do SIAPE e da PNAD 2015.

A figura 3 mostra que, nos cargos de DAS-6 – os mais altos dentro da Administração Pública, excetuando-se os de natureza política – os homens brancos ocupam mais de 70%, enquanto o percentual de mulheres negras não chega a 5%. Os dados não deixam dúvida quanto à dominância branca e masculina na ocupação da alta burocracia do Estado brasileiro.

### **Planejamento como espaço próprio à democratização do Estado**

Planejamento é uma palavra, um símbolo que pode ser associado a muitas coisas. Possui muitas representações, provoca afetos, abre espaço para falas em nome do interesse público. Qualquer definição de planejamento enfatizará algumas de suas possibilidades e deixará escapar outras, habilitará alguns agentes a falar e silenciará outros, atrairá uma carga simbólica e repelirá outra, mobilizará certas paixões e afetos. Ventura chama atenção para o fato de que o termo planejamento é usualmente mobilizado a partir de sinédoques, isto é, “um tipo de metonímia onde há atribuição do todo pela parte, ou da parte pelo todo”.

Em cada uma dessas sinédoques houve a produção de um resíduo, entendido como aquele elemento inconveniente que subverte a sinédoque, e que, por ser constitutivo, não pode simplesmente ser removido sem que com isso se dissolva a própria sinédoque, entendido como aquele elemento inconveniente que subverte a sinédoque, e que, por ser constitutivo, não pode simplesmente ser removido sem que com isso se dissolva a própria sinédoque (VENTURA, 2020a).

Os grupos sociais disputam essa definição, lutam pela palavra oficial para atribuir ao termo, um conteúdo específico, e, com isso, desprezar visões destoantes. Luta-se pelo que seria a visão oficial de “planejamento”, necessariamente parcial. Decorre dessa natureza indeterminada que não há, mesmo entre especialistas, consenso sobre qual seria o conjunto de representações, de práticas, de instrumentos, de momentos, de ideias, de atores relevantes, de regras (dentre outras dimensões) que deveria ser associada ao “planejamento”.

Argumentamos que o “planejamento” pode ser instrumento de transformação social. E, principalmente em um país com déficits sociais tão acentuados como o Brasil, deve ser objeto de disputa pelos grupos que almejam reverter injustiças sociais. Não deve ser monopolizado por um grupo privilegiado como é o caso dos especialistas em planejamento, orçamento, finanças, controle e fiscalização. Não que esse grupo não tenha sua importância, e que não seja capaz de contribuir para a democratização do Estado.

Mas, além de pouco representativo da diversidade étnica, cultural e socioeconômica brasileira, sua luta por recompensas (prestígio, cargos, palanques, palestras) tende a minar o caráter transformador do planejamento governamental. É preciso abrir esse espaço a vozes mais representativas da sociedade brasileira, revertendo a ordem epistemológica que historicamente exclui grupos vitimizados pelo Estado de tomar parte no debate sobre as práticas estatais e de falar em nome do interesse público.

Antes de fixarmos uma concepção de planejamento, importa perguntarmo-nos: como potencializar o uso do “planejamento” para promover transformações desejadas no Estado e na sociedade brasileira? E, nesse sentido, pode-se admitir os anseios consagrados no art. 3º da Constituição Federal. O ponto não é definir o planejamento – nenhuma definição abrange o espaço de sentidos possíveis – mas colocá-lo a serviço dessas transformações, sabendo de sua característica essencialmente fluida e dinâmica. Fazer do planejamento um espaço permanentemente aberto a grupos sociais diversos, capazes de incidir na prática estatal em prol de uma sociedade livre, justa, solidária, desenvolvida, sem pobreza, sem desigualdades sociais e regionais, e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os planos e orçamentos governamentais serão tão mais legítimos quanto mais amplo e forte politicamente for o conjunto de atores que os legitimam. Quanto maior a densidade democrática das práticas de planejamento e orçamento, maior será seu peso político e mais fortalecida será a democracia brasileira. Nesse sentido, deixar o planejamento como uma função a cargo de especialistas da área meio do governo, ou tecnocratas de fora do governo, majoritariamente homens brancos oriundos das classes economicamente mais abastadas, não é uma boa estratégia para maximizar seu poder transformador e sua verve democrática. O que se busca, em via diversa, é criar condições para que as propostas gestadas em um espaço inclusivo, de crítica e conflito, no qual se fazem representar grupos sociais distintos, possam induzir melhores políticas públicas, melhores alocações orçamentárias, mudanças normativas e procedimentais.

Note-se que práticas de planejamento e orçamento público federal podem ser abordadas indiferenciadamente. Se o orçamento expressa em números um plano pré-concebido ou se o planejamento consiste mesmo em programar a despesa pública ao longo do tempo, assim como outras interpretações possíveis nas relações entre essas funções, são controvérsias inerentes a esse subcampo estatal (MELO, 2021). Mais recentemente, o

governo federal adotou a premissa do “orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do Governo” (BRASIL, 2011, p. 70). O imbricamento dessas funções remonta à criação do DASP, nos anos 1930, quando coube ao governo implementar a racionalização da Administração Pública, com a aplicação do Scientific management ao serviço público federal, buscando conformar uma burocracia de ares weberianos. Consolidou-se ali a ideia de uma burocracia profissional voltada à racionalização dos procedimentos governamentais, um núcleo burocrático destacado no Executivo, capaz de lançar diagnósticos, estabelecer normas e padrões, reunir e processar informações, elaborar planos e orçamentos para o conjunto da Administração.

A relação entre as funções de planejamento e de orçamento que se estabeleceu no DASP e migrou para o Ministério do Planejamento foi alterada ao longo das últimas décadas, mas não esvaneceu. Perdura, assim como a relação entre órgãos centrais e órgãos setoriais, e comporta uma segregação de funções que carrega consigo um acento hierárquico – órgãos centrais supostamente são mais estratégicos, possuem uma visão mais abrangente do conjunto das ações públicas, cuidam de atividades mais complexas e são mais valorizados, enquanto os setoriais são mais executivos, ocupam-se apenas de suas próprias políticas e cumprem as orientações que se aplicam a toda Administração, sendo seus servidores, usualmente, menos remunerados (MELO, 2021).

Um reposicionamento da função planejamento e orçamento em prol da democratização do Estado requer, ao nosso ver, desfazer essas hierarquias valorativas e deslocar o protagonismo no sentido de tornar sujeitos dessas funções outros grupos sociais, para além dos analistas, especialistas, auditores e outros servidores das carreiras da área meio do Executivo. Convém ressignificar o espaço do planejamento governamental como um espaço político no qual os procedimentos, as formas, as categorias e os conteúdos dos planos e orçamentos públicos - submetidos ao Legislativo e fiscalizado pelos órgãos de controle - seja aberto a novos saberes, novas linguagens e vivências. Um espaço também de crítica, de conflito e mediação, voltado a revelar novas perspectivas acerca dos desafios nacionais e a endereçar vozes injusta e historicamente excluídas dos espaços de poder no Brasil. Nesse sentido, aplica-se ao planejamento governamental aquilo que Nilma Lino Gomes destacou também na seara da educação.

Os espaços políticos dos movimentos sociais são, portanto, produtores de uma epistemologia tão legítima quanto a que é considerada hegemônica pela educação e pela teoria social (GOMES, 2011).

Nessa via, entendemos que os movimentos sociais imbuídos do combate às desigualdades e injustiças sociais podem se potencializar ao disputarem na arena estatal a ocupação dos espaços de planejamento, da linguagem, das categorias e das regras fiscais, orçamentárias e financeiras.

Na questão da segurança pública, temos exemplos práticos a partir de saberes alternativos elaborados pelos sujeitos coletivos dos territórios e que deveriam ser considerados nos processos de planejamento governamental. Nessa temática, que intersecciona a questão econômica, racial, territorial, de gênero e das juventudes, o Estado tem se comportado como ator-chave da necropolítica, determinando quais sujeitos podem e devem morrer, tanto a partir de sua ação direta quanto pela sua omissão. Em sua dissertação de mestrado, Marielle Franco (2014) critica as formas de intervenção estatal estabelecidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro, baseadas na ocupação militarizada e na absoluta negação dos direitos de suas populações. Nesse cenário, a autora/ativista demonstra como a resistência popular organizada nos territórios tem sido essencial para garantir sua sobrevivência. Dentre os diversos casos mencionados na dissertação, merece destaque a Cartilha Popular do Santa Marta sobre abordagem policial, organizado pelo coletivo Visão da Favela Brasil em parceria com organizações de Direitos Humanos, que trata de um tema bastante sensível, a abordagem truculenta de agentes do Estado nas comunidades, e que foi fundamental para "Instrumentalizar os moradores, fortalecer a consciência de que a favela deve ser respeitada pelo poder público e pelos agentes de segurança e ampliar o acesso à cidadania" (*id.*, p. 113).

### **Plano Plurianual (PPA) – potências e limites**

O PPA é o principal instrumento de planejamento da administração pública, positivado no Art. 165 da CF. Deve ser instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo e estabelecer, “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”. Em que pese sua importância principalmente para as temáticas da área social, permitindo que as demandas dos grupos marginalizados fossem consideradas nos ministérios finalísticos – e apesar da previsão constitucional datando de mais de três décadas – em termos práticos, o PPA não alcançou a devida importância como instrumento que pudesse dar concretude às principais diretrizes estabelecidas em cada governo.

A principal dificuldade das temáticas relacionadas aos grupos marginalizados tem sido a responsabilização das pastas incumbidas das chamadas políticas universais, como saúde, educação e assistência social, que se escudavam exatamente na universalidade como princípio que supostamente contemplaria igualitariamente todos esses grupos. Assim, mesmo burocratas progressistas assumiam esse princípio como suficiente, negligenciando a histórica marginalização de pessoas negras, indígenas, mulheres e LGBTs, dentre outros. Essa perspectiva determinou formas específicas de abordar as mal chamadas “pautas identitárias”, principalmente as questões racial e de gênero. Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, a despeito das inovações metodológicas que identificavam com maior efetividade as demandas dos grupos marginalizados - como no caso das agendas transversais - em termos práticos essas questões foram reduzidas meramente a um “recorte”, um adendo por “identidade específica”, ou ainda uma diretriz a ser considerada no conjunto de outras dezenas delas.

No momento da elaboração dos Planos, acirravam-se as disputas entre os órgãos de políticas finalísticas de grupos marginalizados, principalmente de políticas de igualdade racial, para mulheres e LGBTs, e os órgãos de políticas universais, que insistiam que essa universalidade promoveria o atendimento igualitário de todas as demandas de todos os grupos da sociedade. Nesse momento, ainda que houvesse interesse do órgão central para determinar o atendimento dessas demandas pelos órgãos de políticas universais, faltava-lhe força normativa. Como resultado, em geral, era inserido ao final de cada ação dos planos governamentais um complemento do tipo “considerando as especificidades das mulheres negras, ribeirinhas, do campo, da floresta, etc.”. Não se pode afirmar que a mera explicitação dessas demandas em outros formatos significasse sua efetiva implementação, mas a forma como foram incorporadas “canibalizava” a ação pública, aumentando a disputa dos diversos grupos marginalizados pelos escassos recursos materiais necessários para a implementação dessas políticas.

No caso do PPA 2016-2019, não foi possível nem mesmo incorporar efetivamente as demandas desses grupos nas políticas universais – a premissa do órgão central de planejamento era pela redução de metas, que deveriam ser apenas aquelas consideradas “estruturantes”. Entretanto, como não havia, nesse ponto, consenso entre órgão central e órgãos responsáveis pelas demandas dos grupos marginalizados, muitas das metas que não haviam sido atingidas no plano anterior foram inseridas como meras iniciativas, nas

quais inexistia potencial de constrangimento institucional para sua realização pelos órgãos setoriais. Nesse sentido, a efetiva implementação dessas demandas ficava condicionada às articulações políticas baseadas na atuação pessoal de burocratas engajadas/os e das pressões externas da sociedade civil em articulação com o Ministério Público.

A democratização do planejamento governamental requer formas alternativas de participação da sociedade civil organizada, para que suas demandas possam ser incorporadas aos planos governamentais e executadas posteriormente. De modo geral, ainda que em atributos com menor força institucional, como no mencionado caso do rebaixamento das metas para iniciativas, as demandas dos grupos marginalizados estavam presentes nos PPAs, processo que ocorria a partir de consultas públicas e da participação da sociedade civil via conselhos nacionais e sistema de conferências. Entretanto, na elaboração do PPA, representantes da sociedade civil compareceram, quando muito, para validar as referências que os instrumentos de planejamento e orçamento lhes faziam – sempre na condição de objetos da intervenção estatal, nunca como sujeitos dos instrumentos de planejamento ou do conteúdo planejado.

O controle democrático da implementação do Plano ficava restrito a um relatório formal elaborado pelos órgãos setoriais em conjunto com o órgão central ao final de cada ano fiscal. Nesse sentido, era mais próximo de uma avaliação *ex post* das políticas que de um monitoramento que deveria ser efetivado de maneira tempestiva ao longo da implementação das políticas. Assim, a despeito do formato da participação social, um ecossistema participativo, essa participação prescindia de substancialidade, não sendo considerada método de governo, “que compreende de fato a soberania popular e trabalha ativamente no compartilhamento de poder com a sociedade”, materializada na efetiva participação da sociedade civil em todo o ciclo das políticas públicas, da elaboração à avaliação (AVELINO; GOMOR DOS SANTOS; BEZERRA, 2021, p. 42).

### **Considerações finais**

Partimos da denúncia do racismo e do machismo estruturais, institucionalizados no Brasil, para avançarmos em uma avaliação das práticas de planejamento e orçamento governamental. A partir de uma leitura não positivista do planejamento estatal, vislumbramos que é possível propor uma nova epistemologia, capaz de associar a esse

importante *espaço* um conteúdo político mais adequado à democratização do Estado e à reversão de desigualdades sociais no país, inclusive as decorrentes de hierarquias raciais e de gênero. Ao planejamento pode estar associado um espaço de críticas e aportes *situados*, voltado à melhor condução das práticas governamentais e à abertura do Estado a vozes historicamente vetadas de acessar a palavra oficial, vozes excluídas, marginalizadas, inferiorizadas pelo discurso tecnocrático, masculino, branco, conservador, positivista.

A materialização do planejamento em um instrumento como o PPA, apesar dos avanços metodológicos, ainda reflete o domínio de um restrito conjunto de atores e uma epistemologia conservadora. No caso da participação social, a despeito do aumento das porosidades do Estado às demandas dos grupos marginalizados, essa abertura não abrange todos os momentos do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental que esses momentos estejam sob escrutínio de uma ampla arena de debates e deliberações com a presença, em condições de paridade, dos grupos sociais diversos interessados em moldar as práticas estatais. Experiências como as do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instaurada no governo Lula e inspiradas nos ideais da pluralidade e da participação, podem ser mais indicadas para o planejamento governamental do que aquelas desenvolvidas pelo DASP, inspiradas em um ideal burocrático weberiano, no *Scientific Management*, ou pelo gerencialismo dos anos 90 e sua crença exacerbada em tecnologias de mercado, ideários que até hoje permeiam esse segmento do Estado brasileiro.

Planejamento e orçamento federal, assim como outros importantes espaços de poder, são hoje monopolizados por homens brancos abastados, imbuídos de uma visão tecnocrática e conservadora, incapaz de dialogar com os diversos grupos sociais representativos da população brasileira. Uma condição necessária para alterar esse quadro é a efetiva ocupação das fileiras do Estado pelos grupos cujas demandas e interesses não são historicamente bem representados nesse campo. Isso demanda um aprofundamento das políticas afirmativas, garantindo nos concursos públicos vagas reservadas para mulheres negras, trans, sem-terra, provocando uma radicalização nas cotas a partir da interseccionalidade. Mas isso não é suficiente: não se trata somente do aumento da representatividade, da ocupação de espaços de poder a partir da manutenção da subalternização. A representatividade como um fim em si mesmo pode ser mera estratégia

de acomodação do racismo e do machismo, e servir para manutenção de desigualdades históricas.

Além da quebra desse monopólio, é preciso reverter amarras positivistas, reconhecer o papel construtivo da linguagem, dos afetos, das interações. É preciso abrir o espaço estatal a novas categorias de pensamento, a novas possibilidades de articulações entre o que se vê no espaço público e o que se diz sobre aquilo que se vê. É preciso dialogar com saberes não hegemônicos e permitir que o Estado se beneficie do conflito social, convertendo-o em melhorias nas práticas estatais. No caso das mulheres negras, já ocorrem formas de produção, validação e difusão do conhecimento, não o conhecimento científico positivista, utilitário à acumulação capitalista, mas um conhecimento que é sabedoria, facilitadas pelas redes de solidariedade e pelos contatos cotidianos nos territórios. Há bases epistemológicas fundamentadas na produção de saberes cruciais à sobrevivência de suas irmãs e irmãos negros e pobres, interseccionados também por opressões de orientação sexual, identidade de gênero, geração e território.

Um exemplo relevante dessa epistemologia alternativa é representado por Marielle Franco. Nas encruzilhadas entre raça, gênero e classe social, e ainda pelo exercício da sexualidade não heteronormativa, Marielle levou esse projeto para dentro do Estado, como assessora parlamentar e posteriormente como vereadora na cidade do Rio de Janeiro. Na sua práxis política, sempre esteve ligada organicamente às comunidades mais pobres, denunciando a atuação das polícias nos territórios, questionando suas formas de vingança e o caráter classista, racista e patriarcal do Estado. Em seus estudos, identificou formas alternativas para a segurança pública, e é essencial que estudos como esse sejam continuados, principalmente nos níveis subnacionais, demonstrando a relevância da abertura do Estado para outros conhecimentos, como o elaborado coletivamente nos territórios.

É preciso, por fim, ampliar o acesso ao debate público sobre a administração dos recursos públicos, e sobre a meritocracia no Serviço Público, a qual priva negros e negras, dentre outros grupos sociais, de ocuparem espaços de poder e de participarem em condições de paridade nas decisões quanto ao ordenamento das contas públicas do país, o que possivelmente contribuiria para um melhor equilíbrio entre as dimensões fiscal e social no Estado brasileiro. Ponto chave nesse enfrentamento é reconfigurar os preceitos epistemológicos e a linguagem das práticas estatais de modo a contemplar a experiência

dos grupos sociais afetados por essas mesmas práticas. Para a democratização do planejamento, e mais especificamente do orçamento e das finanças públicas, é crucial introduzir novas categorias de receitas e despesas orçamentárias, novos procedimentos e regras fiscais, que contemplem a dimensão racial e de gênero e levem em conta seus impactos diferenciais das medidas estatais.

Movimentos sociais, na condição de produtores de saberes e representantes de setores historicamente não representados no interior do Estado brasileiro, têm legitimidade para propor categorias e práticas de planejamento governamental. A abertura do Estado à participação desses grupos, e, por outro lado, a assumpção por eles da condição de sujeitos do planejamento, da elaboração orçamentária e da ordenação das finanças nacionais, é imprescindível para estancar a produção de desigualdades promovida pelo Estado brasileiro.

## Referências

- AVELINO, D. P.; GOMOR DOS SANTOS, E.; BEZERRA, F. P. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. *In: Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 28. Brasília: Ipea, 2021.
- COLLINS, P. H. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment**. New York: Routledge. 2000a.
- COLLINS, P. H. **Pensamento Feminista Negro**. New York: Routledge. 2000b.
- FRANCO, M. UPP – A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Universidade Federal Fluminense**. 2014.
- GOMES, N. L., O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Revista Política & Sociedade**. v. 10 n. 18, Florianópolis, 2011.
- GOMOR DOS SANTOS, E.; FARIA, R. Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019. *In: Boletim de Análise Político-Institucional* – n.28. Brasília: Ipea, 2021.
- HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 5, p. 7–41, 2009
- HARDING, S. Rethinking Standpoint Epistemology: What is “Strong Objectivity.” *In: ALCOFF, LINDA E POTTER, E. Feminist Epistemologies*. New York: Routledge, 1993.
- LÖWY, I. Universalidade da ciência e conhecimentos “situados”. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 15, p. 15–38, 2015.

MELO, E. B. B. Branquitude e racismo institucional no Planejamento e orçamento Governamental. *In*: XAVIER, E. M. (org.). **Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro**, Brasília: Assecor, 2020. p. 11–50.

MELO, E. B. B. Estado para quem? A linguagem fiscal e o financiamento da Educação Pública no Brasil. **Tese de Doutorado**. PPGSOL. Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

VENTURA, O. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.**, v. 4, n. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 107–128, 2018.

\_\_\_\_\_. Sinédoques de planejamento. **Tese de doutorado**, Brasília: UnB, 2020a.

\_\_\_\_\_. Machitude no Planejamento Governamental. *In*: XAVIER, E. M. (org.). **Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro**, Brasília: Assecor, 2020b.