



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

**Estado para quem?**  
**A linguagem fiscal e o financiamento da Educação Pública no Brasil**

Autor: Elton Bernardo Bandeira de Melo

Brasília, 2021  
**Universidade de Brasília**  
Instituto de Ciências Sociais  
Departamento de Sociologia

**Estado para quem?**  
**A linguagem fiscal e o financiamento da Educação Pública no Brasil**

Elton Bernardo Bandeira de Melo

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Mariza Veloso Motta Santos

Brasília, março de 2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**TESE DE DOUTORADO**

**Estado para quem?  
A linguagem fiscal e o financiamento da Educação Pública no Brasil**

Autor: Elton Bernardo Bandeira de Melo

Orientadora: Dra. Mariza Veloso Motta Santos (UnB)

Banca: Prof. Doutor Sérgio Barreira de Faria Tavoraro (UnB)  
Prof<sup>a</sup>. Doutora Débora Messenberg Guimarães. (UnB)  
Prof<sup>a</sup>. Doutora Simone Magalhães Brito..... (UFPB)  
Doutor Bruno Moretti..... (Senado Federal)

Para Tomás

## AGRADECIMENTOS

A mera possibilidade de que alguém possa se dedicar a estudar, pesquisar, refletir e escrever é uma conquista coletiva. Tenho a compreensão de que uma tese é uma construção de uma comunidade, e que devo a todos e todas que me cercam o privilégio de concluir este doutorado. De qualquer forma, devo destacar algumas pessoas e instituições nestes agradecimentos.

Primeiramente, agradeço à Professora Mariza Veloso Motta Santos, pela orientação cuidadosa, sábia, paciente e afetuosa, pela confiança tanto em termos acadêmicos quanto pessoais, pelo convívio harmônico e enriquecedor, pelas sugestões de leitura e escrita. Reconheço sua dedicação e carinho, expresso nas inúmeras leituras e releituras atentas e nos seus comentários aos meus textos, muitas vezes os mais desconjuntados, nas nossas conversas por telefone e reuniões presenciais, e nas vezes em que me recebeu em sua casa para tratar da pesquisa. Devo a esse esforço de orientação, e a sua inspiração, o fato de ter cumprido todos os prazos do doutorado, passando por cima dos muitos obstáculos que surgiram nesse percurso. Agradeço, sobretudo, pela autonomia que me deu tanto para o desenho da pesquisa quanto para a escrita da tese. Concluo já com saudades este trabalho sob sua orientação. Muito obrigado Professora!

Agradeço ao meu colega, amigo e Professor Bruno Moretti por ter me apresentado a sociologia, por ter me estimulado a ingressar neste programa de pós-graduação, por ter me ajudado na elaboração do projeto, na preparação para os exames admissionais, na elaboração do projeto de pesquisa, em sua execução e na escrita da tese. Bruno me tomou pela mão, suportou minhas conversas e questionamentos intermináveis, e, se a tese não espelha seu brilhantismo, é somente porque coube a mim, com teimosia e imperícia, introduzir defeitos e marcas pessoais neste trabalho. Agradeço a Bruno por toda generosidade, dedicação, sensibilidade, paciência e inteligência. De coração, obrigado!

Agradeço a toda equipe do PPGSOL, que me acolheu e me propiciou o clima perfeito para o meu amadurecimento pessoal e acadêmico. Muito obrigado Gabriella Carlos, Renata Souto, Patrícia Rodrigues, Michelle Lino e Enderson Reis, em nome de toda equipe da secretaria do PPGSOL, pelo apoio, amizade e pelo excelente clima de trabalho que vocês me propiciaram durante todo esse percurso.

Agradeço a todos os professores e professoras do Departamento de Sociologia da UnB pelo convívio engrandecedor, pelo clima ao mesmo tempo amistoso e intelectualmente instigante que me proporcionaram nesse período. Agradeço nominalmente às Professoras Débora Messenberg e Sayonara Leal, que em um diálogo frutífero e respeitoso me introduziram à Sociologia Contemporânea, à Professora Mariza Veloso, que com elegância e brilhantismo me despertou o interesse pela Sociologia Clássica, ao Professor Sadi dal Rosso, que me propiciou reflexões metodológicas e epistemológicas, ao Professor Sérgio Tavolaro, pelas aulas magistrais sobre o pensamento social no Brasil, ao Professor Joaze Bernardino que com amor me abriu as portas da Sociologia das Relações Raciais, ao Professor Philippe Lacour, que me recebeu no Departamento de Filosofia para uma leitura atenta do pensamento de Michel Foucault, ao Professor Luís Augusto de Gusmão pelas

reflexões sobre teoria sociológica, epistemologia e literatura, ao Professor Bruno Moretti e à Professora Sabrina Fernandes que me deram oportunidade de compartilhar suas experiências na prática docente. Agradeço ainda ao Professor Edson Farias e à Professora Haydée Caruso pelo suporte e atenção que me prestaram na condição de coordenadores do PPGSOL e ao Professor Sérgio Tavoraro e às Professoras Débora Messenberg e Mariza Veloso pela participação generosa e entusiasmada na qualificação do meu projeto de pesquisa. Vocês, juntamente com meu amigo e exímio professor Roberto Pires, me ofereceram reflexões e aportes preciosos para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e à Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômico (SEPLAN) por terem autorizado o meu afastamento com ônus limitado à Administração para a participação neste programa de pós-graduação. Assim como agradeço ao Ministério da Economia, à Secretaria Especial de Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) por terem permitido a meu afastamento pelos 48 meses previstos em lei. Sei que esses órgãos apenas administram e canalizam recursos públicos, resultado de um esforço comum de brasileiros e brasileiras, mas sem esse apoio e essas autorizações oficiais, este trabalho seria inviável. Também à ASSECOR, em especial a Leandro Couto, Roseli Faria e Cilair Rodrigues de Abreu, que me apoiaram durante o processo de afastamento para realização desta pós-graduação.

Agradeço à Universidade de Brasília (UnB), especialmente ao Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGSOL), pela excelente acolhida durante esses últimos anos, e à CAPES e CNPq pelo suporte dado aos meus colegas pesquisadores em todo o país. Sem essas instituições não teríamos como desenvolver trabalhos como este.

Agradeço aos entrevistados, que sob condição de anonimato, abriram seus corações e falaram abertamente sobre crenças, frustrações e incômodos em suas trajetórias profissionais.

Agradeço aos amigos e às amigas que conheci e somei durante este doutorado. Em especial a Givânia Silva, pela amizade carinhosa, pela inspiração e pelas lições de vida que generosamente distribui pelo mundo, a Laura Gonçalves de Lima, pelo carinho, pelas longas e prazerosas trocas de ideia, pela confiança e respeito, pelas leituras atentas e sugestões acuradas que me ofereceu. Agradeço a Taís Machado pelas trocas intelectuais e afetivas sempre enriquecedoras, pelo brilhantismo inspirador e pela presença divertida, generosa e paciente. A Murilo Mangabeira, pelos aportes científicos, mas também pela elevada presença de espírito, pela animação para viver, brincar e lutar. A Cleide Vilela, pelas contribuições intelectuais, pela força instigante, presença leve e sorriso contagiante. A Yacine Guellati, pelas trocas acadêmicas e pela amizade generosa, afetuosa, dedicada, agregadora. A Rodolfo Araújo, pelas sugestões de leitura e reflexões partilhadas, pelo convívio fácil e agradável, por dividir comigo os momentos de pausa na leitura para trocarmos ideias, desabafos inquietações seja sobre as leituras ou sobre experiências pessoais. A Yuri Brito, cuja presença radiante, eloquente e instigada, e o pensamento claro e cheio de propósito contribuíram e contribuem na luta por um mundo mais justo. A Carol Bertanha pelas sugestões cuidadosas, e pela companhia leve e divertida nas manhãs e tardes do Laboratório 4 do Instituto de Ciências Sociais, e a Danilo Mourão que também se juntou

conosco ali onde nos reuníamos para estudar, e onde muitas vezes recarreguei minhas baterias intelectuais e emocionais para continuar este trabalho.

Agradeço ao meu amigo Otávio Ventura, pela presença, pela parceria em várias empreitadas intelectuais, pela leitura aguçada e comentários cuidadosos que me ofereceu, sempre abrindo reflexões importantes ao meu amadurecimento pessoal e acadêmico. Agradeço ao meu amigo Eugênio Andrade Vilela dos Santos, pela forma calorosa como demonstra amizade, por me acompanhar durante todo o processo, contribuindo com sugestões, estímulos, provocações e afagos intelectuais ou profissionais, e pelo apoio e parceria na luta por um serviço público melhor para o povo brasileiro. À minha amiga e comadre Danielle Cancela Cronemberger pelo respeito e carinho, pelo apoio afetivo e intelectual, e pelas críticas e pela cumplicidade no enfrentamento das tantas mazelas que nos afligem enquanto pessoas e enquanto coletividade. Aos amigos Cláudio Navarro, Eduardo Moraes, Cilair Rodrigues e Vandson Monteiro pela amizade e colaboração que generosamente me ofertaram nesse percurso acadêmico e profissional.

Agradeço aos meus velhos amigos e minhas velhas amigas de Recife, Caruaru, Brasília e Fortaleza. Não irei nominá-los, mas vocês moram em meu coração.

Agradeço a Lívia Mendonça Coêlho, amada ex-esposa e parceira para toda a vida, que esteve ao meu lado durante a maior parte desta pesquisa (e de minha vida adulta), compartilhando alegria e tristeza, estresse e entusiasmo, e querendo sempre o melhor para nós e para o mundo. Agradeço a Lucas Mendonça Coêlho Pires, por partilhar comigo a vida e o mesmo lar durante quase dez anos. Agradeço a José Pereira Coêlho Neto e a Elita Mendonça Coêlho pela forma respeitosa e amorosa como acolheram e acolhem a mim e a minha família em suas vidas. Registro mais uma vez minha enorme admiração e gratidão a vocês. A Bruno Coêlho, Luíza Barros e Heleninha, por dividirem comigo momentos de reflexão e diversão, e pela enorme consideração que sempre me dedicaram e que é recíproca. Agradeço a Felipe Coêlho, Suellen Sampaio, Gabriel e Maya pelos laços de irmandade e pelo carinho mútuo cultivado desde 2003, laços que espero manter ao longo da vida.

Agradeço a Yaná Jinkings de Azevedo, por quem tenho a sorte de ter um amor correspondido, e cuja companhia enriquece e alegra minha existência e me abre novas perspectivas de vida. Também agradeço a Yasmin Jinkings de Azevedo Andrade, por não apenas me aceitar em sua vida, mas também pelo carinho que tem demonstrado desde o início do conturbado ano de 2020.

Sou muito grato a todos os meus tios e tias, primos e primas, em especial a Eliete Alves dos Santos e Eliene Alves dos Santos (*in memoriam*), que em algumas ocasiões fizeram as vezes de verdadeiras mães. A Rodrigo Bandeira de Lima e Eudália Fonseca, com quem tenho laços que extrapolam a amizade e o parentesco, e que, ao virem para Brasília, juntamente com Júlia, Alice e Isabela, tornaram minha vida mais fácil, alegre e cheia de amor.

Agradeço a minha avó querida, Maria Lêda Leite, a quem não tenho palavras para descrever o quanto amo, admiro e sinto por estar ela lá em Caruaru e eu aqui em Brasília, o que dificulta a gente de se juntar mais vezes para um café e um cafuné. Agradeço a Ellen Bandeira, minha irmã mais nova, a quem admiro e amo, e espero poder prestar suporte e ver

crescer plena e feliz. Agradeço ao meu pai, Eliécio Alves Bandeira de Melo, meu amigo e parceiro na vida, a quem amo e confio, e devo parte importante de minha formação e de minhas inquietudes existencial e intelectual. Agradeço a minha mãe Walkiria Bernardo Leite (*in memoriam*), que transpirava amor e que até hoje me inspira, de quem sinto saudades desde 1998, uma saudade que sei, não passará. Agradeço a Elga, minha primeira irmã e meu xodó, que faz brilhar meus olhos, e que juntamente com Matheus Maciel e Gabriel compõem a família mais linda e amada do planeta. Agradeço a Emily, hermanita amada que divide a vida e o lar comigo, que me acompanhou durante boa parte desta escrita, com contribuições intelectuais, sensibilidade estética, e muito amor.

Por fim, agradeço a Tomás Coelho Bandeira, meu filhote amado, minha paixão. Ele não sabe ler e nunca estudou sociologia, mas é o grande responsável por este trabalho.



Quem pode investir-se da autoridade de falar pelo povo?  
Quem está pronto a pensar com ele e como fazer isso?  
Quem tem o direito de se extirpar do povo e dele se afastar? Como?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jean-Luc Moriceau, no prefácio do livro *Diálogos e Dissidências: Michel Foucault e Jacques Rancière* (MARQUES; PRADO, 2018, p. 7).

## RESUMO

Este trabalho aborda a relação entre demandas sociais e restrições fiscais nas práticas de planejamento e orçamento federal no Brasil. Mais especificamente, analisamos como é possível converter demandas pela expansão dos investimentos públicos em educação em uma ameaça à economia nacional, em algo contrário ao interesse público. Com base principalmente na análise documental das práticas no interior do Estado compreendidas entre 2011 e 2020, três perspectivas analíticas complementares foram aplicadas. A primeira toma a analítica da governamentalidade de Michel Foucault como referência principal. Aqui, a análise das racionalidades que marcam o planejamento e o orçamento federal no país remonta à década de 1930. Nessa parte do trabalho, destacam-se as categorias do pensamento social brasileiro vinculadas às representações do Estado, bem como as influências do neoliberalismo e do *racismo do Estado* nas práticas orçamentárias nacionais. A segunda parte baseia-se principalmente na obra de Pierre Bourdieu sobre o Estado e a gênese do campo burocrático. Aqui, enfocamos a dimensão simbólica e construtiva dos atos de Estado. A terceira e última parte é inspirada no trabalho de Erving Goffman sobre as representações de si nos estabelecimentos sociais para uma compreensão da luta dentro do Estado por recompensas simbólicas e materiais. Usamos algumas categorias de Jacques Rancière para integrar as abordagens descritas acima em uma compreensão de como as práticas do Estado configuram a *partilha do sensível* e constituem uma *estética das questões públicas*. As práticas de planejamento e orçamento ajudam a fazer com que o gasto social, e, em particular, o investimento em educação, apareçam no espaço público como risco à segurança econômica do país. Elas produzem uma ideia de público na qual os gastos com educação estão sujeitos a classificações e regras fiscais. A perspectiva fiscalista, prevalecente no grupo dos agentes públicos mais bem posicionados na arena estatal, é convertida em *universal*. A austeridade fiscal, apoiada nas práticas oficiais de orçamento e finanças, impede o atendimento de demandas por mais despesas sociais, exigindo o sacrifício de parcela da população – justamente a parcela mais vulnerável, que ao mesmo tempo é privada de direitos fundamentais e de tomar parte no mundo social em que vive.

**Palavras-chave:** Estado, práticas estatais, planejamento, orçamento, burocracia, austeridade fiscal, financiamento da educação, governamentalidade, representação, neoliberalismo, racismo, estética das questões públicas, partilha do sensível.

## ABSTRACT

This paper addresses the relationship between social demands and fiscal restrictions in federal planning and budgeting practices in Brazil. More specifically, we analyze how it is possible to convert demands for the expansion of public investments in education into a threat to the national economy, in something contrary to the public interest. Based mainly on documentary analysis of practices in the interior of the State between 2011 and 2020, we applied three complementary analytical perspectives. The first takes Michel Foucault's analysis of governmentality as the main reference. Here, the analysis of the rationalities that mark planning and the federal budget in the country dates back to the 1930s. In this part of the work, the categories of Brazilian social thought related to the representations of the State stand out, as well as the influences of neoliberalism and the State racism in national budgetary practices. The second part is based mainly on the work of Pierre Bourdieu on the State and the genesis of the bureaucratic field. Here, we focus on the symbolic and constructive dimension of State acts. The third and last part is inspired by the work of Erving Goffman on the presentation of the self in social establishments, and contribute for an understanding of the struggle within the State for symbolic and material rewards. We used some categories of Jacques Rancière to integrate the approaches described above in an understanding of how the practices of the State configure the distribution of the sensitive and constitute an aesthetic of public issues. Planning and budgeting practices help making social spending, and in particular investments in education, appear in the public space as a risk to the country's economic security. They produce an idea of the public in which spending on education is subject to tax classifications and fiscal rules. The fiscal perspective, prevalent in the group of public agents best positioned in the state arena, is converted into universal. Fiscal austerity, supported by official budget and finance practices, prevents the fulfillment of demands for more social expenses, requiring the sacrifice of part of the population - precisely the most vulnerable part, which at the same time is deprived of fundamental rights and of taking part in the social world they live in.

**Keywords:** State, state practices, planning, budget, bureaucracy, fiscal austerity, educational financing, governmentality, representation, neoliberalism, racism, aesthetics of public affairs, distribution of the sensible.

## RESUMÉ

Ce document traite de la relation entre les demandes sociales et les contraintes fiscales dans les pratiques fédérales de planification et de budgétisation au Brésil. Plus précisément, nous analysons comment il est possible de transformer les demandes d'expansion de l'investissement public dans l'éducation en une menace pour l'économie nationale, en quelque chose de contraire à l'intérêt public. Sur la base principalement de l'analyse documentaire des pratiques à l'intérieur de l'Etat entre 2011 et 2020, trois perspectives analytiques complémentaires ont été appliquées. La première prend l'analyse de Michel Foucault de la gouvernementalité comme principale référence. Ici, l'analyse des rationalités qui marquent la planification et le budget fédéraux au Brésil remonte aux années 1930. Dans cette partie de l'ouvrage, les catégories de la pensée sociale brésilienne liées aux représentations de l'État sont mises en évidence, ainsi que les Influences du néolibéralisme et du racisme d'État sur les pratiques budgétaires nationales. La seconde partie s'appuie principalement sur les travaux de Pierre Bourdieu sur l'État et la genèse du champ bureaucratique. Dans cette partie, nous nous concentrons sur la dimension symbolique et constructive des actes étatiques. La troisième et dernière partie s'inspire du travail d'Erving Goffman sur les représentations de soi dans les établissements sociaux pour comprendre la lutte au sein de l'État pour des récompenses symboliques et matérielles. Nous utilisons certaines catégories de Jacques Rancière pour intégrer les approches décrites ci-dessus dans une compréhension de la manière dont les pratiques de l'État façonnent *le partage du sensible* et constituent une esthétique des affaires publiques. Les pratiques de planification et de budgétisation aident à faire apparaître dans l'espace public les dépenses sociales, et en particulier les investissements dans l'éducation, comme un risque pour la sécurité économique du pays. Ils produisent une idée du public dans lequel les dépenses d'éducation sont soumises à des classifications et des règles fiscales. La perspective fiscale, qui prévaut dans le groupe des agents publics mieux positionnés au niveau de l'Etat, devient universelle. L'austérité budgétaire, soutenue par les pratiques budgétaires et financières officielles, empêche le respect des demandes de dépenses sociales, nécessitant le sacrifice d'une partie de la population, précisément la partie la plus vulnérable, qui est à la fois privée de droits fondamentaux et de participation à la monde social dans lequel il vit.

**Mots-clés:** État, pratiques étatiques, planification, budget, bureaucratie, austérité fiscale, financement de l'éducation, gouvernementalité, représentation, néolibéralisme, racisme, esthétique des affaires publiques, le partage du sensible.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACE</b>	Analista de Comércio Exterior
<b>APO</b>	Analista de Planejamento e Orçamento
<b>BCB</b>	Banco Central do Brasil
<b>CAQi</b>	Custo Aluno Qualidade individual
<b>CEO</b>	<i>Chief Executive Officer</i> (Diretor Executivo)
<b>CMO</b>	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Seguridade Social
<b>DAS</b>	Direção e Assessoramento Superior
<b>DASP</b>	Departamento Administrativo do Serviço Público
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública
<b>EPPGG</b>	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
<b>FINEDUCA</b>	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FONACATE</b>	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadorias e Pensões
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>INESC</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LGBT</b>	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LTN</b>	Letras do Tesouro Nacional
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MCASP</b>	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

<b>MCMV</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>ME</b>	Ministério da Economia
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MPDG</b>	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
<b>NFSP</b>	Necessidade de Financiamento do Setor Público
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OPI</b>	Orçamento Plurianual de Investimentos
<b>PAC</b>	Plano de Aceleração do Crescimento
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PISA</b>	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PND</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>RGF</b>	Relatório de Gestão Fiscal
<b>RP</b>	Resultado Primário
<b>RREO</b>	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>SECAP</b>	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
<b>SEI</b>	Sistema Eletrônico de Informações
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
<b>SIAPE</b>	Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SIDOF</b>	Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal
<b>SOF</b>	Secretaria de Orçamento Federal
<b>SPI</b>	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

<b>SPOF</b>	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>SUDENE</b>	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TD</b>	Técnico em Desenvolvimento
<b>TPO</b>	Técnico em Planejamento e Orçamento
<b>TPP</b>	Técnico em Planejamento e Pesquisa

## Lista de Figuras

FIGURA 1 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO, ELABORADO PELO INESC (2020). .....	135
FIGURA 2 - DESPESA PRIMÁRIA DISCRICIONÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO EMPENHADA. VALORES NÃO DEFLACIONADOS. FONTE: PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL. ....	135
FIGURA 3 - RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (RLI) E PERCENTUAL DA RLI APLICADO EM EDUCAÇÃO (MDE). FONTE: RREO EM FOCO DEZ/2020, STN. ....	136
FIGURA 4 - QUEDA NAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO EM 2020, FONTE: TESOURO NACIONAL. ....	136
FIGURA 5 - QUEDA NAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS COM EDUCAÇÃO EM 2020, FONTE: TESOURO NACIONAL. ....	137
FIGURA 6 - PRESENÇA ÉTNICA E DE GÊNERO NOS AGRUPAMENTOS DAS CARREIRAS (2003 - 2017). FONTE: SIAPE (VENTURA, 2017). ....	154
FIGURA 7 - PRESENÇA ÉTNICA E DE GÊNERO NOS SEGMENTOS (2003-2017). FONTE: ELABORADO POR VENTURA (2018), A PARTIR DE DADOS DO SIAPE E DA PNAD (2015). ....	155
FIGURA 8 - PRESENÇA ÉTNICA E DE GÊNERO NOS CARGOS DE CONFIANÇA (2003-2017) FONTE: (VENTURA, 2018) A PARTIR DE DADOS DO SIAPE E DA PNAD 2015. ....	156
FIGURA 9 - PAINEL DO TETO DO GASTO. ....	181
FIGURA 10 - DESPESAS COM MDE EM RELAÇÃO AO PISO - FONTE: TESOURO NACIONAL, DISPONÍVEL NO RREO EM FOCO DE DEZEMBRO DE 2020 (DOC. 14). ....	183
FIGURA 11 - FIGURA 9 - DESPESAS ANO A ANO COM MDE EM RELAÇÃO AO PISO - FONTE: TESOURO NACIONAL, DISPONÍVEL NO RREO EM FOCO DE DEZEMBRO DE 2020 (DOC. 14). ....	183
FIGURA 12 – SIOP – JUSTIFICATIVA DO PEDIDO DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ....	193
FIGURA 13 SIOP – QUADRO RESUMO DE UM PEDIDO DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ....	194
FIGURA 14 – QUADRO RESUMO DO PEDIDO DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (CONTINUAÇÃO) NO SIOP. ....	195
FIGURA 15 - CAPA DO MTO 2012, ELABORADO PELA SOF EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DA SOF (DOC. 31). ....	227
FIGURA 16 - CAPA DO RELATÓRIO DE METAS FISCAIS 2ºQ/2020 (DOC. 45). ....	229
FIGURA 17 - GESTÃO FISCAL. CAPA 3º RELATÓRIO BIMESTRAL (DOC. 46). ....	229



## SUMÁRIO

<b>PARTE I</b>	19
<b>APRESENTAÇÃO</b>	19
1. Introdução	20
2. Percurso da tese	25
3. Educação, de consenso a risco.	31
4. O “grave problema do financiamento”	34
5. Estudar a engrenagem sem virar uma peça	37
6. Pontos de chegada e partida	43
7. Juntar planejamento e orçamento	46
8. O afetivo, o simbólico e o sensível	52
<b>PARTE II</b>	56
<b>A RAZÃO QUE NOS GOVERNA.</b>	56
9. Introdução	57
10. Uma história no manual	59
11. A toada da racionalização	65
12. O Estado como negatividade	71
13. Um jogo de categorias	80
14. Um giro fiscalista	89
15. Sinédoques de Planejamento	95
16. Planejamento, Segurança e Controle	104
17. Analítica da <i>razão de governo</i>	110
18. O Leviatã Neoliberal	120
19. Democracia sem <i>demos</i>	127
20. Modulações da nossa razão	134
21. O sacrifício do Outro e o <i>Racismo de Estado</i>	140
21.1. Raça no planejamento	142
21.2. Máximas de conduta racistas	144
21.3. A branquitude no controle	147
21.4. <i>Colorblind is colorbound</i>	148
21.5. Ocupar o Serviço Público	152
22. Que razão de governo é essa?	158
<b>PARTE III</b>	162

<b>O PÚBLICO DITO E FEITO</b>	162
23. Introdução	163
24. A máquina de produzir sentidos	164
25. Deslizando no espaço simbólico	166
26. Com a <i>palavra</i> , o bem comum	169
27. A mágica dos atos de nomeação.	175
28. Um mundo de indicadores	178
29. Crítica da crítica	187
30. Práticas de Controle Fiscal	190
31. A diretriz é clara	200
32. O que diz o público?	206
<b>PARTE IV</b>	208
<b>O TEATRO DO INTERESSE PÚBLICO</b>	208
33. Introdução	209
34. A teatralização do oficial	212
35. Competências e competências	215
35.1. Carreiras de porta-vozes	220
35.2. Foco no resultado	222
36. Capitais do Estado	224
36.1. Representação responsável	228
37. Fiscal ou Social, quem dá mais?	233
38. Valores e Princípios	240
39. O árbitro interfere	245
40. Bastidores	249
41. Representações no cotidiano	253
<b>PARTE V</b>	258
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	258
Referências bibliográficas	275
<b>ANEXOS</b>	292
Anexo A: Termo de consentimento livre e esclarecido	292
Anexo B: Lista de entrevistas	293
Anexo C: Lista de documentos	294
Anexo D: Roteiro de Entrevista	300

PARTE I

# APRESENTAÇÃO

## 1. Introdução

“Mais de 1.600 crianças estão sem estudar por falta de vagas no Recife, diz Conselho Tutelar” (OLIVEIRA, 2018).

“[Em Fortaleza,] mais de 5 mil crianças não foram matriculadas por falta de vagas” (BEZERRA, 2019).

“Em 4 anos, Brasil reduz investimento em educação em 56%; cortes continuam.” (MAZIEIRO, 2019).

“Brasil tem 1.085 obras de creches e pré-escolas paradas e menor repasse de verbas desde 2009” (ARAÚJO; ARCOVERDE, 2019).

Em 2018, Elisângela Pereira, 42 anos, dona de casa, moradora do Conjunto Habitacional Governador Miguel Arraes, no bairro de Passarinho, na Zona Norte do Recife, reclamava da falta de vagas na rede pública de educação para matricular seu filho, Nicholas, então com 4 anos:

Às vezes os amiguinhos estão aqui brincando com ele, e quando dá certa hora eles vão se arrumar para ir para a aula. E meu filho chora porque vê outras crianças indo para a escola e ele fica em casa. [...] Ele está sem estudar desde que viemos morar aqui. Já vai começar na escola atrasado. A educação do meu filho é a dignidade dele no futuro. Toda mãe fica preocupada, não é? Aqui no bairro a marginalidade impera, as crianças ficam vulneráveis. E fora da escola, então, é muito pior (OLIVEIRA, 2018).

No mesmo ano, o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, sugeriu ao Presidente o veto a um aporte adicional ao orçamento do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) de R\$ 1,5 bilhão, pois isso “poderia comprometer o equilíbrio das contas públicas, essencial para a recuperação econômica do país”. Seu substituto no Ministério, Esteves Pedro Conalço Jr., acompanhado do Secretário de Orçamento Federal, George Soares, quando questionado acerca da redução dos investimentos em educação, nos informa:

O que ocorre é que o setor público vem apresentando, já há 5 anos, déficit primário. [...] A situação fiscal do País não é confortável e exige medidas para a sua reestruturação. Atrelado aos déficits primários recorrentes que nós apresentamos, o que estamos visualizando é um engessamento crescente daquilo que pode ser feito com o orçamento. [...] O Governo tem certeza da importância da educação, e esse esforço vem sendo feito todos os anos. O que se observa – e aí não é só no Ministério de Educação, mas em todo o Governo – é um crescimento das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias. (Doc. 1)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Os documentos referenciados neste trabalho estão listados no Anexo C.

Elisângela e Nicholas, de um lado, e Dyogo, George e Esteves, de outro, partilham do mesmo mundo social, mas não têm as mesmas possibilidades de tomar parte nele. Os dois moradores da periferia do Recife têm urgência em conseguir uma vaga na escola, sabem que não só seu futuro, mas também seu presente, são comprometidos sem o acesso a esse direito fundamental. Mas suas palavras e seu senso de urgência são particulares, não expressam o *interesse público*. Por outro lado, os dois ex-titulares do então Ministério do Planejamento e o Secretário de Orçamento Federal integram carreiras de elite do Serviço Público Federal<sup>3</sup>, e trabalharam apoiados na crença de que conter despesas públicas é um sacrifício necessário para que o país melhore suas condições econômicas no futuro. Eles falam em nome do *público*. Quando defendem a redução dos investimentos em educação dada à situação fiscal do país, a partir de suas posições de agentes do Estado, fazem valer suas perspectivas em nome do bem comum.

O conflito entre demandas sociais<sup>4</sup> e regras fiscais se apresenta a qualquer governo. Demandas por investimentos em educação pública no Brasil usualmente esbarram em limites orçamentários. Não porque os governantes deixem de reconhecer publicamente a centralidade da educação para o desenvolvimento do país, mas porque admitem que há restrições fiscais, orçamentárias e financeiras que impedem o Estado de atender a essas demandas no momento. Geralmente, a orientação política dos mandatários incidirá apenas na forma de arbitrar esse conflito, com reflexo nos montantes destinados ao setor, bem como nos conteúdos educacionais que se deseja ofertar. O conflito persiste.

No Brasil, com a adoção de rigorosas políticas de austeridade<sup>5</sup> – acentuadas a partir de 2016 – o embate entre os pleitos por mais investimentos em educação e as restrições fiscais têm sido francamente favorável às últimas. A União vem cortando despesas na área social e de infraestrutura, e enxugando a máquina estatal. Com isso, os investimentos do governo federal em educação, que vinham em uma trajetória de crescimento entre 2004 e 2014, caem desde 2015<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Analista do Banco Central, e Analista de Planejamento e Orçamento Federal (APO), respectivamente.

<sup>4</sup> O conceito de “demanda social” remete à petição ou reclamação dirigida ao outro, no caso ao Estado, mediante a identificação de uma situação de injustiça, de violação de direitos. Uma síntese das abordagens teóricas do termo pode ser lida no artigo de Retamozo (2009).

<sup>5</sup> Termo oriundo da filosofia moral e que ganhou notoriedade no debate econômico contemporâneo a partir de 2008, segundo Rossi *et al.* (2019).

<sup>6</sup> Conforme analisado no Boletim Legislativo nº 26 de 2015 (BRASIL, 2015b) e em Rossi *et al.* (2019). Segundo dados do Portal do Orçamento Federal, entre 2011 e 2014 a despesa empenhada na função Educação

Nos últimos anos, a ampliação de recursos públicos para a educação apareceu no discurso da área econômica do governo federal como risco à economia nacional. Segundo essa concepção, os recursos para o enfrentamento dos déficits educacionais devem se ajustar a um cenário de contração econômica que impõe cortes nas despesas públicas. A ampliação dos investimentos em educação nesse momento indicaria um afrouxamento das regras fiscais e acarretaria insegurança jurídica. Isso deterioraria a imagem do país, afastando investidores e causando danos à economia nacional. Nessa perspectiva, o aumento das despesas educacionais aparece oficialmente como algo que atenta contra o interesse público.

Chama atenção que apesar de certo consenso quanto à importância da educação para o desenvolvimento do país, a redução nos recursos destinados ao setor seja aceita sem maiores resistências, em um quadro de certo conformismo social<sup>7</sup>. A forma como a questão fiscal é vista no país leva agentes públicos relevantes, sejam eles eleitos ou concursados, a avaliarem que os potenciais prejuízos causados pelo aumento da despesa pública impedem o Estado de fazer frente às necessidades de financiamento para prover uma educação de qualidade à população.

A premência das contenções fiscais ante as demandas sociais no espaço público deriva de uma articulação entre discursos e práticas apoiada no funcionamento estatal e capaz de moldar percepções e condutas sociais. Procedimentos lastreados tanto no marco legal, quanto em valores e princípios arraigados na Administração Pública brasileira impõem constrangimentos à chamada área social do Estado. Indicadores, relatórios e opiniões de especialistas prestam suporte a um regime fiscal restritivo e integram esse cenário. São práticas que moldam a forma como percebemos os problemas públicos e o interesse comum.

Neste trabalho, não buscamos apontar equívocos, inconsistências ou interesses escusos que motivariam as políticas econômicas ou sociais adotadas no Brasil<sup>8</sup>. O interesse aqui é apreender como um certo modo de produzir o dado oficial nas práticas de

---

cresceu cerca de 31%, e entre 2014 e 2019 caiu 3% (disponível na página <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>, acessada em 18/11/2020, correção pelo IPCA segundo calculadora do BCB <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA/O/>, acesso em 18/11/2020).

<sup>7</sup> Apesar de alguns protestos e manifestações de repúdio (<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/05/15/cidades-brasileiras-tem-atos-contra-bloqueios-na-educacao.ghtml>, acesso em 18/11/2020), cortes na educação contaram com apoio dos governos federal e subnacionais e do Congresso Nacional, e não provocaram maiores reações da população. Partidos e candidatos favoráveis à Emenda Constitucional nº 95/2016, por exemplo, que cristalizou o regime de austeridade fiscal no Brasil, contaram com maioria de votos nas eleições de 2016, 2018 e 2020. Decerto concorrem para este quadro agentes públicos e privados, com destaque ao papel de grandes agentes econômicos e de comunicação.

<sup>8</sup> Estudos desse tipo podem ser vistos, por exemplo, em Rossi *et al.* (2019) e em Vieira *et al.* (2018) e serão abordados na seção 30.

planejamento e orçamento federal contribui para que a austeridade se sobressaia na agenda pública do país, repelindo demandas sociais por mais investimentos públicos em saúde e educação, por exemplo.

Essas práticas adotam uma perspectiva universal, acima dos interesses particulares. Enfatizam seu caráter estratégico e sua importância para a segurança econômica da população. Dão visibilidade à crise fiscal, à ineficiência e ao patrimonialismo do Estado brasileiro. Aplicam uma linguagem de mercado, procedimentos e categorias contábeis padronizadas internacionalmente. Voltam-se ao controle fiscal, orçamentário e financeiro. Diferenciam e colocam a área econômica e orçamentária do governo em posição de superioridade em relação aos segmentos que executam políticas públicas sociais ou que representam seus beneficiários.

Ao enfatizar o papel das práticas estatais para a construção de uma forma compartilhada de perceber a realidade, não se adota neste trabalho a premissa de uma autonomia do Estado frente aos interesses de grupos heterogêneos presentes na sociedade. Pelo contrário, o Estado possui uma autonomia apenas relativa, pois é permeável a pressões exercidas por diferentes grupos sociais. Ele pode ser visto como uma arena de disputas, na qual agentes lutam em defesa de seus interesses. Por outro lado, ainda que sob a influência de tais grupos, o agente público detém o monopólio da *palavra oficial*, da autoridade para falar em nome de todos, convertendo pontos de vista particulares em *universais* (BOURDIEU, 2014).

Podemos discordar de um ato presidencial ou de uma decisão judicial, mas ainda assim eles terão validade e surtirão efeitos<sup>9</sup>. Aquilo que se converte em *público* produz repercussões, transforma uma posição arbitrária em norma. Pode ser contestado, mas é absorvido como ponto de vista oficial. Todos vão operar a partir do que se diz ou do que se faz em nome do Estado. Nesse sentido, práticas estatais moldam condutas e percepções do mundo social compartilhadas tácita ou explicitamente pela população. Por outro lado, o acesso à palavra oficial não está ao alcance de todos. Falar em nome do bem comum pressupõe uma posição privilegiada no espaço social e o cumprimento de certos requisitos. Para se revestirem de “fé pública” os atos estatais requerem um trabalho de formalização e ritualização reservado a agentes que se credenciaram para tanto.

---

<sup>9</sup> Os atos oficiais produzem encenações discursivas que favorecem-nos quanto àquilo que Claude Lévi-Strauss (1996a) chama *eficácia simbólica*.

A análise das práticas de um segmento relevante do Estado brasileiro, o de planejamento e orçamento federal, ajuda a compreender como se produz uma realidade na qual demandas por mais educação podem ser tomadas como contrárias ao interesse público na medida em que afrontam a rigidez da política fiscal. Essas práticas contribuem para fixar uma ideia de interesse público na qual cabe ao corpo técnico do Estado conter despesas na área social em nome da segurança econômica da população. Produzem ou reproduzem uma ideia de interesse público. Inscrevem classificações, hierarquias e divisões na ordem pública, afetando diferentemente os vários grupos sociais.

A escolha deste objeto de análise – práticas de planejamento e orçamento federal – chama atenção a dois aspectos que valem à pena sublinhar. Primeiro, há agentes estatais cujos atos têm mais visibilidade e repercussão, como presidentes da República, parlamentares, ministros de Estado, ministros das altas cortes judiciárias, e há uma outra parte do corpo estatal, composto por agentes concursados e estáveis, revestidos de certa autoridade e legitimidade técnica, que produzem cotidianamente, e em condições de quase anonimato, o grosso do trabalho de suporte aos mais altos escalões, são técnicos, analistas, especialistas, consultores. É nesse conjunto de servidores que a autonomia relativa do Estado se manifesta com maior força. São agentes que cumprem ordens e seguem leis, mas, ao mesmo tempo, são encarregados de interpretar comandos e normas e de arbitrar conflitos. Estabelecem procedimentos e teatralizam com rigor o papel de porta-vozes do bem comum, acentuando o caráter técnico, racional e universal de seus argumentos.

Em segundo lugar, planos e orçamentos públicos do governo federal são assuntos que concernem a todos os brasileiros e brasileiras, mas há entraves para que o grosso da população debata esses instrumentos. A linguagem é cifrada, carregada de termos técnicos. As classificações orçamentárias, a estrutura dos programas e ações, as regras fiscais, tudo é banhado de tecnicidade. Fala-se em despesas primárias, receita corrente líquida. Fala-se em “realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais”<sup>10</sup>. Há uma barreira simbólica, como a sinalizar aos desavisados que desviem desses assuntos, que neles há algo complexo demais para os não especialistas. Uma barreira que repele grande parte da população de conhecer e discutir o tema mais detidamente.

---

<sup>10</sup> Trecho do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conhecida como *regra de ouro*.



Regras de austeridade fiscal que retiram recursos de áreas sociais foram gestadas e aprovadas pelo Congresso Nacional em meio a essa dificuldade de acesso. A forma como especialistas e agentes públicos enunciam as questões das finanças estatais e articulam-nas com questões mais gerais – por exemplo, quando afirmam que a ampliação do gasto público provocará a fuga de investidores ou o risco de hiperinflação – produz um efeito de “é assim...”<sup>11</sup> que leva as pessoas a admitirem medidas amargas no presente em nome de uma maior segurança futura. Pode-se dizer que, ainda que dirijam ao Estado demandas por mais e melhores serviços públicos, e, inclusive por mais investimentos na área social, depositam crença no *sistema perito*<sup>12</sup> composto de especialistas e autoridades de dentro e de fora do Estado que se credenciaram para falar sobre finanças estatais, e aceitam os limites por eles colocados.

Neste trabalho serão observadas práticas estatais compreendidas no período de 2011 a 2020, sobretudo por meio da análise de leis, decretos, manuais, notas técnicas, pareceres e outros documentos mobilizados pelo segmento de planejamento e orçamento federal. Essas práticas ajudaram a inscrever ou consolidar no tecido social uma ideia de *interesse público* na qual as dimensões fiscal e social do Estado estão em posições de conflito, sendo a última submetida a controles e limites cada vez mais rígidos em função da primeira. Produzem e se apoiam em regras, procedimentos e indicadores que moldam uma percepção de mundo na qual o gasto público em áreas sociais, e, em especial na educação, é visto como um risco à ordem econômica e social. Este estudo das práticas estatais busca, assim, ampliar a compreensão do quadro social brasileiro no qual preocupações fiscais são colocadas à frente das demandas por mais educação, saúde e habitação, dentre outras.

## 2. Percurso da tese

As relações entre o fiscal e o social no Estado brasileiro podem ser investigadas a partir de muitos ângulos. O que pensam os agentes que representam uma e outra área? O que dizem os cidadãos e cidadãs que experimentam as mais diversas situações de vida? Como a questão é retratada nos grandes meios de comunicação? No meio jurídico, legislativo, empresarial? O que dizem as teorias econômicas, sociais, jurídicas, políticas? Cada uma

---

<sup>11</sup> Em referência à seção intitulada “O efeito do ‘é assim...’ e o fechamento dos possíveis”, do curso de Pierre Bourdieu ministrado em 1991 e contido no livro “Sobre o Estado” (2014, p. 167).

<sup>12</sup> Anthony Giddens aborda a natureza dos *sistemas peritos* modernos e a confiança neles depositados, acentuando o que chama de *desencaixe*, capacidade remover “as relações sociais da imediações do contexto” (GIDDENS, 1991).

dessas perspectivas remete a referências muito díspares em diferentes áreas do conhecimento, podendo inspirar pesquisas muito distintas.

Neste trabalho, a escolha metodológica privilegiou a análise de documentos oficiais de uma área particular do governo federal, a de planejamento e orçamento. Mais especificamente, foram analisados entrecruzamentos entre os procedimentos orçamentários da União e demandas ligadas ao financiamento da educação pública no país no período de 2011 a 2020<sup>13</sup>. Essas demandas são processadas pelo campo burocrático estatal em meio a um conjunto de regras fiscais que articulam discurso e prática, fazendo o gasto público aparecer como objeto a ser limitado, ao mesmo tempo em que se apoiam em uma expectativa social por mais e melhores serviços públicos. Subsidiariamente à análise documental, foram utilizadas fontes secundárias, aplicadas entrevistas<sup>14</sup>, e mobilizada a observação participante do autor<sup>15</sup>.

A pesquisa toma como base três macro perspectivas analíticas que se refletem na organização da tese. A cada uma delas foi dedicada uma parte deste trabalho, e cada parte reúne um conjunto de seções curtas que apresentam referenciais teóricos, expõem algum achado empírico, alguma contextualização ou reflexão pertinente à pesquisa. As partes e seções centrais deste texto compõem algo como um mosaico, cujas relações internas não se fecham em uma relação hierárquica nem atendem a uma sequência lógica única. Além dessas três partes, as quais desenvolvem o argumento da tese, constam uma parte final dedicada às conclusões, e esta primeira parte, que busca situar a leitora ou o leitor, apresentando-lhes os objetivos, o enfoque aplicado, e o que se pode esperar do restante do trabalho.

---

<sup>13</sup> Após solicitação encaminhada ao Ministério do Planejamento com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) com pedido referente aos processos que culminaram em atos do Executivo que ampliaram o orçamento do Ministério da Educação ou que criaram ou modificaram políticas educacionais com repercussões orçamentárias, foram disponibilizados pela SOF cerca de 400 documentos que transitaram pelo órgão e constam no SEI (Sistema Eletrônico de Informações) do Governo Federal. A análise desse material, juntamente com outros cerca de 140 documentos públicos de Planejamento e Orçamento, além do que dispõe o marco legal de planejamento e orçamento federal foram analisados de modo a evidenciar a forma de racionalizar o entrecruzamento entre as dimensões social e fiscal no Estado brasileiro.

<sup>14</sup> As entrevistas buscaram contemplar agentes de dentro e de fora da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, e que interagiram com práticas de planejamento e orçamento a partir de diferentes perspectivas. A escolha dos entrevistados, bem como o curso dos diálogos, foi em muito facilitada pela inserção do entrevistador no campo. As entrevistas foram semi-estruturadas, baseadas no Roteiro apresentado no Anexo D, e buscou enfatizar o compartilhamento das experiências dos agentes e suas impressões quanto à cultura e ao processamento de demandas sociais nos órgãos centrais de planejamento e orçamento. Foram feitas remotamente, em 2020, com duração média de uma hora, gravadas e analisadas com vistas a enriquecer a análise documental que a essa altura já estava em fase avançada.

<sup>15</sup> Membro da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento Federal desde 2011. Afastado do cargo desde 2017, com ônus limitado, para a participação no programa de doutorado em Sociologia.

A parte II é dedicada à análise das racionalizações da prática estatal, isto é, das maneiras de pensar e inscrever uma ideia de público nos atos oficiais. Ela aborda as relações entre o fiscal e o social a partir do entrecruzamento entre o que se pode falar e fazer em nome do público em cada momento da história recente do país, buscando apreender como se deu a edificação de certo modo de proceder verificado no Estado brasileiro. Não se trata de buscar entender a racionalidade dos agentes públicos por trás dos atos – seus interesses pessoais, suas trajetórias e inclinações –, mas de verificar o que está disponível na letra oficial dos documentos, na superfície do discurso que vem à tona sob chancela estatal. Quais são os valores, as lógicas, as construções retóricas aceitas nesses procedimentos, a partir das quais se pode classificar um ato como legítimo, conforme, previsto, ou pelo contrário, como algo estranho, desmedido, temerário, um ato no qual se vê *óbice* ao trâmite regular.

A perspectiva adotada neste trabalho assume que as aparências não são apenas formas que omitem ou revelam conteúdo – este sim, verdadeiro objeto da ciência social. Não. A configuração estética em torno da ideia de *público* importa, nela podemos tomar parte do mundo comum de experiência. As formas de estruturar e partilhar esse mundo, articulando palavras e práticas, produzem sentidos, afetam corpos, definem o espaço das possibilidades estatais.

Os governantes não agem ao seu bel prazer, pois, além de submetidos ao marco legal, estão permanentemente sob avaliação popular e escrutínio de outros agentes estatais. Precisam observar padrões e expectativas difusas na sociedade, que escapam ao seu controle e resultam de uma construção social mais longa e complexa<sup>16</sup>. Há uma ordem social, com pressupostos cognitivos e morais, a ser simultaneamente respeitada e construída nos atos governamentais. Há fronteiras não necessariamente declaradas que dizem respeito a uma moral compartilhada entre os governados e que devem ser observadas pelos governantes em seus atos oficiais.

Uma racionalidade de governo liberal, por exemplo, interage com a ideia de que o Estado é um excesso a se conter, um objeto de crítica permanente que a um só tempo deve atender demandas por serviços públicos, restringir o gasto público com privilégios de elites políticas e burocráticas, e conter seus ímpetos tributários e suas intervenções na ordem econômica, alçada do mercado competitivo. Sob esses pressupostos, poderia ser considerado

---

<sup>16</sup> Norbert Elias mostra com brilhantismo a necessidade de luta pelo controle do Estado (monopólio de tributação e força física), e a ampliação do acesso a esse controle presente no “processo civilizador” (1993, p. 248;54;).

ilegítimo, ou mau governante, aquele que ampliasse a despesa pública para assegurar lucros de bancos privados, ou que não provesse as mínimas condições de mercado para que os agentes privados pudessem competir nele.

As diferentes racionalidades de governo experimentadas no Brasil também se constituíram em meio a categorias de pensamento como autoritarismo, liberalismo, desenvolvimentismo, patrimonialismo e democracia. Elas mobilizam afetos e constroem as possibilidades de intervenção estatal. A depender, por exemplo, do grau de identificação do governante com o neoliberalismo ou com o desenvolvimentismo, com o conservadorismo ou com o progressismo, questões relacionadas às desestatizações, ao investimento público em infraestrutura, à austeridade fiscal ou à justiça social ganham diferentes contornos nas práticas estatais.

A abordagem quanto à racionalidade de governo no Brasil não pode escapar ao debate sobre a questão racial. Marcado por fortes desigualdades raciais e pelo racismo, o Estado brasileiro é dominado por brancos, e suas decisões produzem efeitos diferentes sobre populações brancas e negras. A opção pela austeridade fiscal, por exemplo, não está apartada da questão racial. Cortes orçamentários em áreas sociais não afetam igualmente brancos e não-brancos<sup>17</sup>.

O racismo no Brasil, hoje amparado por uma razão de governo de estirpe neoliberal, dá azo para que um segmento do Estado composto principalmente por homens brancos postule medidas que exigem o sacrifício da parcela mais acentuadamente não-branca da população – implicando, muitas vezes, em sua morte biológica, política ou epistêmica. Apesar de permear toda a tese, racismo e neoliberalismo serão mais detidamente abordados teórica e empiricamente na segunda parte deste trabalho.

Na parte III, os documentos oficiais foram enquadrados enquanto atos que produzem e consagram formas de falar, ver e de dividir o mundo social. Essa leitura elucidada a questão do como é possível que demandas sociais as mais prementes sejam estranguladas por uma política fiscal. Os atos estatais nomeiam, categorizam, classificam, hierarquizam. Os de planejamento e orçamento, em particular, arbitram o que deve ou não constar no orçamento, as formas de classificar receitas e despesas, as regras para a repartição dos recursos públicos,

---

<sup>17</sup> Note-se que aqui não se trata de apontar se há diferenças ou desigualdades entre as raças, tal como analisa Lilia Schwarcz (1993), mas de cravar que dadas as desigualdades no Brasil, cortes nas áreas sociais impactam mais os segmentos mais pobres, majoritariamente não brancos, que dependem de serviços públicos para acessarem direitos como saúde, educação e habitação.

o que entra nos instrumentos públicos como um problema coletivo e o que é reservado ao privado. Reforçam também noções sobre quem é legítimo para falar em nome do interesse comum, quem merece ter voz junto ao poder público, e quem permanece à margem, produzindo apenas ruídos, sem poder inscrever sua palavra nos atos oficiais.

As formas de enunciação das variáveis socioeconômicas, como indicadores e sistemas de informação, constroem a realidade sensível, reforçam estereótipos, constituem parte do espaço simbólico compartilhado em uma sociedade. As categorias orçamentárias recortam o tecido social, distribuindo desigualmente nele os corpos e os recursos públicos. Por exemplo, as divisões entre despesas primárias e financeiras, correntes e de capital, obrigatórias ou discricionárias estabelecem quais despesas devem ser objeto de limites e cortes, e quais devem ser garantidas sob quaisquer circunstâncias.

Um regime discursivo que privilegia a austeridade fiscal joga luz sobre o desequilíbrio entre despesas e receitas no presente, e sobre os riscos de deterioração econômica no futuro que esse desequilíbrio pode provocar. Por outro lado, ofusca o custo social de manter subfinanciadas políticas como as de educação, saúde e transferência de renda. Um regime dessa natureza não aparece de repente nas práticas de planejamento e orçamento governamental, ele não surge com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, por exemplo.

Se é possível dizer que a austeridade fiscal no Brasil foi radicalizada com o novo regime fiscal instituído constitucionalmente em 2016, também se pode afirmar que sua presença nas práticas estatais brasileiras possui uma longa tradição, com impactos substanciais no financiamento público de políticas como as de saúde e educação ao longo de décadas.

Na quarta parte, as práticas de planejamento e orçamento são observadas enquanto atos de ritualização do *oficial*, como representações – no sentido de imagem mental que produzem classificações sociais, mas também como acontecimento dramático que produz sentidos – necessárias para conferir eficácia às escolhas feitas em nome do público, bem como para legitimar atores sociais como porta-vozes do *universal*, em oposição àqueles que falam em nome de interesses particulares. Nesse caso, busca-se perceber como essas representações são projetadas para plateias internas e externas ao aparato governamental, e quais são seus efeitos práticos.

As relações da Secretaria do Orçamento Federal com a Secretaria do Tesouro Nacional, com o Ministério da Educação, com a Presidência da República ou com o Congresso Nacional dependem, também, da imagem que cada um desses órgãos projeta de si para os seus públicos internos e externos. São relações cheias de efeitos políticos. As posições relativas desses órgãos em termos de capital simbólico – refletido na capacidade de produzirem manifestações oficiais eficazes, falando em nome do interesse comum com repercussão prática – interferem nessas projeções. Essas representações podem ser observadas nos documentos emitidos por essas instituições. Aqui convém ressaltar que, embora muito dessa documentação não constitua um diálogo explícito entre atores sociais, há um lado interacional nesses textos. Eles podem ser enquadrados como respostas a enunciados prévios<sup>18</sup>, presentes em outras intervenções públicas.

Essa perspectiva ressalta como aparecem as noções de interesse comum nas práticas estatais, e como, a partir delas, alguns enunciados são considerados aderentes ou deslocados em relação a uma ordem vigente. Ela ajuda a entender como o Estado é problematizado nas práticas de governo, e como nelas se constitui uma ideia de interesse público. Em que pese as muitas balizas legais, morais e procedimentais, é certo que os atos de governo são espaços de arbítrio. Nas práticas estatais, o obrigatório e o arbitrário dizem bastante sobre o que entendemos por *público*, sobre representações do particular e do universal, sobre o mundo social que compartilhamos.

As referências teóricas e procedimentos metodológicos aplicados neste trabalho estão apresentados ao longo das seções internas em cada uma dessas três grandes partes, organizadas a partir das perspectivas analíticas descritas acima, as quais, de maneira esquemática, poderiam ser descritas pelo seu foco nas racionalidades das práticas estatais (parte II), no caráter construtivo e simbólico dessas práticas para a percepção do mundo social (parte III), e nas representações do interesse comum mobilizadas nos documentos oficiais (parte IV).

Partes e seções são separações orientadas a facilitar a disposição e organização do trabalho, mas que se relacionam em prol de uma compreensão sobre as maneiras pelas quais as práticas de planejamento e orçamento federal organizam um mundo social compartilhado, no qual as dimensões fiscal e social se relacionam de uma tal forma que, em nome do

---

<sup>18</sup> Interpretação baseada na ideia de dialogia, de BAKHTIN (2011, p. 297).

interesse público, o Estado brasileiro pode, e deve, cortar investimentos de uma área como a educação.

Por fim, às conclusões deste trabalho acrescentam-se reflexões pertinentes que consideram o cenário enfrentado pelo país a partir da pandemia de Covid-19, experimentada durante a escrita desta tese, pois a calamidade pública nacional, associada à tragédia sanitária global, levou à intensificação de demandas sociais, à flexibilização de regimes fiscais e a mudanças nas representações acerca do interesse público, impactando práticas estatais como as que foram analisadas no percurso desta tese. Não deixa de ser curioso que o Estado brasileiro, ao reconhecer uma situação de calamidade, tenha sido forçado a relaxar, ao menos parcialmente, a austeridade fiscal e, em alguma medida, seu ímpeto neoliberal.

### **3. Educação, de consenso a risco.**

Em 2014 o país assistia a uma trajetória de crescimento das despesas públicas com educação<sup>19</sup>. Nesse ano foi aprovado por unanimidade no Congresso Nacional um Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), que estabeleceu diretrizes e metas e previu a ampliação progressiva do investimento público para o setor. Em dez anos esse investimento deveria ser elevado de 6% para 10% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>20</sup>. À época, foram elaboradas notas técnicas pela Secretaria de Orçamento Federal – então integrante do Ministério do Planejamento e hoje parte do Ministério da Economia – contrárias à ampliação das despesas com educação tal como prevista no projeto de lei e ressaltando os “impactos macroeconômicos” que adviriam dessa medida.

Para o cumprimento da meta estabelecida no PNE, seria preciso um aporte adicional de aproximadamente R\$ 120 bilhões aos investimentos públicos em educação entre 2016 e 2019<sup>21</sup>. Mas, em virtude da Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a), que fixou um teto para as despesas primárias da União, as despesas com educação só poderiam aumentar se fossem retirados recursos de outros setores, ou se fossem ampliados os repasses ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

---

<sup>19</sup> A “despesa quase quadruplicou no período em termos reais, passando de R\$ 24,5 bilhões em 2004 para R\$ 94,2 bilhões em 2014” (BRASIL, 2015b).

<sup>20</sup> Um incremento previsto em cerca R\$ 232 bilhões em dez anos.

<sup>21</sup> Segundo o relatório do segundo ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018 (BRASIL, INEP, 2018, p. 335).

dos Profissionais da Educação). Esses seriam meios de ampliar o orçamento federal da educação sem furar o chamado teto de gastos do governo.

No dia 02 de janeiro de 2018, o Presidente da República comunicou ao Senado Federal sua decisão de vetar a emenda parlamentar que adicionaria R\$ 1,5 bilhão ao FUNDEB<sup>22</sup> (Doc. 2). Negou o aumento dos repasses da União ao fundo, deixando-os praticamente congelados em relação ao ano anterior. Ao expor as razões do veto, o Presidente reproduz o argumento do Ministério do Planejamento (Doc. 3), Desenvolvimento e Gestão (hoje parte do Ministério da Economia), o qual se pronunciara contra o aumento, sob a justificativa de que

[n]ão obstante essa despesa não se sujeitar ao teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016, destaca-se a grave situação fiscal que se aventa para 2018 e o impacto que essa medida terá sobre as contas públicas. Diversas medidas de contenção de despesas estão sendo instituídas, de forma que diversos órgãos da Administração Pública Federal estão sendo contemplados com recursos mínimos para seu funcionamento e manutenção. Nesse contexto, tal mudança no Fundeb poderá comprometer o equilíbrio das contas públicas, essencial para a recuperação econômica do País (Docs. 2 e 3).

Esse veto ilustra como as metas da política educacional condensadas na lei do PNE em 2014 foram esterilizadas pela premência da austeridade que se cristalizou no novo regime fiscal adotado em 2016. É dessa forma que atos oficiais apoiados em certo discurso econômico fazem com que demandas sociais sejam submetidas a comandos fiscais, impondo um limite ao que fora reconhecido no debate dos últimos anos acerca da centralidade da educação para o desenvolvimento do país.

Adicionalmente, em atenção às metas do PNE, tanto para o exercício de 2018 (Doc. 4), quanto para o de 2019 (Doc. 5), o Congresso Nacional propôs emendas às leis que disciplinam a elaboração e a execução do orçamento anual da União (Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO). Também nesse caso, as emendas foram vetadas por Michel Temer, que acatou sugestão do Ministério do Planejamento:

Emenda:

Art. 24. A alocação de recursos na área de Educação, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2019, terá por objetivo o cumprimento das metas

---

<sup>22</sup> Segundo relatório da Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, a emenda visou a elevação da complementação da União em favor dos Estados do Maranhão, Pará, Bahia, Ceará, Piauí, Alagoas, Amazonas, Pernambuco e Paraíba, e beneficiaria também o Rio Grande do Norte e Minas Gerais (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2017).



previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Parágrafo único. A alocação de recursos de que trata o caput deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação.

Razões dos vetos:

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição. Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar ***insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento*** (Doc. 4, grifo meu).

Assim o Executivo optou por retirar da lei orçamentária qualquer referência ao PNE e suas metas de ampliação do investimento público em educação. As razões para esses vetos apoiam-se em abstrações como “insegurança jurídica”, “inibição de investimentos externos” e “impactos econômicos adversos”. Estas, juntamente com categorias tidas como *universais* – Estado, democracia, mercado, planejamento e desenvolvimento – preenchem o espaço discursivo relacionado à atividade estatal. A forma de distribuir enunciados nesse espaço dá um sentido particular às despesas com educação.

O modo de perceber o gasto com educação é definido em meio a indicadores de riscos fiscais, procedimentos orçamentários e contábeis e a uma ideia de responsabilidade de Estado que passa à margem das condições experimentadas pela população que depende da educação pública no país. Na medida em que essa despesa aparece no discurso oficial associada à redução de investimentos externos, à perda de confiança nas instituições e ao desmantelamento econômico do país, o *interesse público* se afasta do cumprimento das metas educacionais. Essa forma de dispor palavras e práticas estatais produzem efeitos simbólicos e materiais que impactam a vida das pessoas.

Em junho de 2020, ao completar seis anos de vigência, o Plano Nacional de Educação apresenta um cenário de que 85% de seus dispositivos não têm perspectiva de serem cumpridos até o final de sua vigência, em 2024 (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020). Somente quatro das 20 metas apresentam algum avanço, sendo que nenhuma foi totalmente cumprida. Se a EC 95 seguir vigente, não somente este Plano será impedido de se realizar [...], como também um próximo [...] (PELLANDA; CARA, 2020).

Atos oficiais como os vetos e notas técnicas acima mencionados podem ser tomados como objetos que articulam ideias e ações. Eles fixam nomes, classificações e hierarquias arbitrárias na linguagem oficial, com repercussões significativas no cotidiano de diferentes grupos sociais. No caso das práticas orçamentárias, elas definem quais são os recursos públicos previstos no orçamento da União, como são classificados, para quem serão canalizados, e a quais propósitos deverão servir. Mobilizam um jargão técnico específico da área econômica e orçamentária, e são ritualizados e formalizados segundo padrões que muitas vezes ofuscam seu teor controverso. São atos que dão conteúdo ao “interesse público” de modo a se justificarem. E o fazem com eficácia na medida em que são acatados como legítimos ordenadores dos fluxos de recursos coletivos da sociedade.

Um dos efeitos desse tipo de medida é a permissão para que o Estado brasileiro, mesmo diante de certo consenso sobre a importância da educação pública, diminua seus investimentos na área, inibindo a abertura de novas instituições de ensino e levando as existentes a suspender contratações de professores, a interromper serviços terceirizados, a não realizar manutenções nos estabelecimentos e a cortar bolsas e auxílios para professores e alunos. Essas medidas são adotadas sob a justificativa de resguardar um *interesse público*<sup>23</sup> cujo conteúdo não está dado, mas é moldado na contingência de disputas políticas, na luta pelo acesso à *palavra oficial*<sup>24</sup>.

#### 4. O “grave problema do financiamento”

Em 1953, Anísio Teixeira (2015) apresentou um texto com bases para discussão sobre o financiamento da educação pública no Brasil, o qual, grosso modo, questionava: a suficiência dos recursos aplicados; a eficiência dessas aplicações; a distribuição dos recursos entre os níveis de ensino; os aspectos demográficos e seus impactos na demanda por serviços educacionais; as relações entre os três níveis da federação frente a receitas e despesas com a educação pública; o papel dos conselhos; a participação das instituições privadas de ensino; e algumas comparações com sistemas educacionais de outros países. Com isso, Anísio Teixeira estabeleceu um debate que tem crescido e se acalorado até o presente momento.

---

<sup>23</sup> Expressão que, assim como demais *universais*, citados acima, pode ser analisada também a partir do conceito de significante vazio, conforme concepção de Ernesto Laclau (2007).

<sup>24</sup> Termo empregado por Pierre Bourdieu, em sua análise a gênese do discurso público, da natureza do *oficial*, e do próprio Estado como campo de lutas pelo poder de nomear, “de impor uma nova linguagem a respeito do mundo social (2014, p. 85–104; 430–440). Este ponto será mais bem desenvolvido adiante, na parte III deste trabalho.

É certo que o debate sobre a educação no Brasil vai muito além das questões referentes ao seu financiamento. Ele diz respeito a todas as dimensões da *ordem social*, visto que desempenha “funções psicossociais, sócio econômicas e sócio culturais”, relacionando-se aos demais processos que “concorrem para a remodelação da sociedade brasileira, induzidas pelo desenvolvimento econômico, tecnológico e social” (FERNANDES, 1966, p. 83). Mas, para melhor compreender as relações entre as dimensões fiscal e social nas práticas de planejamento e orçamento governamental, é suficiente observar como demandas que implicam a ampliação de recursos para a educação são processadas pelo Estado.

A discussão sobre a precariedade do financiamento educacional no Brasil remonta ao Primeiro Império e se estende até o presente, sendo relativamente acessíveis estudos sobre seu desenvolvimento sócio histórico (CASTRO, 2001; CHAIA, 1965; DOWBOR, 1986; FERNANDES, 1966; MARTINS, 2011; MELCHIOR, 1987; PINTO; ADRIÃO, 2006; VIEIRA; VIDAL, 2015).

Hoje, em linhas gerais, os recursos públicos para a educação no país advêm da arrecadação de impostos, de receitas derivadas da exploração de petróleo e gás natural, e do salário-educação<sup>25</sup>. Eles são redistribuídos entre os entes federados por meio do FUNDEB, do Fundo Social, das transferências constitucionais e dos programas constantes dos orçamentos anuais da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior). Há também valores mínimos obrigatórios constitucionais para despesas com educação, além de valores mínimos a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que suscitam avaliações e controles específicos (DANTAS, 2015).

Cada uma dessas instituições resulta de um acúmulo de lutas travadas por defensores do setor educacional brasileiro junto ao poder público. Essas lutas remontam ao movimento que antecede o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932 (MACHADO; TERUYA, 2007; ROMÃO, 2006) e perduram até os dias de hoje, quando, por exemplo, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) dirige-se ao Ministro da Educação (MEC) para manifestar suas preocupações com relação ao programa “Future-se” e ao funcionamento das Universidades Federais.

O Programa Future-se, proposto recentemente pelo MEC, foi apresentado num momento crítico da vida financeira das

---

<sup>25</sup> Ver <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>.

Universidades Federais, asfixiadas por contingenciamento de 30% sobre um orçamento congelado com o valor do ano de 2016. Sua eventual implantação dificilmente resolverá o grave problema do financiamento, no curto ou médio prazo, que já ameaça o funcionamento dessas instituições (SBPC, 2019).

Grosso modo, o debate sobre o financiamento da educação no Brasil remete a diagnósticos das políticas educacionais, das alterações no marco legal-institucional, e das relações federativas que suscitam (CASTRO; SADECK, 2000; DAVIES, 2014; IPEA, 2012; NEGRI, 1996; PINTO, 2005; RIBEIRO, 2001; SUZART, 2015). Esses estudos, assumindo perspectivas mais ou menos pessimistas, avaliam as formas de aporte de recursos para educação no país, apontando trajetórias, riscos e possibilidades de superação dos desafios historicamente verificados. Na mesma linha, há estudos direcionados para segmentos educacionais específicos, como o ensino de nível superior (BRASIL, 2018b; IPEA, 2017; VONBUN, 2012), o de nível médio (STEINHORST, 2009), o da educação básica (FIRMINO, 2013; OLIVEIRA; SOUSA; OLIVEIRA, 2017) ou o infantil (CASTRO; BARRETO, 2003).

Também se destacam análises recentes sobre os efeitos do novo regime fiscal, instalado a partir da Emenda Constitucional nº 95/2016, no financiamento da educação. Em geral, ressaltando como esse regime de austeridade concorre para a escassez de recursos do setor e quais são os cursos de ação alternativos (ARAÚJO et al., 2016; BASSI, 2018; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA, 2016; IPEA, 2017; ROSSI et al., 2019; ROSSI; DWECK, 2016)

Essa alteração constitucional submete os direitos sociais, e o direito à educação em particular, a dispositivos fiscais, de modo que o Estado fica obrigado a desassistir a população de uma série de serviços. Ela impõe piso e teto de gastos decrescentes em relação ao PIB, induzindo o Estado a reduzir suas despesas com educação. O teto de gastos impede o aumento de despesas sem que haja cortes em outras áreas, ainda que o país apresente crescimento econômico e possua disponibilidade de recursos em caixa. O piso constitucional rebaixado com a EC nº 95 faculta que a despesa educacional seja cada vez menor, em relação à regra anterior.

O discurso que embasa o atual regime fiscal do país reforça uma conexão entre despesa social e crise econômica. Cortes em áreas como educação justificam-se tanto para

tirar o país da crise econômica, como para evitar novas crises, e são aceitos no discurso oficial sem maiores questionamentos. A austeridade fiscal é assim consagrada como condição para o desenvolvimento (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

## 5. Estudar a engrenagem sem virar uma peça

Pensar o Estado não é tarefa trivial. É difícil fazê-lo sem recorrer a ideias que o Estado projeta de si mesmo, aplicando categorias por ele canceladas<sup>26</sup>. Definições do Estado aceitas nas práticas estatais comumente remetem a conceitos como soberania, nação e sociedade civil, e o projetam enquanto instituição legítima para representar o bem comum. O Estado respalda ou produz teorias legitimadoras sobre si e sobre o público, ideias que o constituem como entidade destinada a colocar o interesse coletivo acima dos interesses de grupos, como aquele que faz valer um pacto de convivência entre cidadãos, defendendo a sociedade de si mesma e de ameaças externas, como única instância apta a resguardar liberdades individuais e promover o desenvolvimento social, moldando práticas sociais de acordo com os anseios da população<sup>27</sup>.

Mas há também as representações negativas do Estado, nas quais ele pode ser visto como instrumento de dominação a serviço do capital<sup>28</sup>, como espaço apropriado pelas elites para espoliarem as camadas subalternas enquanto usufruem de privilégios e regalias, ou pode

---

<sup>26</sup> Bourdieu chama atenção para essa dificuldade alertando à necessidade de “[semear] uma dúvida radical a propósito do Estado” (2014, p. 440). Segundo ele,

[o] Estado, tal como via de regra o compreendemos, é o fundamento da integração lógica e da integração moral do mundo social. A integração lógica, no sentido de Durkheim, consiste no fato de que os agentes do mundo social têm as mesmas percepções lógicas – o acordo imediato se estabelecendo entre pessoas com as mesmas categorias de pensamento, de percepção, de construção da realidade. A integração moral é o acordo sobre um certo número de valores. (BOURDIEU, 2014, p. 31).

<sup>27</sup> Émile Durkheim, por exemplo, parece hipostasiar a autonomização do Estado na socialização (ADORNO, 2008, p. 207). Ao adotar uma concepção idealizada do Estado e da burocracia, ele deixa de enxergar a prática governamental como coisa opaca, ininteligível, e, portanto, como objeto da análise sociológica (DURKHEIM, 2015, p. 46, 86, 100, 113). A mesma dificuldade em pensar o Estado pode-se perceber nas concepções de Hegel e Marx. Conforme sintetizado por Laclau (2005, p. 138), enquanto Hegel enxergava no conjunto do aparato estatal uma representação do universal, que deveria se sobrepor aos interesses particulares e fragmentados da *sociedade civil*, Marx, de certa forma em sentido contrário, via o Estado como a própria expressão dos interesses burgueses.

<sup>28</sup> Segundo alguns autores marxistas, a principal tarefa da burocracia seria manter o *status quo* e os privilégios de seus mandatários, ao tempo em que cria mitos e símbolos especiais voltados a santificar e mistificar ainda mais sua própria posição (MOUZELIS, 1968 apud HERZFELD, 2016a; MASCARO, 2013).

ser tido como um aparelho do poder disciplinar<sup>29</sup>. O Estado aparece como expressão do autoritarismo, do patrimonialismo e do clientelismo. Uma organização voltada a atender interesses particulares, e, portanto, incompatível com suas finalidades declaradas. Há ainda uma leitura do Estado como um excesso a ser contido, que pode ser encontrada, por exemplo, em uma linha de pensamento liberal, na qual compete ao Estado abrir espaço para os agentes de mercado, para a livre competição, evitando avançar o sinal na regulação das liberdades individuais.

Ressalte-se que mesmo em uma visão alinhada com o neoliberalismo, na qual se prega o desejo de um Estado mínimo, ele não deixa de ocupar posição central na ordem social. Deve ser altamente vigilante e intervencionista para prover ao mercado, nos termos ditados pelos agentes privados, as condições para que estes floresçam<sup>30</sup>. Acaba por atender a certos grupos sociais que possuem voz junto aos agentes oficiais, ao tempo que se desresponsabiliza quanto à parcela da população mais desassistida, aquela que é incapaz de acessar bens e serviços essenciais através do mercado. Opõe-se, nesse ponto, ao Estado de bem-estar, que assumiria mais responsabilidades na contenção de desigualdades e na garantia de direitos sociais. Seja como for, Estado e ordem social estão intrinsecamente relacionados.

Como, então, pensar o Estado sem acatar espontaneamente essas definições por ele chanceladas? Sem se basear em um *dever ser* do Estado? Sem aceitar irrefletidamente o discurso que consagra visões de um grupo particular, com acesso privilegiado à palavra oficial?

Primeiramente, cumpre suspender elaborações teóricas nas quais o Estado é reificado, pensado a partir de uma função, seja ela de dominação, coerção, concertação ou liberação. Teorias sobre o Estado em geral inclinam-se a forçar seu encaixe em uma forma idealizada, ignorando evidências da prática estatal em contrário. Isso seria alimentar um discurso oficial que a um só tempo consagra teóricos e legitima teorias, blindando ainda mais as práticas estatais da análise empírica. Também convém duvidar das dicotomias que cravam fossos entre o Estado e a sociedade civil, ou entre Estado e mercado, entre Estado e

---

<sup>29</sup> É possível, a partir de em uma leitura de Foucault (1987), enfatizar o caráter centralizador do poder disciplinar e normalizador das instituições estatais. Por outro lado, a posição de Foucault quanto ao poder e às instituições não é maniqueísta. Para ele as instituições produzem grades de significação, gabaritos de inteligibilidade que atravessam tanto os sujeitos da opressão quanto os da emancipação (FOUCAULT, 1999a).

<sup>30</sup> Conforme argumenta Michel Foucault em “Nascimento da biopolítica” (FOUCAULT, 2008c).

indivíduo e assim por diante. Pois o funcionamento estatal tende a borrar essas fronteiras, fazendo aparecer imbricamentos entre posições que apenas em uma visão idealizada do Estado estariam apartadas.

Assim, ao invés de reificar o Estado, reforçando ou contrapondo os discursos oficiais, ou tomando posições teóricas como expressões de um dever ser estatal, parece-nos mais proveitoso estudar a maneira como as práticas estatais dividem, nomeiam, classificam, hierarquizam, e, assim, ajudam a produzir o mundo social que experimentamos. Analisar a maneira como são racionalizadas, como se constroem as divisões entre o público e o privado, entre quem é legítimo para falar sobre os problemas coletivos e quem deve ser falado. Como se fixam linguagem, conjunto de indicadores e dados. Como se constrói uma ideia de público e como se definem quais são os problemas públicos e o que se poderia fazer a respeito deles.

As dimensões construtiva e simbólica da realidade social constam nas práticas estatais mais banais. Práticas que, ao invés de contestarmos ou apoiarmos, podemos converter em objetos de análise. São procedimentos, pareceres, relatórios, artefatos, leis, resoluções, vetos, decretos, editais. As formas de aparição das práticas estatais, bem como suas categorias, classificações e enunciados, podem ser vistas não como meios neutros, que convertem interesses que lhes são anteriores em linguagem burocrática, ou que formalizam o resultado de disputas sociais prévias, mas como produtores de efeitos, construtores da esfera pública, como mediadores ativos das relações sociais, que devem ser analisados em sua integralidade<sup>31</sup>.

São muitas as abordagens possíveis para os estudos empíricos da dinâmica estatal: etnografias; análise de discursos; análises das redes de agentes oficiais, mediadas por artefatos e estabelecimentos; análise das interações entre agentes oficiais e não oficiais, análise das capacidades estatais, dentre outras.

Uma dessas possibilidades, e que será a mais explorada ao longo deste trabalho, é a análise dos documentos oficiais. Nela, importa o que aparece escrito no ato oficial assinado pelo agente público. São notas técnicas, pareceres, exposições de motivos, leis, decretos, normas e manuais que expõem uma forma de falar em nome do público, de racionalizar escolhas feitas em nome do interesse público.

---

<sup>31</sup> Essa forma de observar as práticas estatais toma como inspiração a abordagem antropológica desenvolvida por Matthew Hull, em sua análise dos artefatos burocráticos do governo paquistanês (HULL, 2012)

Nos documentos oficiais estão os valores e princípios mobilizados pelos agentes, suas justificativas, seus pontos de vista, hierarquias, disposições, articulações entre ideias e ações, apagamentos e interdições. Essas práticas constroem uma ideia de público, daquilo que se pode falar em nome desse público e do que se deve impor a todos em nome do interesse geral. São escolhas arbitrárias que aparecem nos atos oficiais, e que, ao serem incorporadas à rotina estatal, vão sendo naturalizadas. Elas moldam convenções, condutas, procedimentos e controles que passam a ser inculcados na experiência social, convertendo-se em formas comuns de entendimento da realidade.

Uma das vantagens desse tipo de abordagem é que o objeto de análise está à mostra, documentado, é o que foi dito oficialmente. É na superfície do documento oficial, em sua aparência, naquilo que está lá escrito, e não em algo oculto por trás dele, que está o objeto empírico, a matéria prima principal deste trabalho<sup>32</sup>. Nesta análise, não é preciso conjecturar acerca de uma realidade a ser desvelada, nem tampouco sobre interesses ocultos dos agentes que estariam manipulando aquilo que vem à tona nos documentos.

É claro que há os bastidores da produção dos atos oficiais, e que esses influenciam o que é dito ou silenciado, o que deve ser filtrado ou enfatizado. Entrevistas realizadas com agentes que participaram ativamente das secretarias de planejamento e orçamento do governo federal dão conta do que se passa por trás dos atos publicados, dos comportamentos e interações que antecedem a aparição pública de um ato estatal<sup>33</sup>. Conforme se poderia esperar, há entre os indivíduos que operam a máquina governamental, opiniões conflitantes, disputas, solidariedades, anseios e visões de mundo distintas, muitas vezes constrangidas, em maior ou em menor grau, pelos ritos institucionais, pelas expectativas sobre o

---

<sup>32</sup> Conforme será aprofundado adiante, essa concepção é inspirada tanto no trabalho de Jaques Rancière (2004, p. 49) quanto de Michel Foucault (1986, 2008a), apesar das dissidências entre ambos (MARQUES; PRADO, 2018).

<sup>33</sup> “Há um processo formal na SOF...pra você ter ideia os parágrafos são padronizados numa área específica e passados pra todas as áreas, então são os técnicos das áreas que constroem os textos, mas eles constroem fazendo cópia e cola dos parágrafos específicos, e que citam os dispositivos da LDO, os dispositivos da LOA pra mostrar...então é tudo padronizado, **mas aquilo ali é só o oficial**, não é assim que a SOF trabalha na prática, na prática todo trabalho dos técnicos é feito informalmente, quer dizer, até aqueles créditos que serão aprovados, os técnicos vão lá fazem juízo de valor, dizem ‘isso aqui ó eu não sei’, ‘isso aqui eu acho que tá errado’... mas isso vai aparecer? Não, isso não vai aparecer em lugar nenhum... Você não vai ter do ponto de vista formal... você não vai ter documento. A SOF ela é assim, ela é uma organização de pensamento único, então se você vê um parecer da SOF tá assinado por um técnico, tá assinado por um coordenador, um gerente, um diretor, tá assinado pelo secretário, aquela é uma posição única, mas pra chegar naquela posição, ó, as discussões lá foram amplas, às vezes os técnicos não aceitam, às vezes não assinam, isso não vem à tona... só entra o documento no SEI depois de estar acordado por todo mundo, portanto a gente continua usando o papel por fora... aí fica parecendo que todo mundo pensa igual.” (ENTREVISTA 2, grifo meu).



comportamento dos agentes investidos nos cargos públicos. Haveria ainda muito mais a extrair dessas subjetividades se este fosse o interesse desta pesquisa.

Contudo, embora uma análise dos bastidores da burocracia federal possa dizer muito sobre a experiência dos sujeitos que elaboram ou assinam os atos oficiais, faz sentido, para os fins deste trabalho, enfatizar a análise da documentação oficial tal como ela circula na esfera pública. Aquilo que vem à tona, que se torna oficial e que é deixada aparecer como expressão do interesse público.

Os atos estatais podem ser acatados, questionados, denunciados e avaliados. Suscitam e decorrem de interações sociais, e, nelas, constituem uma realidade sensível. Os indicadores e registros oficiais criam maneiras de associar imagem e palavra, aquilo que se vê e o que se fala acerca do que se vê. Distribuem sujeitos no espaço, hierarquizam, definem quem fala e quem é objeto da fala. Por exemplo, um relatório que associa a crise econômica ao excesso de gasto reforça um argumento de austeridade que condiciona o financiamento da política de educação, e isso tem repercussão social. Alguém verá aí uma inconsistência, um erro, uma tecnologia de poder, alguém poderia apontar os interesses ocultos, poderia querer abrir os olhos daqueles que sofrerão o dano. Neste trabalho, contudo, resta-nos investigar como esses atos contribuem na construção de uma forma de perceber o mundo, seja em sua dimensão afetiva ou simbólica.

Certamente as práticas dos agentes privados, do mercado, da grande mídia, da política, também contribuem para a constituição desse mundo. Associam incertezas a gastos públicos, expectativas de crescimento, de inflação e de investimentos ao volume de certas despesas estatais. Fazem-no o tempo todo, exercendo pressões sobre o Estado. Mas é o Estado quem monopoliza o dado oficial, só ele pode chancelar, homologar, sentenciar, certificar, habilitar ou interditar. Só o Estado possui *fé pública* para mediar conflitos sociais, arbitrando o que é interesse comum, e o que é particular.

Por consequência, não se busca confrontar o que é dito no documento oficial com fatos e dados objetivos. Não é o caso de apontar erros ou falseamentos, nem de desbancar, de algum modo, a veracidade das teses defendidas nesses atos. Não se nega que há interesses subjacentes aos enunciados e visibilidades produzidos pelo Estado, mas é que “seria ingênuo – e aqui encontramos a ingenuidade no primeiro grau, aquela do espertinho que desmistifica – não levar a sério esses atos de teatralização do oficial, cuja eficácia é real [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 60).

Práticas estatais são construtos, mas também são construtoras do mundo social, e é nessa última dimensão que recairá o foco deste trabalho. Ao caminhar por aí, não se busca defender uma concepção simplista de realidade, um empirismo que esgota o mundo social no registro documental. O que se sublinha aqui é que a aparência importa. Os modos de construir o dado e de encadear argumentos dão contornos ao *público*, fazem-no aparecer por um ângulo particular, definem o que se pode e o que não se pode falar e fazer em nome desse *público*.

Não se trata, portanto, de acusar o erro ou de apontar os interesses em jogo em uma prática estatal. Importa aqui como as práticas oficiais constituem o real, articulam o que se vê e o que se diz sobre o que se vê, palavra e imagem. Por exemplo, como os indicadores fiscais fazem ver o financiamento de políticas sociais como um risco a ser mitigado, constituindo uma racionalidade na qual as possibilidades do Estado são condicionadas por expectativas atribuídas ao mercado.

Sob essa chave, não há que se buscar algo ocultado pelo funcionamento estatal. Há uma distribuição de quem fala, e de como se fala, de quem pode enunciar o problema público, e suas condições para tanto. Há uma percepção da realidade partilhada que aponta quais são os instrumentos de governo que legitimamente podem ser mobilizados em nome do bem comum. É assim, por exemplo, que se pode reconhecer a demanda crescente por serviços públicos de educação, ao mesmo tempo em que tais demandas são submetidas ao princípio da austeridade, materializado em indicadores fiscais que convertem a despesa social em um problema público prioritário, em um excesso a conter.

Nessa abordagem, a compreensão do mundo social prescinde da disjuntiva entre seus aspectos subjetivos e objetivos<sup>34</sup>. Pois os sentidos das ações sociais não se apartam da linguagem, dos enunciados que objetivamente circulam no espaço público, na ordem simbólica. Sujeito e linguagem, palavras e coisas, possuem o mesmo *status*. Aquilo que é visível, só o é na medida que passa a ser dizível. E o dizível só o é na medida em que circula na forma de enunciado, de coisa dita. A realidade social, um mundo passível de ser percebido coletivamente, se constrói a partir da articulação entre o que pode ser visto e o que pode ser dito, abrindo espaço para institucionalização das práticas sociais e regras de interação que dão materialidade à sociedade.

---

<sup>34</sup> Concepção associada ao pós-estruturalismo (BELSEY, 2002).

## 6. Pontos de chegada e partida

Para compreender a constituição das relações entre dimensões social e fiscal no Estado brasileiro – e tomando como objeto de análise documentos de planejamento e orçamento federal que tratam de demandas por investimentos públicos em educação – será necessário observar como são processados projetos de lei e outras manifestações que pleiteiam mais recursos para a educação pública no país, e como são posicionados esses pleitos em relação às políticas fiscais nos documentos oficiais.

Há regularidades observadas nessas práticas que marcam a atuação do segmento de planejamento e orçamento frente ao deslinde de demandas por mais despesas educacionais. A linguagem macroeconômica, os princípios do direito administrativo e da gestão orçamentária e financeira, os procedimentos contábeis, a lei de responsabilidade fiscal, tudo isso contribui para um certo fechamento do espaço de possibilidades<sup>35</sup> favorável à subordinação do social ao fiscal. Questões caras ao desenvolvimento social do país, como a promoção da igualdade racial, a geração de emprego, a qualidade dos serviços de saúde e educação, são usualmente apagadas, sobrepostas por questões como o cumprimento da meta de resultado primário, os riscos fiscais e a padronização internacional das práticas contábeis.

Importante também notar que as práticas correntes de planejamento e orçamento possuem uma longa história de acúmulos e transformações nas formas de enunciar e de racionalizar a atividade estatal. Hoje, documentos oficiais como o Manual Técnico do Orçamento (MTO)<sup>36</sup> fazem referências a normas centrais da Administração Pública gestadas em momentos muito díspares da história do país. Por exemplo, normas como o Código de Contabilidade da União, remonta à década de 1920; o projeto de lei que culminou na Lei de Finanças (BRASIL, 1964) é de 1950; e o Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967b), que estabelece princípios básicos da Administração Pública é de 1967. Essas e tantas outras referências legais, produzidas sob diferentes circunstâncias e para atender a diferentes razões de governo, contribuíram para moldar a prática estatal, consagrando jargões, articulando conceitos, valores, princípios e procedimentos que perduram até hoje.

Para contemplar a dimensão sócio-histórica das práticas estatais que serão analisadas neste trabalho, será importante aludir à década de 1930. Pois, desde ali vêm se estruturando

---

<sup>35</sup> Esse é o espaço do burocraticamente pensável de que fala Bourdieu (2002).

<sup>36</sup> Manual que disciplina a gestão do ciclo orçamentário da União e é reeditado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal.

práticas burocráticas no centro do Estado brasileiro que contribuem para moldar uma realidade na qual as preocupações fiscais subjagam as questões sociais. Normas e procedimentos que se acumulam desde essa época conformam um cenário no qual, por exemplo, metas de investimento em educação pública aprovadas em lei são consideradas variáveis de ajuste à política fiscal.

Se a alocação de recursos no orçamento para o cumprimento das metas aprovadas no Plano Nacional de Educação é vista hoje como ameaça, capaz de “provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento” (Doc. 4), cabe a pergunta: qual é o espaço das demandas sociais no orçamento da União? Ou, como foi possível que preocupações fiscais constrangessem a tal ponto demandas sociais nas práticas de planejamento e orçamento federal?

Com vista nessas questões, parte deste trabalho se voltará a uma remontagem de categorias, valores e formas de enunciar a atividade estatal e o interesse público que circulam até hoje e que constituíram a gramática que permite as relações observadas entre a austeridade fiscal e as demandas sociais.

As despesas sociais, e em especial aquelas com educação, não irrompem como ameaça à economia nacional sem que antes haja uma forma compartilhada de ver a atividade estatal que habilite essa conclusão. Trata-se de algo possível apenas em uma comunidade na qual se vê no Estado um excesso de despesas primárias, um excesso de despesas obrigatórias, um excesso de despesas com pessoal. Há uma forma de enxergar a realidade que faz ver o interesse público em oposição à ampliação da despesa pública com serviços da área social e em oposição à ampliação da arrecadação. Uma forma de perceber o mundo que faz ver a dívida pública ou o déficit primário como uma barreira à redução de déficits sociais. Trata-se de uma gramática resultante de uma luta histórica pelo controle da palavra oficial, pela conversão de uma perspectiva particular em universal.

O documento oficial é uma espécie de ponto de chegada desta luta, que é também sempre um recomeço. Isso porque categorias estatais são objeto de disputa, inclusive de movimentos sociais e da sociedade civil. Elas são reconhecidamente centrais à dimensão cognitiva das capacidades estatais.

Se é verdade que as instituições do Estado produzem categorias e “problemas sociais” sobre os quais intervêm (Bourdieu; Wacquant; Farage, 1994), não é menos verdade que organizações e movimentos da SC [Sociedade Civil] disputam e também fabricam categorias pelas quais

reivindicam representar grupos ligados a injustiças e “problemas sociais” e, por vezes, deslocam as primeiras pelas segundas (SZWAKO; LAVALLE, 2019).

Agentes públicos e privados, representantes das elites minoritárias e das camadas populares lutam para inscrever novas categorias nas práticas estatais. Categorias como “agricultura familiar”, “despesas com pessoal”, “manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)”, ou “Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)” abrem novas formas de ver e falar em nome do público, abrem o espaço de possibilidades das intervenções, o espaço do “burocraticamente pensável” e também o das lutas políticas (BOURDIEU, 2011, p. 227). São, portanto, objeto de disputa e instrumentos de ação, alvo e trincheira de lutas sociais.

## 7. Juntar planejamento e orçamento

Ao longo deste trabalho, as práticas de planejamento e orçamento público federal são tratadas indiferenciadamente. Foram analisados em conjunto atos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do órgão central de planejamento governamental, e atos do ministério que reúne ambos<sup>37</sup>. Trata-se de uma escolha que a um só tempo evita controvérsias quanto à relação entre essas duas funções estatais, e que parece mais adequada, dado o foco da pesquisa nas relações entre o fiscal e o social em um segmento burocrático que no mais das vezes reúne atividades que podem ser tidas como de planejamento ou de orçamento.

A história do orçamento público no Brasil nos remete à Constituição de 1824, quando competia ao Ministro da Fazenda elaborá-lo e apresentá-lo ao parlamento (Assembleia Geral). Este, por sua vez, deveria aprová-lo, autorizando a arrecadação e a realização das despesas anuais do Império. A primeira constituição republicana, de 1891, delega a elaboração orçamentária ao Congresso Nacional, mas, na prática, o orçamento continuou sendo elaborado pelo Ministério da Fazenda. Apenas com a edição do Código de Contabilidade da União, em 1922 (BRASIL, 1922), o Executivo volta a ter essa competência inscrita em lei, condição que será reconhecida na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934). Em 1937, com a constituição do “Estado Novo” (BRASIL, 1937), a elaboração orçamentária foi deslocada do Ministério da Fazenda para um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, formando um segmento burocrático específico que décadas adiante viria a constituir o Ministério do Planejamento (BALEEIRO, 2012; NOGUEIRA, 2012; PORTO, 2012).

O conceito de planejamento é mais controverso. A ideia de um planejamento<sup>38</sup> apartado da execução remete à aplicação do método científico à administração de empresas propugnada por Taylor e Fayol no início do século XX (ARAÚJO, 2017).

---

<sup>37</sup> As denominações desses órgãos foram alteradas ao longo dos últimos anos. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) transformou-se em 2016 na Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) e em seguida, em 2019, em uma Subsecretaria de Planejamento Governamental integrante da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) passou a se chamar Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) em 2016, e em 2019 foi extinto, tendo suas funções transferidas ao Ministério da Economia (ME).

<sup>38</sup> Pode-se dizer que esses princípios da Administração derivam da aplicação do conceito moderno de “estratégia”, que emerge em meados do século XVIII, nos EUA. Essa acepção de estratégia não se confunde com a acepção militar anterior, derivada do *strat-egos* da Grécia antiga, conforme argumento desenvolvido no

A formação deste campo é consequência da distinção entre planejamento e execução. Fundamento básico do modelo taylorista que ficaria conhecido pelo nome de “sistema funcional da organização administrativa do trabalho industrial”, cuja meta central seria desembaraçar “o operário de todo o que excedesse sua capacidade”<sup>39</sup>. Obviamente que os limites da capacidade dos trabalhadores não seriam determinados pelos próprios, mas sim pela gerência, que se valeria dos critérios racionalizadores para justificar sua própria posição de mando. Posição esta, é indispensável destacar, que é prévia à existência do taylorismo, mas que será por este constructo modificado no que diz respeito aos meios de sua execução (ARAÚJO, 2017, p. 18).

No Brasil, essa tecnologia social ganha terreno com Getúlio Vargas, a partir de 1930, e mais intensamente a partir de 1937 com o Estado Novo e a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) (ARAÚJO, 2017). Cabia 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*.

No contexto de depressão econômica mundial que se instaurou após a crise de 1929, a “rápida e maciça industrialização” da URSS com os seus “Planos quinquenais” fez com que os termos “plano” e “planejamento” ecoassem no meio político internacional associados ao ímpeto racionalizador da época (ARAÚJO, 2017, p. 68). Para Francisco Campos<sup>40</sup>, uma das missões históricas do Estado Novo seria implementar

a modernização, a racionalização e a uniformização, à escala nacional, do serviço público, assim como das atividades de planejamento e de organização de métodos administrativos (CAMPOS, 1940, p. 17 apud OLIVEIRA p. 157).

Caberia ao DASP conjugar a racionalização do serviço público, o que incluía tanto a função planejamento quanto o estabelecimento de critérios para a elaboração do orçamento federal. A Carta de 1937, em sua seção sobre a elaboração orçamentária, atribui ao DASP:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias,

---

trabalho desenvolvido por Hoskin, et al. (1997). O *strat-egos* dizia respeito ao líder (general) no campo de batalha, ali ele incorporava o curso de ação a ser adotado. Na concepção antiga, quem porta a estratégia, é o líder da execução, nas circunstâncias e contingências da execução. Na concepção moderna, a estratégia está em algum outro lugar, usualmente em um escritório abastecido de informes e relatórios por escrito, com informações recolhidas dos diversos campos de batalha.

<sup>39</sup> RAMOS, A. G., Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho: Ensaio de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, (1949), p. 74.

<sup>40</sup> Jurista, político e professor de orientação conservadora e autoritária, foi ministro da justiça do Governo Vargas e um dos encarregados pela elaboração da Constituição de 1937.

- condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar annualmente, de accordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentaria a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentaria. (BRASIL, 1937, Art. 67).

Em 1939, uma série de decretos-lei de iniciativa do próprio DASP tratam de abrir e anular créditos, alterando orçamentos dos demais Ministérios, assim como os regimentos internos seus e de outras repartições. Também coube ao DASP elaborar o “Plano Especial de Obras Públicas e aparelhamento da Defesa Nacional”<sup>41</sup>, o que ensejou um “orçamento especial, para os investimentos públicos” que se diferenciava do orçamento ordinário para os gastos de custeio. Merece destaque também o *Plano de Obras e Equipamentos*, de 1943, elaborado pelo DASP e pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda – dirigida pelo próprio presidente do DASP. “A vinculação entre a elaboração orçamentária e o planejamento econômico começou, assim, a ser concebida e justificada sob a tese de que ‘o orçamento é o plano traduzido em dinheiro’” (DRAIBE, 1985, p. 91)<sup>42</sup>.

As competências do DASP eram abrangentes. O órgão tinha poderes para propor, emitir parecer e estabelecer normas e padrões de projetos de obras “de edificios destinados aos serviços públicos civis”, além de fiscalizar a execução de seus contratos (BRASIL, 1967a). Estava criado no Executivo federal o locus de racionalização e coordenação do conjunto das ações governamentais, um departamento com ares de “*super ministério*”, capaz de dispor sobre os meios da Administração – pessoal, normas, orçamento, dados, tecnologia – sem os quais os demais órgãos ficam impedidos de executar seus planos setoriais (ARAÚJO, 2017, p. 23).

No calor da disputa entre o DASP e outros órgãos públicos, os técnicos deste departamento insistiam que o orçamento seria “apenas um plano que reflete a política econômica, fiscal e administrativa do governo” e não teria “a virtude de determinar essa política”, sendo apenas “um instrumento

---

<sup>41</sup> Decreto-Lei nº 1.059 de 1939. Esse Plano foi “entendido por Draibe como um tipo de ‘plano quinquenal’, mas de caráter emergencial”.(ARAÚJO, 2017, p. 198; DRAIBE, 1985, p. 104).

<sup>42</sup> Contudo, não competia ao DASP colocar-se como órgão de “planificação econômica”, seja por resistências políticas – uma vez que o termo evocava as tecnologias socialistas, incompatíveis com o alinhamento do governo brasileiro à época – seja por dificuldades inerentes à conjuntura política e burocrática do Estado Novo. Para Draibe, entretanto, o país nunca contou com “órgãos centrais que dessem conta da coordenação de planejamento” nem com um “órgão planificador geral” (DRAIBE, 1985, p. 112–3):

A forma de estruturação do aparelho econômico e de planificação do desenvolvimento industrial baseada em órgãos setoriais e planos parciais foi, ao mesmo tempo, levada a seus extremos, durante o Estado Novo, e parcialmente superada, com a planificação dos gastos estatais e as tentativas de constituição de um órgão coordenador central. (DRAIBE, 1985, p. 90).



dela”. Apesar disso [...], o orçamento então era compreendido como problema de administração pública e como tal reunia questões econômicas e políticas em seu âmbito. A sua função principal seria expor em valores os planos que o governo tinha para com a economia e a sociedade. Sua complexidade exigia “não apenas o Plano, mas um órgão centralizado, tecnicamente especializado, responsável pela planificação governamental” (ARAÚJO, 2017, p. 197).

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. Também ficou estabelecida a relação entre órgãos centrais e órgãos setoriais, comportando segregação de funções que carrega consigo um acento hierárquico – órgãos centrais supostamente são mais *estratégicos*, 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.

Consolidou-se 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.

Desde a década de 1930 até os dias de hoje, houve fases de maior prestígio e fases de esvaziamento das funções dessa burocracia central da Administração Pública Federal, assim como houve planos gestados com seu maior ou menor envolvimento. Por exemplo, os Planos Salte, Trienal, PNDs, e PPA de um lado, e de outro os Plano de Metas, Plano Cruzado e PAC, respectivamente.

Exceto pelo breve período entre 1962 e 1964 – entre a criação do Ministério do Planejamento e a ida do orçamento para lá – essas duas funções estiveram sob o mesmo Ministério ou sob um mesmo órgão ligado à Presidência da República. 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. Mais recentemente, o processo orçamentário do governo federal adotou a premissa do “orçamento visto como instrumento de viabilização do planejamento do Governo” (BRASIL, 2011, p. 70).

O imbricamento dessas funções também se percebe no marco legal. O texto constitucional de 1967 (BRASIL, 1967a), prevê a elaboração de “planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais” e contempla a elaboração de planos regionais em sua seção voltada ao orçamento, ao passo que o Decreto-Lei nº 200, editado no mesmo ano, inclui entre os instrumentos de planejamento o “orçamento-programa anual”<sup>43</sup> (BRASIL, 1967b). Durante o regime militar, o Orçamento Anual, o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deveriam ser harmônicos e refletir a integração entre planejamento e orçamento, mas a experiência mostrou-se mal sucedida.

Segundo Mauro Gomes (1999), a função do OPI se reduziu a “mais um obstáculo legal” conferindo “excessiva rigidez ao sistema de planejamento”. Também “houve um grave problema de inconsistência quanto à vigência dos planos”, com “uma desassociação entre o plano e o mandato de governadores e prefeitos”, os quais “ficariam impedidos de estabelecer suas próprias escolhas de políticas”. Tudo isso contribuiu “para a desvinculação entre plano e orçamento e demonstrou a fragilidade sob o ponto de vista da fragmentação e da falta de direção das ações governamentais” (GOMES, 1999, p. 26–7).

Já a Carta de 1988, em sua seção intitulada “Dos orçamentos”, prevê as leis do plano plurianual (PPA), de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Além dos demais planos e programas nacionais, regionais ou setoriais, que devem ser compatíveis com o PPA (BRASIL, 1988).

O Plano Plurianual opera como núcleo, atrelando-se a este instrumento a LDO, a LOA e todos os planos e programas supramencionados, visto que todas as propostas, como dispõe a Constituição Federal, Art. 165, § 4º, devem ser elaboradas aprovadas “em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. [...] O papel de núcleo e o prazo que lhe é atribuído dá a este instrumento a condição de superordenador do sistema de planejamento. Por isso, vários autores entendem que o PPA deve significar a concretização de um programa de governo. [...] Para ser consistente e servir de referência para a sociedade quanto aos objetivos a serem perseguidos durante uma gestão, um plano de governo deve conter, de forma clara, questões estruturais como as fontes de recursos para o financiamento do programa que se pretende implementar, a aplicação e a gestão dos recursos e o volume de investimentos. A definição desses aspectos influencia e simultaneamente será condicionada pelas metas de

---

<sup>43</sup> O orçamento-programa foi introduzido no Brasil através da Lei 4320/64 e do Decreto-Lei 200/67. O orçamento-programa pode ser entendido como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados” (MAIA, 2010, p. 11).

política fiscal. Por essa razão, a concepção do Plano Plurianual na Constituição de 1988 "abre um espaço importante de formulação de política fiscal macroeconômica, no lugar dos anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimento [...] que se revelaram meras figuras formais" (GOMES, 1999, p. 77 apud TEIXEIRA, 1990, p. 53–4).

Conforme será discutido mais adiante, as controvérsias quanto ao papel do PPA e de um órgão de planejamento federal permanecem até hoje. De qualquer forma, planejamento e orçamento são, de fato e de direito, funções governamentais imiscuídas. Compõem um núcleo prestigiado do serviço público federal que surge com o DASP na década de 1930 e que permanece até hoje embebido de um ideário racionalizante. Buscam supervisionar e eventualmente se sobrepor aos órgãos setoriais por sua capacidade técnica e por uma alegada visão do todo governamental. Práticas de planejamento e orçamento podem, para os fins deste trabalho, ser analisadas em conjunto, o que robustece o *corpus* empírico e evita uma segregação controversa entre essas funções.

Em relação ao quadro de servidores criado para desempenhar especificamente essas atividades, também não há diferenciação entre os perfis. As carreiras de analistas e técnicos de Orçamento foram criadas pelo Decreto-Lei 2.347 (BRASIL, 1987a) e tiveram suas denominações alteradas para contemplar o termo “planejamento” com a edição da Lei 8.270 (BRASIL, 1991). Finalmente, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) foi instituído através Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001), com o fim de:

I - formular o planejamento estratégico nacional; II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2001, art 2º).

Note-se que controlar e fiscalizar o cumprimento do regime fiscal não consta entre as competências do SPOF. Por outro lado, lhe é designado formular planos setoriais e promover sua articulação federativa e sua compatibilização com demais normas e tarefas. O comando legal supracitado sugere que a atuação desse sistema poderia estar mais alinhada à efetivação dos arranjos de execução dos planos setoriais – como é o caso do Plano Nacional de Educação – do que para enxergá-lo como ameaça ao regime fiscal, como se observa na prática. O viés observado hoje no SPOF remete a uma articulação de enunciados e a uma distribuição de capitais na burocracia estatal que envolvem desde os efeitos da Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000a), até disputas entre posições políticas diversas representadas no interior do Estado, conforme se discutirá adiante.

## 8. O afetivo, o simbólico e o sensível

Minha questão é sempre: “o que podemos perceber, o que nos permite ver esse objeto particular, o que torna essa palavra específica, essa sentença particular ganha sentido e adquire um valor simbólico – seja limitante ou libertador, tanto designando a você uma identidade e atrelando-o a ela, ou permitindo-o libertar-se dela? – Jacques Rancière<sup>44</sup>.

Repisando o que se pode esperar deste trabalho, destacamos que sua organização buscou enfatizar as três perspectivas analíticas complementares adotadas. A primeira ressalta a razão das práticas governamentais de planejamento e orçamento federal erigidas no núcleo do Estado brasileiro. Ela recai sobre modos de governar e de pensar a atividade estatal no país ao longo de quase um século, e que constituíram a atual relação observada entre demandas sociais e restrições fiscais. Trata-se de uma parte do trabalho inspirada principalmente na analítica da governamentalidade, de Michel Foucault (2003).

A segunda cuida dos atos estatais enquanto construtores do público, daquilo que se pode ver e dizer em nome do público. O Estado aqui é compreendido como arena de disputas pelo capital de falar em nome do universal, pelo acesso à palavra oficial, um tipo especial de capital simbólico (BOURDIEU, 2005a, 2014). São enfatizados os atos de nomeação, de classificação e hierarquização. Atos que instauram procedimentos e articulam enunciados que circulam na esfera pública, produzindo sentidos. Esses atos recortam o tecido social, distribuindo desigualmente a capacidade de falar em nome no bem comum, e separam os porta-vozes do *universal* e aqueles que são falados ou cujas vozes são reduzidas a ruído. Essa parte é fortemente tributária dos estudos de Pierre Bourdieu sobre o Estado e a gênese do campo burocrático (2014).

Por fim, a terceira perspectiva remete à noção de representação, tanto no sentido de imagem mental como no sentido de dramatização, de teatralização do oficial para uma plateia que, em última instância, deve reconhecer nos atos oficiais um ator digno de desempenhar o papel que pleiteia. Órgãos de planejamento e orçamento devem projetar, através de seus atos e ritos de formalização, tanto para o público interno quanto para o

---

<sup>44</sup> (RANCIERE, 2016, p. 35 apud MARQUES; PRADO, 2018).

público externo uma imagem compatível com o papel de uma burocracia estratégica, capaz de falar em nome do interesse comum, seja por sua capacidade técnica, seja por seus princípios e valores. Sua atividade deve ser merecedora de ser acreditada, o que em última instância lhe franqueia acesso ao ponto de vista oficial. Aqui, a pesquisa é conduzida por uma leitura das práticas estatais inspirada principalmente no trabalho de Erving Goffman sobre “as representações do eu na vida cotidiana” (2013).

Com esses três ângulos principais de análise, ampliados por outras lentes teóricas inseridas ao longo da pesquisa, busca-se abranger tanto a dimensão simbólica quanto a dimensão produtiva dos atos de governo<sup>45</sup>. A simbólica diz respeito à forma como o oficial é significado, representado, articulado discursivamente de modo a fazer ver de certa forma o espaço de possíveis do Estado, produzindo sentidos. Um ato oficial habilita agentes a falar em nome do bem comum e agentes despojados de legitimidade para tanto, refazendo a distribuição de *capital simbólico* no espaço social. Já a dimensão afetiva privilegia o modo pelo qual práticas estatais padronizam, mobilizam, arranjam e altera a posição dos corpos e suas relações no tecido social, produzindo efeitos sobre eles. O afeto aqui é entendido como “uma experiência de intensidade – de alegria, medo, amor, tristeza, compaixão, orgulho, raiva – que muda o estado de um corpo, que tem efeitos concretos no indivíduo e na prática social” (THOBURN, 2007).

De certa forma, pode-se dizer que a análise foucaultiana se situa mais no campo da produção, que está mais ligada à forma como as práticas estatais afetam os corpos. Segundo Judith Butler,

[a] governamentalidade é amplamente entendida como um modo de poder que se ocupa da manutenção e do controle de corpos e pessoas, da produção e da regulação de pessoas e populações, e da circulação de bens na medida em que sustentam e restringem a vida da população (BUTLER, 2019, p. 75)

Erving Goffman, por outro lado, enfatiza as *representações*, as formas de definição de uma situação social e de projeção de uma imagem que corresponda a expectativas partilhadas. Ele sublinha como se atribuem coletivamente papéis específicos para cada posição social, e como cabe aos atores dramatizar esses papéis nos estabelecimentos sociais.

---

<sup>45</sup> Um debate sobre a oposição analítica colocada entre abordagens simbólicas e afetivas, no caso sobre as noções de hegemonia ou pós-hegemonia, a partir do trabalho de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, pode ser lido em (STAVRAKAKIS, 2014).

Nesse sentido, ajuda-nos a abordar mais detidamente a dimensão simbólica das interações no campo estatal.

Pierre Bourdieu também enfatiza a dimensão simbólica das práticas sociais, mas não deixa de aprofundar sua dimensão produtiva. Para ele atos estatais nomeiam, distribuem e hierarquizam corpos. Ao mesmo tempo produzem consentimento e coerção, constituem e satisfazem demandas, convertem o particular naquilo que será lido como *universal*. Eles constroem princípios legítimos de visão e divisão do mundo social, princípios que são muitas vezes *incorporados* nos atores sociais.

Ao combinar essas três perspectivas analíticas, que se interpenetram ao longo do trabalho e de modo algum são consideradas estanques, tanto os aspectos afetivos quanto os simbólicos das práticas estatais podem ser integrados em uma melhor apreensão da realidade social tal como a experimentamos. Não se busca uma intersecção ou qualquer tipo de conciliação teórica entre os autores. Aqui, estaríamos mais próximos de um uso instrumental de suas reflexões e categorias, uma aplicação despojada da pretensão de harmonizar seus fundamentos teóricos, voltada sobretudo à apreensão do fenômeno social que é objeto de nossa análise.

Partimos de três perspectivas que permitem uma visão ampla do papel constitutivo da linguagem na prática estatal, na configuração do que pode ser percebido como público, na fabricação do *dado oficial* – tanto no sentido do que é assumido como dado (*taken for granted*) quanto no sentido daquilo que se apreende como fático, como evidência empírica capaz de sustentar ações racionais. A linguagem faz aparecerem juntas coisas que não necessariamente guardam relação entre si, ela torna visíveis objetos e relações entre objetos, constitui sujeitos, produz sentidos, abre espaço para a racionalizações.

É também com essa postura que nos valemos das categorias de Jacques Rancière. Seu “mundo comum da experiência” combina aspectos simbólicos e afetivos da prática social. O mundo é comum, pois as formas de ver e de falar sobre o que se vê são partilhadas. Por outro lado, a capacidade de tomar parte no mundo, isto é, de inscrever novos visíveis e dizíveis nessa paisagem social, é distribuída assimetricamente entre os membros da comunidade. Tiramos proveito, portanto, do seu conceito de “partilha do sensível”:

relações entre o visível, o enunciável e o pensável que operam o espaço em que coisas são nomeadas, discursos são produzidos e ações são desempenhadas. De um lado, as formas de partilha do sensível atuam como um conjunto de dados, mais ou menos aceitos e conscientes que formam e limitam as capacidades de percepção e pensamento. Mas, de outro lado,

esses dados definem uma pluralidade de articulações diferentes entre seus elementos, uma multiplicidade de possibilidade que podem ser combinados de modos diferentes por indivíduos, coletividades ou eventos que quebram a lógica temporal ordinária, desvelam outras formas possíveis de experiência e outras formas possíveis de se dar sentido a essas experiências (RANCIÈRE, 2010a apud MARQUES; PRADO, 2018).

Pelo termo de constituição estética deve-se entender aqui a *partilha do sensível* que dá forma à comunidade. *Partilha* significa duas coisas: a participação em um conjunto comum e, inversamente, a separação, a distribuição em quinhões. Uma partilha do sensível é, portanto, o modo como se determina no sensível a relação entre um conjunto comum partilhado e a divisão de partes exclusivas (RANCIÈRE, 1995, p. 7)

O tecido sensível, através do qual experimentamos um mundo comum, é produzido nas “diferentes relações entre palavras, os tipos de coisas que elas designam e os tipos de práticas que empoderam” (RANCIÈRE, 2010a apud MARQUES; PRADO, 2018). As práticas estatais têm um papel importante na *configuração do sensível*, elas definem um modo de relacionar indivíduos e objetos, categorias e procedimentos. Elas nomeiam, apontam o justo e o injusto, o regular e o temerário, o legítimo e o fraudulento. Constituem o dado oficial – visibilidades articuladas a discursos que “engendram sujeitos e objetos, organizam o mundo social de maneiras que informam as práticas sociais, que estabelecem procedimentos de classificação, ordenação e distribuição” (MARQUES; PRADO, 2018, p. 100).

O trabalho de Rancière provê um ângulo apropriado para a análise da *constituição estética* das questões públicas nas práticas estatais. A partir desse ângulo, concepções de Foucault, Bourdieu e Goffman – entre outros e outras, resguardando as diferenças entre suas perspectivas – serão adotadas para examinar como práticas estatais ajudam a constituir uma forma de perceber *o público*, a todo tempo disputado pelos agentes sociais. Sob esse ângulo, investigaremos o papel das práticas estatais na configuração de um mundo vivido no qual demandas por mais investimentos em educação são convertidas em ameaça ao interesse público na medida que se contrapõem a um regime de austeridade fiscal.

**PARTE II**

# **A RAZÃO QUE NOS GOVERNA.**



## 9. Introdução

As próximas seções deste trabalho são dedicadas às racionalidades da ação governamental, ou seja, às formas pelas quais procedimentos estatais podem ser declarados e justificados a partir de valores e finalidades. Mais especificamente, busca-se compreender as razões que amparam a relação entre as dimensões fiscal e social no âmbito da burocracia de planejamento e orçamento federal.

Se hoje as despesas sociais são tidas como fatores de risco à segurança econômica do país, e se o montante destinado à educação, por exemplo, é tido como variável de ajuste para o cumprimento de metas fiscais, é porque há máximas de conduta e formas de racionalização da ação estatal que justificam essa forma de proceder o governo de uma população. Conduzidas sob essa leitura, as práticas estatais são consideradas em conformidade, ajustadas à norma, em harmonia com expectativas de agentes como os da área econômica do governo federal, do *mercado* ou do Congresso Nacional.

As razões de governo mudam de época para época. Elas relacionam-se com as teorias em voga, com os diagnósticos sociais e com as correlações de força entre os grupos que ocupam o Estado a cada período histórico. Neste trabalho remontamos à década de 1930, quando é impulsionada a estruturação tanto das chamadas áreas sociais do Estado quanto da burocracia que viria a constituir a área de planejamento e orçamento federal. A partir daí, tivemos diversos governos, cada um com seu diferencial em termos programáticos, cada um contribuindo a seu modo para a configuração atual das práticas orçamentárias no país.

Hoje, a atividade de planejamento e orçamento consiste basicamente em uma prática de controle, sendo sua principal função garantir a aderência dos atos governamentais à legislação orçamentária e financeira e afastar riscos à política fiscal. Mas essa realidade já foi diferente. Por exemplo, durante o regime militar (1964 -1985), o processo de planejamento e orçamento relegou preocupações com o equilíbrio fiscal a um segundo plano, adotando políticas expansionistas ou inflacionárias (PORTUGAL, 1982; SILVA, 1987, p. 6-8). Apenas após a Constituição de 1988 e dos diagnósticos de crise fiscal que a acompanham, as políticas de austeridade vão ganhando terreno até chegarem em seu estágio atual. Essa transformação nas formas de enxergar e proceder as práticas de planejamento e orçamento aponta mudanças na razão governamental durante esse período.

A governamentalidade, ou racionalidade de governo, foi objeto de análise de Michel Foucault em seus cursos ministrados entre 1975 e 1980, que constituem o principal

referencial teórico para o desenvolvimento desta parte do trabalho. Nesses seminários<sup>46</sup>, Foucault aborda mudanças nas formas de pensar a ação governamental e investiga, entre outras, as razões de governo liberais e neoliberais, que ainda marcam os dias atuais. A abordagem foucaultiana, embora baseada em objetivos e intervalos temporais bem mais amplos, será útil para uma leitura das práticas estatais brasileiras aqui analisadas, de modo que lhe será dedicada uma seção mais adiante.

Antes de introduzir uma discussão de cunho mais teórico, contudo, serão apresentados alguns apanhados sócio-históricos e resultados da análise de cerca de 400 documentos, entre notas técnicas, pareceres, manuais e memorandos, produzidos pela área de planejamento e orçamento federal no período de 2011 a 2020. Na próxima seção, serão abordados os Manuais Técnicos Orçamentários (MTO), bem como a legislação referenciada nestes documentos, remontando a quase um século de constituição histórica da racionalidade de planejamento e orçamento no Estado brasileiro. Sob diferentes aspectos, esse percurso sócio-histórico será retomado nas seções seguintes, onde também será abordado o peso das categorias de pensamento aplicadas ao Estado brasileiro nas práticas atuais.

Após Foucault, outros autores como Pierre Bourdieu, David Harvey e Wendy Brown serão trazidos ao debate para melhor elucidar o material empírico discutido nesta seção, o qual permite formular questões quanto à biopolítica e ao neoliberalismo no país.

A seção 22 será dedicada ao que Foucault chamou de *Racismo de Estado* e como isso se relaciona com o *racismo estrutural* no Brasil (ALMEIDA, 2019). Seja o racismo como dispositivo que habilita o Estado a avaliar como menos importantes as vidas de uma parcela da população, levada à morte por ação ou omissão estatal, seja como marca de uma sociedade erigida sobre uma hierarquia racial que coloca vidas negras na base de sua pirâmide social, muitas vezes rebaixadas a um *status* sub-humano. O que se percebe é que as instituições brasileiras, e isso inclui toda área econômica e o núcleo do governo federal, historicamente evadem da discussão racial, perpetuando essa hierarquia.

O racismo faz parte da racionalidade de governo no Brasil e está diretamente ligado à hierarquização observada na área orçamentária entre o fiscal e o social, conforme se verá na penúltima seção. A seção 23, finalmente, buscará extrair uma síntese a respeito das razões que governam as práticas de planejamento e orçamento no governo federal brasileiro e como

---

<sup>46</sup> Os seminários são intitulados: Em Defesa da Sociedade (1975-76), Segurança, Território e População (1977-78), O Nascimento da Biopolítica (1978-79), e O Governo dos Vivos (1980).

essa razão pode ajudar na compreensão das relações entre as dimensões social e fiscal, em especial, nos constrangimentos observados às despesas com educação.

## **10. Uma história no manual**

Desde meados dos anos 80, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) publica anualmente o Manual Técnico Orçamentário (MTO), com conceitos e instruções para a elaboração e execução do orçamento da União. Esse documento orientador de todo o Governo Federal, está sempre atualizado e em acordo com a legislação vigente. Nele é possível ver referências a leis e normas editadas em diversos períodos da história do país, que foram introduzindo enunciados e procedimentos no marco legal brasileiro até chegarmos à sua composição atual.

Até 2011, o MTO fazia referência ao Código de Contabilidade da União (BRASIL, 1922). Nos anos seguintes essa menção foi retirada, mas continuam remissões a normas elaboradas na primeira metade do século XX e que convivem com a legislação mais recente. Uma breve análise do MTO e desse marco legal dá ideia de como conceitos, valores e procedimentos foram se firmando nas práticas orçamentárias ao longo do tempo e alterando os modos de dizer e fazer do Estado, construindo uma ideia de público, do que se pode falar em nome desse público, de seus problemas e das formas de enfrentamento consideradas legítimas nessa área do governo.

O Código de Contabilidade de 1922 objetivava padronizar os dados contábeis de estados e municípios da ainda incipiente República brasileira, permitindo um maior controle central sobre as contas públicas nacionais. A profissionalização, o controle, a uniformização, a racionalização e a eficiência emergem no início do século XX como valores almejados na Administração Pública Federal, e que vão permear seu discurso oficial desde então.

Nos anos 30, já havia o diagnóstico de que era necessário profissionalizar a Administração Pública. Suas práticas deveriam se basear na ciência e no mérito – buscava-se constituir uma burocracia de inspiração weberiana<sup>47</sup>. Inicia-se então um processo de especialização dos servidores – agora contratados a partir de concursos públicos – para a aplicação de técnicas de racionalização e padronização orçamentária. Resulta daí a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1937, órgão notabilizado

---

<sup>47</sup> Essa inspiração deve-se mais a uma mimetização do tipo-ideal aplicado por Weber, que ao seu diagnóstico quanto ao fenômeno da dominação burocrática (HILBERT, 1987; MELO, 2019a).

por fundar “a burocracia de carreira no seio do Estado brasileiro” (ARAÚJO, 2017, p. 37–44).

A construção dos DASPs, na União e nos estados, configura um movimento de reação parcialmente bem-sucedido ao Estado patrimonial e ao clientelismo da República Velha (ARAÚJO, 2017, p. 21). O Estado era visto como esfera a ser protegida contra ingerências de interesses particulares representados em seu próprio corpo de funcionários. Para ser o principal agente responsável pela condução da modernização, urbanização e industrialização do país, o Estado deveria afastar-se dos modos tradicionais e oligárquicos de exercício do poder. Deveria se voltar à instauração de uma burocracia capaz de aplicar os princípios da racionalização e do *scientific management* em voga nos países desenvolvidos. Os servidores contratados por concursos deveriam se opor a interferências personalistas, promovendo uma cultura na qual a técnica neutra e impessoal era vista como proteção do erário público.

A Lei 4.320 (BRASIL, 1964) é até hoje a mais citada no MTO justamente por ser central para o regramento das finanças e orçamentos do país. Ela advém de um longo processo de amadurecimento acerca da administração das finanças públicas, em gestação desde a Terceira Conferência dos Técnicos de Contabilidade Pública, em 1949, quando participaram representantes do DASP e do Ministério da Fazenda. Ali já estava cristalizada a relevância dos procedimentos controlados e previsíveis e da linguagem técnica e científica. Também emerge nessa lei a importância da consolidação das contas públicas nacionais e dos registros contábeis, como fontes confiáveis de informações para a tomada de decisões econômicas, além dos controles prévios aplicados à gestão das receitas e despesas públicas.

Depois de 1964, dois movimentos distintos de Reforma Administrativa acabaram moldando o funcionamento do núcleo do governo federal, ambos deixando balizas que até hoje se impõem à prática orçamentária do país. Primeiramente, o que resultou no Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967b), buscou atenuar a rigidez burocrática e o excesso de controles meramente formais no Governo Federal e consolidou o planejamento, o controle e a racionalização da administração como valores a serem promovidos no Estado brasileiro. Depois, a reforma empreendida pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), liderada pelo ministro Bresser-Pereira nos anos 90, que marca a ascensão do gerencialismo no Estado brasileiro.

A edição do Decreto-Lei 200, em 1967, materializa esforços reformadores que vinham desde 1930. Paradoxalmente, ao tempo em que se buscava eliminar controles meramente formais que atrapalhavam a execução de políticas públicas, foram institucionalizados sistemas de planejamento, orçamento e controle que consagraram a valorização de especialistas da área-meio em detrimento dos executores de políticas públicas nas chamadas áreas finalísticas, como saúde, educação, meio-ambiente e transportes. Foram alçados à condição de *experts* em Administração Pública servidores versados em regras administrativas, modelos organizacionais, teorias e métodos genéricos, aplicáveis ao funcionamento do Estado como um todo, e não necessariamente entendedores dos problemas sociais brasileiros ou do conteúdo local das políticas públicas em curso.

Embora o Decreto-Lei tenha afirmado como princípios o Planejamento, a Coordenação, a Descentralização, a Delegação de Competências e o Controle, o que se percebe é que esse movimento trouxe como consequência uma “hipertrofia da padronização e do controle” na Administração direta, muitas vezes em detrimento da Delegação de Competências e da Descentralização. Isso acarretou prejuízos ao desempenho do Estado em suas intervenções (WAHRLICH, 1974, p. 67).

O segundo movimento, a partir de 1995, consagra a visão do patrimonialismo estatal como explicação do atraso brasileiro. Trata-se da reforma gerencial do Estado capitaneada pelo então ministro Bresser-Pereira. Buscou-se retirar da Administração direta atividades tidas como não estratégicas, que poderiam ficar a cargo de entidades paraestatais ou de empresas privadas. Essa visão incidiu diretamente sobre a conformação do que ainda hoje se entende como elite da burocracia estatal, responsável pelas funções do “núcleo estratégico do Estado” (BRASIL, 1998). Decorre daí também a instituição da Lei 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), de Administração Financeira Federal, de Contabilidade e de Controle Interno, conferindo a essas unidades uma série de atribuições consideradas estratégicas para o Governo Federal.

Mais uma vez buscava-se potencializar as intervenções estatais e voltar a Administração para a entrega de resultados, e novamente saíram fortalecidas estruturas burocráticas da área-meio, sobretudo aquelas com viés de normatização, controle e regulação. Reforçando o movimento paradoxal que se vira com a edição do Decreto-Lei 200, a reforma gerencial do governo FHC fortaleceu as áreas como as de planejamento, orçamento, controle e finanças, em detrimento das áreas executoras de políticas finalísticas.

Associado a uma visão negativa sobre o Estado – visto com desconfiança, pois marcado pelo patrimonialismo, pela ineficiência e pela corrupção – esse fenômeno levou a um Estado que chegou a ser caracterizado como “estéril”, pois “esvaziado de sua própria capacidade de intervenção” (MORETTI, 2012, p. 257).

Outra importante lei que vai dirigir as condutas no campo de planejamento e orçamento a partir dos anos 2000, é a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a), segunda mais citada no MTO se desconsideramos as leis orçamentárias (Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Plano Plurianual – PPA). A LRF consolida princípios de responsabilidade e transparência fiscal e consagra a instituição de metas rígidas de resultado primário como baliza mestra da área econômica do governo federal. Conforme será discutido mais adiante, ela impõe novas práticas ao Executivo e novas funções às leis orçamentárias, cristalizando uma posição fiscalista que passou a orientar a conduta dos servidores federais da área econômica, de planejamento e orçamento. Uma conduta de vigilância e controle para com o equilíbrio das contas públicas, entendido a partir de metas e limites fixados anualmente.

Note-se que todo o marco legal brasileiro, e inclusive a própria Constituição Federal de 1988, que de início consagrou direitos sociais e buscou orientar as práticas orçamentárias para a consecução de planos nacionais, regionais e setoriais, também foi inclinada, sobretudo a partir dos anos 2000, a conferir premência à dimensão fiscal frente à social. Pode-se dizer mesmo que houve uma espécie de “giro fiscal” levado a cabo por emendas às regras estabelecidas na Constituição Cidadã (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

Primeiramente, o art. 167, III da CF estabelece o dispositivo conhecido como “regra de ouro”, que proíbe o Estado de realizar operações de crédito acima do montante aplicado em despesas de capital<sup>48</sup> (BRASIL, 1988). Na prática, essa regra cria uma oposição entre despesas correntes (manutenção de estabelecimentos, pagamento de pessoal, insumos, serviços) e despesas de capital (compras de equipamentos, imóveis, construções, investimentos), e aduz que o endividamento do Estado é legítimo apenas para as últimas, sob a justificativa de que elas contribuem para a formação de patrimônio às gerações futuras. Já as despesas correntes são vistas como gastos com o funcionamento da máquina – que não deixam legado material – e, portanto, deveriam ser custeadas com receitas também correntes,

---

<sup>48</sup> Uma discussão mais aprofundada sobre a natureza problemática das categorias orçamentárias será apresentada mais adiante neste trabalho.

pagas à vista pelos vivos do presente. Com isso, o Estado fica impedido, por exemplo, de se endividar para custear a saúde, a educação ou a assistência social. Retirar a capacidade do Estado de financiar despesas sociais no presente passa a ser uma medida adotada sob a justificativa de que isso protege as gerações futuras (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

Uma medida importante operada na CF de 88 advém da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que impõe limites ao chefe do Poder Executivo para alterar a meta fiscal através de Medida Provisória. Com isso, em uma situação de crise que leve a queda de receitas, a solução autorizada ao Executivo – sem a necessidade de negociação com o Parlamento – é a redução de despesas. Justamente quando as políticas sociais e de investimento poderiam atenuar os efeitos da crise, atuando de forma anticíclica, elas saem do controle do Executivo (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

Outra Emenda Constitucional que restringe o espaço da agenda social no orçamento é a de nº 86, editada em 2015. Ao estabelecer o orçamento impositivo, ela tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares, permitindo, paradoxalmente, a redução do piso das despesas públicas obrigatórias individuais com saúde programadas pelo governo (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

Por fim, a Emenda Constitucional nº 95/2016 consagra de uma vez por todas a austeridade fiscal como fim último do Estado. Ela radicaliza a política de austeridade, prefixando um limite global à despesa primária da União. Trata-se de um teto de gastos que não pode ser flexibilizado para atender as necessidades de governo – exceto aquelas “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. O teto mantém-se mesmo que o PIB e a arrecadação do país cresçam (BRASIL, 1988, arts. 106-14).

As normas acima, quais sejam, a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal/2001, o Decreto-Lei 200/1967, e a Lei 10.180/2001, são a base para a atuação da burocracia de planejamento e orçamento, sobretudo quanto à elaboração das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA). São essas também as normas mais referenciadas no MTO. Elas foram constituídas em meio a um regime sensorial ao qual ajudaram a constituir, ao passo que são criticadas ou ratificadas, que sofrem oposição ou são defendidas, e assim fazem circular seus enunciados e posições valorativas.

Além do marco legal, há um acúmulo de valores e princípios que remontam ao início do século XX e que formam as bases da prática burocrática no campo de planejamento e orçamento. Eles ditam as formas de processamento das demandas sociais nesse segmento do Estado. A maneira como os princípios da profissionalização, da racionalização, da padronização, da transparência, da publicidade, da eficiência, e da objetividade, dentre outros, foram incorporadas aos procedimentos estatais, resultou na sobrevalorização de modelos ditos lógicos ou racionais, em mais regras e métodos formais e em ferramentas gerenciais que buscam encadear desde indicadores socioeconômicos até metas, cronogramas e responsáveis pelas programações orçamentárias.

Esses princípios, procedimentos e normas, associados a uma relação assimétrica com os órgãos setoriais, onde o chamado núcleo estratégico do governo se coloca em um patamar de superioridade em relação aos executores de políticas públicas junto à população, em especial na área social, levaram a uma atividade de planejamento e orçamento que impõe sua linguagem racionalizante e uniformizadora, uma linguagem que não adere às contingências e necessidades locais, setoriais. Essa atividade consiste majoritariamente em controlar, no sentido de colocar balizas, limites, impor padrões, aplicar filtros às práticas dos setores executivos do Estado, sobretudo da área social. Com isso, as práticas de planejamento e orçamento possuem mais afinidade com a linguagem fiscal, dos agentes econômicos, dos riscos macroeconômicos – dado seu teor *universal* – que à linguagem e aos meios de atender demandas sociais dispersas nas diversas áreas da educação, saúde, previdência e assistência social dentre outras.

Por fim, esta seção buscou antecipar como valores, procedimentos e normas acumulados desde a década de 1920 estão presentes hoje em um instrumento como o Manual Técnico Orçamentário, como moldam discursos e práticas de planejamento e orçamento de modo a constituir uma maneira de perceber o mundo social e o interesse público, com repercussões nas condições de vida da população. Mais à frente, serão apresentados em maior profundidade como esses valores, princípios e procedimentos informam as práticas orçamentárias, e como contribuem para as relações entre as dimensões fiscal e social no Estado brasileiro. Também será explorado como essas práticas se relacionam com uma certa forma de perceber o mundo, com o dado que faz o gasto público aparecer como excesso e que confere um aspecto de conformidade aos cortes orçamentários em uma área como a educação pública no Brasil.



## 11. A toada da racionalização

A partir de 1930, o Estado inicia a “construção das bases da política social que vai vigorar até 1964” (FEE, 1983, p. 14). Nesse período, observa-se uma diferenciação em suas estruturas internas – o Estado começa a tomar como públicos assuntos que até então eram privados: a previdência social passa a contar com um sistema de solidariedade intergeracional com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs); a assistência social passa a contar com financiamento estatal com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS); a educação pública passa a contar com o Sistema Nacional de Educação; e na saúde, embora o atendimento médico-hospitalar seja restrito aos trabalhadores formais cobertos pelo sistema previdenciário, passa-se a estruturar a rede pública de combate a endemias e prevenção de doenças, baseada no conceito de interdependência social (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2009).

Cada um desses setores vai se constituindo com suas linguagens e procedimentos próprios, voltados a públicos específicos, ligados a especializações distintas. Trata-se de uma diferenciação de esferas discursivas no interior do Estado. Ainda em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, que operou desde o seu início a chamada Reforma Francisco Campos, um conjunto de reformas que, dentre outras medidas, criou o Conselho Nacional de Educação com a função de planejamento do setor.

Nesse período emergiram também diagnósticos sobre a sociedade brasileira que apontaram caminhos para o desenvolvimento nacional protagonizados pelo Estado. As explicações do “atraso” brasileiro passavam por aspectos biológicos, raciais, geográficos, mas também pela associação infeliz de características da formação social brasileira à conformação do Estado nacional.

Oliveira Vianna, um dos intelectuais mais influentes do primeiro governo Vargas, identifica como principal problema da organização social brasileira a “ausência na história da nossa formação nacional, de agentes eficazes de integração social e política”. Segundo Vianna, reside na autonomia do Estado “a única chance de integrar a nação” e de criar no país, ainda que de maneira voluntarista, “a sociedade que se deseja” (RICUPERO; FERREIRA, 2005). Segundo ele, caberia, portanto,

[r]ealizar, pela ação racional do Estado, o milagre de dar a essa racionalidade em formação, uma subconsciência jurídica, criando-lhe a medula da legalidade; os instintos viscerais da obediência à autoridade e à

lei, aquilo que Ihering chama ‘o poder moral da ideia do Estado’ (VIANA, 2005, p. 404).

Seguindo essa orientação autoritária, Vargas inaugura uma nova *arte de governo* no Brasil, cujo horizonte apontava na direção de um Estado de bem-estar. Isso “gerou nos trabalhadores *a expectativa* de proteção social, alimentando uma *promessa* de integração cidadã” (CARDOSO, 2010, p. 776).

Segundo Adalberto Cardoso, Oliveira Viana e mais ainda o próprio Vargas tinham consciência da importância do caráter simbólico do Estado, capaz de projetar um novo “cidadão”, que seria inserido no tecido social a partir do “trabalho regulado”(CARDOSO, 2010, p. 797). Nesse contexto, grande parte dos “pré-cidadãos” se tornaria aliada engajada ao projeto varguista, justamente pelo potencial que detinha nesse novo horizonte utópico.

O Estado varguista inova ao tratar a massa de trabalhadores brasileiros como potencial aliada na construção de uma nova ordem nacional. Aquele “inimigo interno representado pelo povo miserável, mestiço, perigoso” deixa de contar apenas com a faceta policial do Estado, e passa a aspirar a direitos. Embora as instituições recém-criadas pelo Estado não tivessem a capacidade de efetivar os direitos prometidos a partir de suas políticas, as “formidáveis possibilidades” que elas continham em potencial produziram efeitos significativos (CARDOSO, 2010; VIANNA, 1951, p. 784).

Ora, o trabalhador dos sonhos de Oliveira Vianna, Getúlio Vargas ou Marcondes Filho era o homem arrimo de família, alfabetizado, higienizado, saudável, senhor de uma profissão e titular de direitos sociais cuja origem seria sua vinculação a uma profissão regulamentada pelo Estado. Esse homem, os três ideólogos sabiam muito bem, não existia, e, por isso, a tarefa da Revolução seria, justamente, forjá-lo. A “cidadania regulada” era um projeto para toda a nação, a ser, porém, estendido aos nacionais à medida que cada qual se qualificasse, ou se enquadrasse no ideal de pessoa que o Estado queria promover. Nesse sentido, o Estado não estava, de seu próprio ponto de vista, criando privilegiados. Estava acenando aos brasileiros que a segurança socioeconômica era acessível a qualquer um, desde que ele ou ela se pusesse à altura do que lhe estava sendo demandado e que, afinal, “era para seu próprio bem”. E desde que, obviamente, houvesse emprego regulamentado para todos (CARDOSO, 2010, p. 791).

É toda uma nova concepção de Estado que está em jogo aqui. Até Vargas, a questão social era inconstitucional, e o rosto do Estado para os nacionais era a polícia. A partir de então, qualquer projeto de superação da penúria a que os trabalhadores continuaram submetidos pelas décadas seguintes ao primeiro período Vargas precisou competir com essa sólida aspiração dos trabalhadores por inclusão na chave dos direitos sociais (CARDOSO, 2010, p. 806).

O projeto de um Estado autoritário que faria frente aos desafios do desenvolvimento nacional foi defendido por Alberto Torres e Oliveira Viana e levado a cabo durante todo o varguismo, embora arrefecido após o desfecho da Segunda Guerra em 1945. Seus principais opositores – oligarcas derrotados em 1930, comunistas ou liberais – não conseguiram apresentar uma alternativa de mesma envergadura. Leituras como a de Raymundo Faoro, que enxergava a negatividade de um Estado marcado pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo, mas que, ao mesmo tempo, não via como positivos “os grupos identificados com a sociedade”, retiravam a potência de uma ação política mais efetiva (RICUPERO; FERREIRA, 2005).

Até chegarem as formulações de Celso Furtado, o país não conheceu um projeto que conferisse protagonismo às intervenções estatais e pudesse fazer frente ao autoritarismo nos moldes de Vargas. Para Furtado, o autoritarismo na ordem social e o liberalismo na ordem econômica – desde sempre presente no discurso das elites brasileiras – corroíam as bases do apoio conseguidas pelo varguismo, de modo que caberia reposicionar o nacional-desenvolvimentismo protagonizado pelo Estado em termos mais democráticos.

Buscando compreender o país a partir de outro ângulo, Furtado, assim como Caio Prado Jr., ressaltarão que a situação do país em relação às potências europeias deriva sobremaneira das estruturas de produção e exploração do trabalho. Mas, se Caio Prado Jr. (2011) volta sua atenção aos aspectos sociais, apontando como solução para a superação do atraso brasileiro uma revolução proletária – de baixo para cima –, Furtado, diferentemente, enxergava uma saída liderada pelo Estado democrático, a partir de uma política de industrialização. Seria possível, assim, a partir de um planejamento estatal acordado com as lideranças sociais, reverter as assimetrias nacionais e promover o tão buscado desenvolvimento. Ele deposita suas apostas em uma ação política racional, acentuando a importância da organização interna do Estado.

Sob influência de Karl Mannheim, Furtado buscou a produção de um conhecimento capaz de orientar a ação estatal, conciliando planejamento e liberdade, e prezando pela democracia, o que poderia ser obtido a partir da perspectiva de “intelectuais socialmente não comprometidos” (RICUPERO, 2002). Esse é o pensamento que conforma tanto a montagem de suas equipes na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>49</sup> como

---

<sup>49</sup> Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, autarquia criada no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, em 1959, foi idealizada e primeiramente presidida por Celso Furtado.

a concepção do Ministério do Planejamento (OLIVEIRA, 1997), e terá forte influência até hoje no chamado desenvolvimentismo (FIORI, 2012).

Em *A pré-revolução brasileira*, Celso Furtado (1962) apresenta propostas de reformas que entende ser propícias ao país em meio a uma conjuntura política conturbada. Em suma, defende elementos de planificação da economia de mercado – já bem desenvolvida no país, segundo seu diagnóstico – e, ao mesmo tempo, para a preservação do caráter democrático da Carta de 1946. O conteúdo dessa obra apologética das reformas de base informará a elaboração do Plano Trienal proposto pelo Presidente João Goulart (BRASIL, 1962).

Furtado, à época, propugnava o diagnóstico de que havia uma enorme contradição entre o que a opinião pública exigia do Estado, e as condições de financiamento estatal dadas por um Legislativo que, por sua vez, era pressionado por essa mesma opinião pública para restringir os gastos do governo. Revela assim deformações nessas instituições – ainda observadas hoje nos conflitos entre dimensões sociais e fiscais – provocadas pela influência do poder econômico.

[O] Estado brasileiro teve suas funções substancialmente ampliadas, nos últimos decênios, como principal instrumento do desenvolvimento econômico nacional. Teria sido necessário não uma, mas várias reformas visando a capacitar o poder público para o desempenho de suas novas e complexas funções. Mais importante dentre todas essas reformas teria de ser aquela que proporcionasse ao Estado a capacidade fiscal para arrecadar os recursos necessários à cobertura financeira dos seus gastos ampliados. Nada de concreto, entretanto, foi realizado nessa direção. Surgiu, assim, essa óbvia contradição que vivemos nos dias de hoje: exige a opinião pública do Estado o desempenho de importantes funções ligadas ao desenvolvimento econômico e social do país, mas, através de seus representantes, no Parlamento, essa mesma opinião pública nega os meios de que necessita o Estado para cumprir tal missão. A consequência prática, conhecemo-la todos: são os *déficits* do setor público e o seu financiamento com simples emissões de papel-moeda.” (FURTADO, 1962, p. 42–3).  
O que houve foi uma inadequação crescente do setor fiscal para financiar os gastos públicos, com a agravação, nos últimos dois anos, decorrente da eliminação do setor cambial como instrumento de arrecadação de recursos para o Governo. Se queremos efetivamente enfrentar o problema da inflação, deveremos fazê-lo mediante uma reforma fiscal-administrativa em profundidade e não tumultuando a ação do setor público através de um ineficaz plano de economias ou sobressaltando a economia privada com inconsequentes medidas no setor bancário (FURTADO, 1962, p. 46).

Conforme argumenta Francisco Oliveira (1997), pode-se estabelecer um diálogo entre Furtado e o pensamento autoritário de Alberto Torres e Oliveira Viana para além do antiliberalismo econômico, na medida em que ambos enxergam a necessidade de um

protagonismo do Estado brasileiro para o desenvolvimento nacional. Contudo, Furtado superara a visão negativa do país construída sob o prisma racista e depositou confiança no planejamento governamental em um contexto de federalismo e democracia representativa. Dessa forma, contribuiu decisivamente para a constituição de um espaço discursivo abrigado pelo chamado “campo progressista”, no qual se criticam os “liberais” pela sua falta de um projeto nacional de desenvolvimento.

Buscou, dessa forma, superar a leitura negativa acerca do Estado brasileiro, primeiramente tomando-o como esfera relativamente autônoma e não como rebatimento institucional de uma realidade que lhe é exterior – contrapondo-se a intérpretes do Brasil como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda. O Estado, para Furtado, não é espelho da família patriarcal. Em segundo lugar, refutando a perspectiva de ruptura institucional e ratificando uma orientação democrática e federativa, com as dificuldades de concertação política que lhes são inerentes, dadas a magnitude e a heterogeneidade do país e os desafios sociais e econômicos que se lhe impõem.

Em Furtado, a estabilidade da ordem econômica e social requer intervenção estatal. Convém destacar que o Plano Trienal apresentou como objetivos: “a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto; b) regressão progressiva da pressão inflacionária; c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos; d) redução das desigualdades regionais dos níveis de vida” (BRASIL, 1962).

É justamente a perspectiva de repartição dos ganhos do crescimento econômico e redução das desigualdades que será mais fortemente impactada pelo regime militar que se inicia em 1964. Durante o regime, o Estado brasileiro voltou-se mais uma vez a acolher como legítimos apenas os interesses de uma pequena parcela da população, com efeitos significativos em sua área social. O crescimento econômico faz-se acompanhado do aumento das desigualdades e retração do papel do Estado no que diz respeito à universalização de direitos sociais. Na educação, por exemplo, percebe-se uma redução de 55% dos recursos destinados à educação pública no orçamento da União entre 1965 e 1975 (SAVIANI, 2008).

Seja em moldes mais autoritários ou mais democráticos, a toada de racionalização do Estado, de defesa do planejamento econômico e das intervenções a partir de diagnósticos sobre a infraestrutura nacional perpassa todo o período do chamado nacional-desenvolvimentismo, até os anos 80. A partir daí, será agravada a inflação e se consolidará a leitura de que o Brasil passa por uma crise de natureza fiscal que requer uma alteração nas

formas de intervenção estatal (NÓBREGA, 2005, p. 279). Durante esse percurso, as desigualdades socioeconômicas e a invisibilidade de parcela da população seguiram como traço estrutural da sociedade brasileira. Seus efeitos econômicos colaterais, como inflação e desemprego, desgastaram as bases de apoio ao experimento nacional-desenvolvimentista.

Em suma, desde os anos 20 foram dirigidas críticas ao Estado brasileiro que o apontam como uma das causas da perpetuação do atraso no país (RIZO, 2019). A partir dos anos 30, ganhou espaço no Estado o discurso em defesa da implantação de uma burocracia profissional, especializada, fundada em valores do mérito e da ciência – algo como um suporte técnico para um governo autoritário que apontaria com clareza o rumo do desenvolvimento nacional. Havia expectativas de que uma racionalização da ação estatal, inspirada no *scientific management*, se desse a partir de um núcleo técnico, capaz de alçar o Estado brasileiro a um patamar de desempenho compatível com o de países desenvolvidos.

O Estado, a partir do primeiro governo Vargas, passou a induzir mudanças econômicas e sociais profundas no país, mas as desigualdades, sobretudo econômicas, raciais e regionais, seguiram como traço estrutural da sociedade brasileira. Efeitos econômicos colaterais, como inflação e desemprego, desconstruíram parte significativa das bases de apoio ao nacional-desenvolvimentismo. No plano da racionalização das práticas de governo, diversas categorias foram mobilizadas nesse período, como intervencionismo, liberalismo, democracia, autoritarismo, tecnocracia, patrimonialismo, esquerda e direita. É a partir das formas de articulação desses termos que se constituirão as possibilidades de governo a partir de então.

Nessa jornada, a ideia de fortalecimento do Estado conviveu com o debate sobre o excesso de controles inócuos, que travam a Administração Pública. Mesmo nos anos 50, quando se faziam significativos esforços de profissionalização do Serviço Público Federal, havia o diagnóstico de que era necessário promover também sua desburocratização. Essa imagem da ineficiência do Estado, contudo, não o apartava de seu papel de principal protagonista das transformações sociais almejadas nos governos desenvolvimentistas. Divergente dessa visão, é forte a tradição de uma corrente de pensamento que acentua um caráter intrinsecamente negativo ao Estado brasileiro, conforme discutido a seguir.

## 12. O Estado como negatividade

O protagonismo do Estado para a “estruturação e ossificação da nacionalidade” defendido por Oliveira Vianna não ressoava em outros clássicos da época, como Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda. Guardadas as diferenças entre esses autores, ambos enfatizaram o papel da família patriarcal, como chave para a apreensão da sociedade brasileira, inclusive de sua atividade estatal. O Estado brasileiro, assim, refletiria máculas das relações domésticas moldadas pelo colonialismo escravagista, sendo uma espécie de pulsão de autoritarismo e patrimonialismo um de seus reflexos.

Mas esse sadismo de senhor e o correspondente masoquismo de escravo, excedendo a esfera da vida sexual e doméstica, têm-se feito sentir através da nossa formação, em campo mais largo: social e político. Cremos surpreendê-los em nossa vida política, onde o mandonismo tem sempre encontrado vítimas em quem exercer-se com requintes às vezes sádicos; certas vezes deixando até nostalgias logo transformadas em cultos cívicos, como o do Marechal de Ferro. A nossa tradição revolucionária, liberal, demagógica, é antes aparente e limitada aos focos de fácil profilaxia política: no íntimo, o que o grosso do que se pode chamar “povo brasileiro” ainda goza é a pressão sobre ele de um governo másculo e corajosamente autocrático. Mesmo em sinceras expressões individuais – não de todo invulgares nesta espécie de Rússia americana que é o Brasil – de mística revolucionária, de messianismo, de identificação do redentor com a massa a redimir pelo sacrifício de vida ou de liberdade pessoal, sente-se o laivo ou o resíduo masoquista: menos a vontade de reformar ou corrigir determinados vícios de organização política ou econômica que o puro gosto de sofrer, de ser vítima, ou de sacrificar-se (FREYRE, 1933, p. 86–7).

Com efeito, onde quer que prospere e assente em bases muito sólidas a ideia de família – e principalmente onde predomina a família de tipo patriarcal – tende a ser precária e a lutar contra fortes restrições à formação e evolução da sociedade segundo conceitos atuais. A crise de adaptação dos indivíduos ao mecanismo social é assim, especialmente sensível no nosso tempo devido ao decisivo triunfo de certas virtudes *antifamiliares* por excelência, como o são, sem dúvida, aquelas que repousam no espírito de iniciativa pessoal e na concorrência entre os cidadãos. [...] Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber [...]. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência, dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e do coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (HOLANDA, 2012, p. 49–53).

Ambos, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque, enfatizam certa aversão dessa sociedade assentada em uma ordem patriarcal primitiva aos princípios democráticos associados à modernidade ocidental. Embora o Estado não esteja no centro do debate promovido por esses intelectuais, eles chamam atenção para o imbricamento das esferas privada e pública. Em Freyre saltam os tons apologéticos à peculiaridade brasileira, com ênfase às relações interraciais existentes no Brasil, com toda sua violência. Já em Buarque, sublinham-se os contornos de desconfiança quanto ao papel de um Estado erigido sobre as bases da “cordialidade” – autoritária, patriarcal, personalista – frente ao desafio de consolidação da democracia no país<sup>50</sup>.

Essas posições ressoarão nas vertentes de pensamento social que associam o atraso brasileiro ao excesso da presença estatal, ou a mazelas que lhe seriam inerentes – patrimonialismo, personalismo, autoritarismo –, e que se opõem à tradição que aposta no Estado como principal agente promotor do desenvolvimento econômico e social. Atribui-se especialmente à posição de Sérgio Buarque, a despeito de sua intencionalidade, um papel central na constituição de uma corrente do pensamento social no Brasil voltada às dificuldades de se confiar ao Estado o protagonismo para a superação dos déficits nacionais, uma vez que este não fora fundado em bases racionais-legais.

[...] a gênese está em Sérgio Buarque. Para ele, o “patrimonialismo” é uma espécie de “materialização institucional” do personalismo. As mesmas características do indivíduo personalista, o “homem cordial” como vimos, são precisamente também as que irão caracterizar o Estado patrimonial: a divisão do mundo em amigos e inimigos e da divisão de privilégios e castigos de acordo com essa regra particularista (SOUZA, 2016, p. 71–2).

Em uma abordagem não liberal – e sob influência marxista – a negatividade do Estado faz-se presente, por exemplo, quando *elites* burocráticas são caracterizadas enquanto braços de uma classe dominante que visa, muitas vezes, mais a preservação de sua posição de dominação interna que o próprio crescimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2007; MARTINS, 1985; MELLO E SOUZA, 1967).

Sob influência weberiana, se destacam no Brasil interpretações que enfatizam a herança patrimonialista como fator explicativo do atraso brasileiro, seja em âmbito estatal ou societal. Essas leituras convergem “principalmente na indicação do papel negativo do

---

<sup>50</sup> Os ecos do autoritarismo identificado por Buarque fazem-se presentes e assustam a frágil democracia brasileira, como, por exemplo, se vê no “manifesto programático do Clube Militar” publicado em 24 de setembro de 2018 pelo então candidato a vice-presidente Hamilton Mourão (BASTOS, 2018).



Estado na formação da sociedade brasileira contemporânea” (VIANNA, 1999). Para os fins deste trabalho, cabe ressaltar a força da tradição do pensamento que, ao enfatizar o papel do Estado, reforça suas representações negativas, e induzem práticas para contê-lo e controlá-lo.

As mais influentes análises sociais e históricas do Brasil, como as de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, apontam como fundamental a estrutura social patrimonialista, e têm Weber como principal referência. [...] Ou seja, essa perspectiva de análise também coloca como central a figura do Estado (e a do estamento ou das elites), em contraposição à sociedade e aos interesses difusos. Antes da preocupação com a democracia, temos, portanto, a preocupação com a modernidade e com a construção das instituições modernas: o Estado racional-legal, a sociedade plural (sempre ausente e abúlica, na interpretação de Faoro), a burocracia meritocrática e republicana (OLIVIERI, 2011).

Florestan Fernandes escapa a uma leitura estritamente economicista ou etapista do caso brasileiro, e volta sua atenção mais às estruturas da sociedade brasileira que ao Estado. Seu diagnóstico aponta que a ordem social competitiva brasileira é marcada pela presença persistente de traços das ordens patriarcais, escravocratas e coloniais, à qual estaria relacionada diretamente nossa condição de subdesenvolvimento e de capitalismo dependente. A implantação da ordem competitiva brasileira – mesmo em meio à integração capitalista, com sua industrialização, urbanização e complexificação social – não rompeu com o “substrato material, social e moral” que servira de suporte à sua construção. Ela comportou aspectos como o patrimonialismo e o compadrio, a cooperação horizontal entre os estratos sociais e “formas autocráticas de solidariedade” – o que compreende também o Estado. “Esse processo não apenas tolhia os papéis socialmente construtivos associados à competição, como redistribuição da renda e do poder, mas também potencializava a concentração de riqueza, poder e propriedade” (FERNANDES, 2006).

Assim, [segundo Florestan] se o Estado nacional nasce "bastante moderno", apto à "modernização ulterior de suas funções econômicas, sociais e culturais", matriz efetiva da expansão do liberalismo no país, desde a sua origem mantém a marca de uma convivência com uma ordem antitética à sua, que, longe de ser impeditiva de sua afirmação, a torna possível, sobretudo por consistir na base econômica a partir da qual ele vai poder operar a sua forma de inscrição no capitalismo mundial (VIANNA, 1999).

Embora Florestan tenha sublinhado o caráter patrimonial e excludente das estruturas sociais brasileiras, não sendo colocado ao lado dos autores que discutem o patrimonialismo

de Estado (TAVOLARO, 2017; VIANNA, 1999), para os fins deste trabalho é importante ressaltar seu pensamento, principalmente porque ele chama atenção para um problema ao qual qualquer governo nacional deve lidar, a marcante desigualdade social brasileira. Ela deve constar dentre as preocupações oficiais do Estado brasileiro, e, portanto, em suas racionalizações de governo, ainda que não sejam adotadas medidas eficazes para superar essa situação.

A sociedade brasileira não logrou integrar material e simbolicamente parcela da população – pobre, negra, periférica – à ordem competitiva, e o Estado permaneceu comandado por uma pequena elite orientada a manter seus privilégios de classe, inclusive durante o experimento nacional-desenvolvimentista (FERNANDES, 2006).

Alguns elementos podem ser apontados como expoentes de indícios do fenômeno tratado por Florestan Fernandes e Raymundo Faoro no Brasil. Dentre eles, a estrutura tributária brasileira, que é marcadamente regressiva e tributa mais os contribuintes de baixa renda, relativamente aos de maior renda; o sistema penal, caracterizado por apresentar uma população carcerária composta, quase que exclusivamente, por pessoas de baixa renda, negras e sem escolaridade; e a existência de uma elite política que possui acesso legal a benesses e regalias de ordem financeira e outras que estão em enorme dissonância com a realidade de um país de renda média e que possui sérios problemas de miséria, desemprego, precarização do trabalho e outras mazelas socioeconômicas (ABRITA; DA SILVA, 2018).

Em contraste com a posição de Florestan estaria uma linha liberal, na qual o Estado – ou o que é visto como excesso da atividade estatal – tende a aparecer em oposição ao florescimento da sociedade civil, do mercado e das “instituições *democráticas* propriamente ditas” (LAMOUNIER, 1987, 1988). Nessa corrente de pensamento, o Estado brasileiro mostra-se disfuncional, na medida que é incapaz de “coordenar de forma contínua e consistente as ações de uma burocracia fragmentada e heterogênea” (COSTA, 2002, p. 26).

Corroboram também para uma visão do Estado brasileiro como negatividade, outros estudos sobre a organização estatal influenciados por Max Weber. Neles, em geral, é acentuado o caráter patrimonial das instituições brasileiras em oposição ao tipo ideal burocrático. Acentua-se a incapacidade da organização estatal brasileira de promover o desenvolvimento econômico e social, e reforçam-se deficiências da introdução da racionalidade burocrática no país, uma vez que são desanimadores os resultados de análises voltadas à relação entre ganhos de eficiência e modelo burocrático (DALAND, 1973; GOUVEA, 1984; LAFER, 1970). O mesmo ocorre quando se observa o perfil dos burocratas e suas relações com o poder político (CARDOSO, 1974; CODATO, 2008; GOUVEA, 1984;

LOUREIRO; ABRUCIO, 1997; MARTINS, 1985), ou os desafios à constituição de uma burocracia minimamente insulada e os riscos inerentes à autonomia dessa burocracia frente aos comandos políticos (ABRANCHES, 1977; BAYER, 1975; BRESSER-PEREIRA, 2007c, p.; HELAL; NEVES, 2010; NASSUNO, 2006, p. 61–68; SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

O patrimonialismo estatal, aliado a deficiências da sociedade civil brasileira em estabelecer canais de representação, também explicaria a existências dos “anéis burocráticos” – relações entre grupos sociais com capacidade de influência, e segmentos do serviço público, segundo Fernando Henrique Cardoso. Isso restringiria a diversidade dos interesses privados capazes de incidir na ação estatal, bem como quaisquer princípios igualitários nas formas de canalização dos recursos públicos.

A “burocracia” funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente, como vimos, partidos de classes, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos etc. (CARDOSO, 1972, p. 99–100).

A partir de 1995, a visão do patrimonialismo estatal como explicação do *atraso* brasileiro, tal como se percebe na obra de Fernando Henrique (1972, 1974), irá informar a reforma gerencial do Estado promovida durante o seu primeiro mandato presidencial. A reforma capitaneada pelo ministro Bresser-Pereira deveria retirar da Administração direta atividades tidas como não estratégicas, que poderiam ficar a cargo de entidades paraestatais ou de empresas privadas. Essa visão incidiu diretamente na conformação do que ainda hoje se entende como *elite da burocracia estatal* no Executivo federal, responsável pelas funções do “núcleo estratégico do Estado” (BRASIL, 1998).

Segundo Bruno Moretti, o “Estado passava a ser apreendido como negatividade, instância social impeditiva de um desenvolvimento de tipo novo, ajustado às condições do capitalismo pós-década de 1970” (2012, p. 146). Durante esse período, se acentuaria a crítica à tentativa de introdução do modelo burocrático no país, conforme Donald Kettl:

O modelo burocrático foi criticado por ser excessivamente formalista, autocentrado e ineficiente. Em especial, a tradicional hierarquia burocrática, com seus procedimentos baseados em regras e a correspondente rigidez passou a ser vista como superada. O mal

funcionamento da burocracia estatal, sua inflexibilidade, a superposição de programas e organizações que atuavam sem coordenação e a operação auto-centrada de organismos públicos passaram a ser crescentemente questionados pela população (KETTL, 1998 apud NASSUNO, 2006, p. 63).

A reforma gerencial parte de uma visão *etapista*, pela qual se identificam três formas de administração pública – patrimonial, burocrática e gerencial –, sendo as duas primeiras predominantes no Brasil. Assim, o “objetivo civilizatório” da reforma levada a cabo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) seria alcançar uma administração por resultados (PEREIRA, 1997). Subjaz a essa leitura da administração pública uma visão negativa de Estado, voltado mais a si próprio que aos interesses da sociedade civil. Essa posição foi reforçada no início da década de 1990 quando o Estado brasileiro, envolto no combate à hiperinflação, se depara com escândalos de corrupção<sup>51</sup>. Com o atraso associado ao Estado, e não à sociedade civil, a redução das capacidades estatais e a delegação de funções públicas a entidades não estatais conduziriam o país à modernização.

No movimento de reformas gerenciais levadas a cabo nos anos 90, o Estado é tido como excessivamente interventor no setor produtivo, lento e ineficiente no cumprimento de suas missões mais fundamentais. Isso, aliado ao diagnóstico de crise fiscal, leva à conclusão de que o Estado deve ser reduzido a um *núcleo estratégico*, incumbido da regulação dos mercados, das atividades de controle e fiscalização, além de outras missões sociais consideradas indelegáveis. Inspirada na *New Public Management*, essas reformas buscam, quando não repassar as atividades estatais para o setor privado, transpor para a Administração Pública os métodos, a linguagem e os instrumentos aplicados à administração de empresas privadas.

Abre-se, assim, a janela histórica das privatizações, das reduções no funcionalismo mais amplo e no fortalecimento de carreiras consideradas estratégicas, como as chamadas

---

<sup>51</sup> Um desses escândalos esteve diretamente relacionado à área orçamentária, o chamado escândalo dos “anões do orçamento”, o que motivou um maior controle nas relações entre o Congresso Nacional e o Executivo na gestão orçamentária (PRAÇA, 2011).

*típicas de Estado*<sup>52</sup>, que envolve o chamado *ciclo de gestão*<sup>53</sup> de políticas públicas, onde estão analistas, especialistas e técnicos ligados à gestão e avaliação de políticas públicas, inclusive os de planejamento e orçamento, além de procuradores, advogados públicos e auditores, dentre outros.

O Estado fora identificado por sua capacidade de gastar mal, posto que voltado a atender a interesses particulares em detrimento do “interesse público”, e de gastar muito, pois ineficiente e atrasado em relação aos padrões tecnológicos e organizacionais aplicados nos países desenvolvidos e no mercado. Assim, abre-se espaço para promoção de um funcionalismo público não mais baseado no modelo burocrático, mas inspirado no setor privado, ocupado em ofertar novos métodos e procedimentos administrativos. O equilíbrio fiscal passa a ser visto não apenas como algo desejável, mas como pré-requisito para o desenvolvimento do país.

Essa nova burocracia gerencial que dominou a área-meio do Estado se coloca em posição hierarquicamente superior, por vezes de antagonismo, com aquela da execução de políticas na área social, que desde sua estruturação na década de 30 pleiteia o aumento de seus recursos, visto que subfinanciada para fazer frente aos grandes déficits de educação, saúde, moradia, saneamento e assistência social, dentre outros, enfrentados pelo país historicamente. A área-meio, concentrada nos gabinetes ministeriais da capital federal, vai incorporar a ideia de que o ponto central não são os recursos, mas a modernização de um Estado obsoleto, patrimonial, que precisa de um choque de métodos que o obrigue a buscar resultados. Isto é, representam a si mesmos como os sujeitos da superação do atraso identificado no Estado. Alimentou-se uma burocracia fiscalista, defensora da austeridade, que se apoia na ideia de um “choque de gestão” como enunciado que aponta para o

---

<sup>52</sup> “O Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE é uma associação civil, integrada exclusivamente por entidades nacionais associativas e sindicais, representativas das carreiras que desenvolvem atividades essenciais e exclusivas do Estado, em todos os Poderes, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal.” Disponível no endereço: <http://fonacate.org.br/v2/o-que-e/> acessado em 05/12/2020.

<sup>53</sup> “As carreiras do Ciclo de Gestão do Poder Executivo Federal são aquelas responsáveis por atividades necessárias à gestão e avaliação de políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento nacional e à melhora do acesso a serviços públicos. Esse ciclo é composto por etapas sendo que cada uma possui uma carreira com qualificação específica para realizar as atividades pertinentes.” São elas: Analista de Comércio Exterior (ACE); Carreira de Planejamento e Orçamento (APO e TPO); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG); e Carreiras do IPEA (TPP e TD). (Disponível no endereço: <http://ciclodegestao.org.br/index.php> acessado em 05/12/2020.

incremento da eficiência estatal, fazendo ver como inadequadas ou exageradas (irresponsáveis) as demandas por mais recursos nas áreas sociais.

Note-se que áreas meio, voltadas a prover técnicas mais modernas de planejamento, orçamento, gestão e controle de políticas públicas, possuem a peculiaridade de se constituírem e de se fortalecerem apenas na medida em que se diferenciam e se projetam sobre as demais áreas executivas por meio de sua linguagem, suas regras e métodos. Enquanto a saúde pleiteia mais recursos para construção de hospitais, contratação de médicos, compra de medicamentos, ou a educação demanda mais orçamento para aumentar os salários de professores, construir e equipar creches, escolas e universidades e prover bolsas de pesquisa e estudo, a área meio não demanda senão que seus métodos de planejamento, sua linguagem orçamentária, seus instrumentos de controle e seu papel de coordenação sejam reconhecidos e levados a cabo pela saúde, educação, assistência social, e assim por diante (MORETTI, 2012).

Nos documentos de planejamento e orçamento, embora possa se exaltar a importância de potencializar o resultado da ação estatal, o conhecimento a ser destacado não é o da execução de políticas sociais. A ele não é consentido o acesso à palavra oficial sobre o orçamento ou sobre o planejamento, e muito menos sobre “o fiscal”. Cabe-lhe, na condição de especialista “setorial”, um lugar de cliente ou de jurisdicionado. Uma vez que a burocracia de planejamento e orçamento se aproxima da área econômica – enquanto responsável por vigiar o gasto e zelar pelo regime fiscal – sua linguagem se afasta daquela dos setores de infraestrutura ou social, e busca uma posição de “racionalidade acima das racionalidades”. Pois é na aplicação de seus métodos e procedimentos que esse segmento se coloca como estratégico, ampliando seu capital burocrático.

O segmento de planejamento, orçamento, controle e gestão compõe um núcleo do serviço público federal – próximo à Presidência da República e integrado à área econômica. Ele só pode prosperar no seio do Estado na medida em que é tido como legítimo para conduzir as condutas de outros setores estatais, os finalísticos, que são necessariamente “gastadores” e, no mais das vezes, identificados por déficits em seus controles e em seus resultados, e, portanto, vistos com desconfiança.

O senso de autopreservação dessa área nuclear do governo se revela na medida em que, em sua perspectiva, a ação estatal só se reveste de mérito e só deve prosperar quando obedecer aos procedimentos e orientações metodológicas, aos requisitos de conformidade e

aos padrões prescritos por analistas, especialistas e auditores chancelados por ela, o que desemboca na chamada hipertrofia do papel controlador do Estado (WAHRLICH, 1974, p. 67).

Após a extinção do MARE, ao final dos anos 1990, há um deslocamento nas questões colocadas ao Estado, que passam a destacar os controles políticos e sociais sobre as instâncias burocráticas do Estado brasileiro, e as tensões entre burocracia e democracia, ilustrados pelo debate sobre *accountability*, participação social ou abordagens do tipo principal-agente na relação entre parlamento ou governo e suas burocracias (NASSUNO, 2006; OLIVIERI, 2011; SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

A agenda de combate à corrupção e aos privilégios dos agentes públicos, e de redução do aparelhamento político do Estado, contudo, permaneceram em evidência como soluções para as mazelas do país. A crença reinante é que as disfunções do Estado brasileiro podem ser sanadas com um setor público mais enxuto e ágil, à luz do que ocorreria no mercado competitivo. A Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso Nacional no início de 2020 ilustra como essa visão do Estado é articulada nas práticas de governo:

Necessitávamos reduzir o Estado gigantesco, lento, burocrático e oneroso para os cidadãos pagadores de impostos, combater a corrupção, a violência, reerguer a economia e valorizar a família, a base da nossa sociedade. Iniciamos diminuindo o tamanho da máquina pública, reduzindo o número de ministérios de 29 para 22. [...] Os principais desafios desse eixo econômico envolvem: i) a retomada do equilíbrio fiscal e o aumento da eficiência e da produtividade econômica por meio da eliminação de distorções de cunho institucional e legal, relacionadas ao tamanho do Estado e da burocracia; ii) a carência de racionalização, isonomia, modernização, aperfeiçoamento e simplificação legal e regulatória; iii) a insegurança jurídica e o excesso de litígios; e, iv) a falta de competitividade. O somatório desses fatores provoca má alocação dos recursos na economia, compromete o ambiente de negócios e afeta negativamente o funcionamento dos mercados (BRASIL, 2020, pp. 8, 50).

O que se vê a partir do recorte acima exposto é a expressividade de visões negativas sobre o Estado brasileiro, que induzem a suspeição sobre a atividade estatal – elevada à última potência pela hiperexposição midiática de casos de corrupção no setor público – e reforçam a necessidade de ampliação dos mecanismos de contenção e controle da atividade estatal, o que resulta em exigências de maior rigor e detalhamento procedimental, em maior

morosidade e em menor capacidade de realização, realimentando a imagem negativa do Estado.

Esse quadro, produz a ideia de que o Estado brasileiro é “estéril”, incapaz de fazer frente aos enormes desafios que lhe são colocados e de dar retorno à sociedade pelos recursos que nele são investidos. A suspeição que paira sobre o setor público – de corrupção, patrimonialismo ou ineficiência –, é convertida em um dado. Os argumentos em prol do enxugamento estatal e de controles mais rígidos são reforçados, reduzindo ainda mais a capacidade do Estado de atender demandas sociais por serviços públicos como os de saúde e educação (MORETTI, 2012b, p. 257).

### **13. Um jogo de categorias**

As categorias de pensamento sobre o Estado têm um papel importante na construção das racionalidades e práticas de governo. Palavras como liberalismo, socialismo, patrimonialismo, conservadorismo, desenvolvimentismo, autoritarismo ou democratismo mobilizam muitos sentidos e afetos em diferentes grupos sociais a depender do momento histórico do país. Remetem ao papel do Estado, são utilizadas no discurso oficial e nas demandas dirigidas a ele, e repercutem nas práticas oficiais. A formação de burocracias como a de planejamento e orçamento federal se deu em meio a essas categorias, assim como seus modos de enquadrar as relações entre as dimensões fiscal e social.

A criação do Ministério do Planejamento e a construção do Plano Trienal conduzida por Celso Furtado, por exemplo, ocorreram em um contexto de críticas e enaltecimentos tanto de comunistas quanto de conservadores. O “golpe cirúrgico”<sup>54</sup> de 1964 foi apoiado por liberais seduzidos pela ideia de que o desenvolvimentismo defendido por Furtado seria radicalmente “esquerdista”, e constituía uma ameaça à nação (FURTADO, 2011).

Ao pensamento crítico de matriz furtadiana está associada a intervenção estatal como fator decisivo para as transformações estruturais, com ênfase nas relações econômicas. Se desde Vargas e Oliveira Viana a construção do povo como categoria política no Brasil assumira uma faceta estatal, com Furtado, o argumento de que a estabilidade da ordem econômica e social requer a intervenção estatal foi reforçado e ganhou novo arcabouço teórico.

---

<sup>54</sup> Expressão de Alberto Dines, no Observatório da Imprensa “1964 + 40, anos de chumbo, chumbados”, [www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br), citado por Rosa Freire d’Aguiar Furtado (2011).



Conforme argumenta Francisco Oliveira em seu texto “Viagem ao olho do Furacão” (1997), pode-se estabelecer um diálogo entre Furtado e o pensamento autoritário de Alberto Torres e Oliveira Viana, pois eles compartilham do mesmo antiliberalismo econômico. Mas Furtado, diferentemente dos últimos, supera a visão negativa do país associada à sua composição racial e deposita confiança no planejamento governamental – com fundamentação economicista – em um contexto democracia representativa e federalista para a solução dos problemas nacionais. Importa observar que é se referindo aos eixos liberalismo–antiliberalismo, autoritarismo–democratismo e conservadorismo–esquerdismo, que o projeto nacional desenvolvimentista se constitui, e com ele uma área estatal dedicada ao planejamento governamental.

No prefácio ao seu livro “O voo da coruja”, José Luís Fiori (2003) identifica “três projetos para o Brasil que estiveram presentes na história do século XX”. O primeiro é mais ligado ao livre-cambismo, e marca desde os governos paulistas da República do Café com Leite até o liberalismo antivarguista e antiestatista do governo FHC. O segundo, identificado como “nacional-desenvolvimentismo” ou “desenvolvimentismo conservador”, surge como “reação defensiva e pragmática frente à crise de 1929” e ganhou força nos anos 50, com o segundo governo Vargas e com o “desenvolvimentismo internacionalizante de JK”, prolongado “de forma conservadora e autoritária, durante o regime militar”. E a terceira corrente, que poderia ser chamada de desenvolvimentismo democrático, “tangenciou, no campo das ideias e das alianças políticas, o ‘desenvolvimentismo conservador’ dos anos 50”, mas, ao mesmo tempo, propôs

uma reforma do projeto, incluindo, ao lado da industrialização e do crescimento econômico acelerado, o objetivo da democratização da terra, da renda, da riqueza, do sistema educacional e do sistema político. Uma alternativa que foi sintetizada, em parte, pelo Plano Trienal de Celso Furtado de 1963, mas que foi vetada pelos conservadores e impedida pelo golpe militar de 1964. (FIORI, 2003).

Para Fiori, esta terceira corrente esteve na origem do Partido dos Trabalhadores, e “acabou ocupando um lugar importante no texto da Constituição de 1988, sobretudo nos capítulos relacionados com os direitos civis, sociais, políticos e econômicos da cidadania brasileira” (FIORI, 2003). Ele traça sua análise tomando como referência dois eixos. O primeiro diz respeito ao grau de intervenção do Estado na economia, num outro, refere-se ao grau de participação popular na organização política, ou seja, governos mais ou menos autoritários. Nesse plano, é possível localizar governos liberais libertários em um quadrante

oposto ao dos liberais autoritários, assim como os socialistas libertários e desenvolvimentistas democráticos estão em oposição aos socialistas clássicos e aos desenvolvimentistas conservadores.

As categorias de pensamento sobre o Estado permitem a tipificação e classificação dos governos segundo suas formas de racionalizar as intervenções estatais no país. Por meio delas, práticas estatais são associadas a interesses econômicos, a inclinações mais ou menos democráticas, mais ou menos igualitárias ou libertárias. Essas associações fundamentam o debate econômico e político no país, mobilizam afetos, alteram a configuração do espaço de possíveis a cada governo. Para os fins deste trabalho, a análise de Fiori, assim como o debate que opõe desenvolvimentistas e neoliberais, ilustra como são mobilizadas essas categorias e como ressoam nas práticas governamentais.

Para uma melhor compreensão da oposição que se faz entre neoliberalismo e desenvolvimentismo, por exemplo, convém analisarmos aquilo que se convencionou identificar por desenvolvimentismo no Brasil. Segundo Bielschowsky, entende-se

por desenvolvimentismo [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 1988).

É comum a identificação do início do desenvolvimentismo no Brasil com a ascensão de Vargas, seja em sua experiência a partir de 1928 no estado do Rio Grande do Sul, seja no plano nacional, erguido a partir de 1930 (CASTELO, 2012, p. 619). O Varguismo emerge em oposição ao Estado Liberal constituído até então e consagrado na Constituição de 1891.

A oposição entre neoliberalismo e desenvolvimentismo esteve presente no debate brasileiro acerca dos diferentes projetos políticos levados a cabo desde a década de 1980. Nesse período, são comuns as avaliações dos governos, e justificativas de seus sucessos ou insucessos, a partir de sua distância em relação a essas duas racionalidades de governo tomadas em suas formas econômicas mais canônicas – associadas usualmente às propostas de Celso Furtado e Milton Friedman, respectivamente.

Rodrigo Castelo (2012), por exemplo, analisa o período dos governos Lula e Dilma a partir de sua distância, de um lado em relação ao nacional-desenvolvimentismo propugnado por Celso Furtado, e por outro, em relação ao neoliberalismo tal como preconizado pelo Consenso de Washington. No período que compreende os mandatos Lula e Dilma, Castelo identifica duas grandes correntes incidindo sobre a política econômica brasileira, por ele chamada de novo desenvolvimentismo: a macroeconomia estruturalista (representada por Bresser Pereira) e que acabou englobando também as tendências pós-keynesianas, e a social-desenvolvimentista (representada por Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzo, Aloízio Mercadante, Márcio Pochmann e Ricardo Carneiro). Castelo enxerga essas propostas como esvaziadas de “conteúdo crítico e analítico para justificar uma razão de governo”, e conclui pela “decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro”. Ele corrobora as conclusões de Fiori, para quem a atual escola desenvolvimentista consiste

de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o estado [sic] e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e a política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E, finalmente, com relação ao papel do estado [sic], o “neo desenvolvimentismo” propõe que ele seja recuperado e fortalecido, mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2012 apud CASTELO, 2012).

De forma semelhante, Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2012) classificou as políticas dos governos Lula e Dilma como “neodesenvolvimentistas”, as quais considera um “simulacro de desenvolvimento”, na medida em que ignoram uma série de marcas distintas daquelas presentes até anos 60 do século passado, como a dominância do capital financeiro sobre o processo de acumulação, a posição imperial estadunidense, além de “total subordinação da ordem econômica mundial aos imperativos do capital financeiro, incontabilidade do capital, crise terminal do keynesianismo e tendência à reversão neocolonial nos países que fazem parte da periferia da economia mundial.” Em sua análise, seria contraditória a aposta em um projeto de desenvolvimento dependente da burguesia nacional.

Existe, portanto, uma incongruência absoluta entre o que o neodesenvolvimentismo pensa ser — uma alternativa qualitativa de desenvolvimento capaz de resolver os problemas renitentes da pobreza e da dependência externa — e o que é de fato: apenas uma nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução

para os problemas do Brasil. Nada mais do que isso. **Além de seu papel nas lutas intestinas da burocracia que comanda a política econômica**, o “neodesenvolvimentismo” cumpre uma dupla função como arma ideológica dos grupos políticos entrincheirados nas estruturas do Estado: diferencia o governo Lula do governo FHC, lançando sobre este último a pecha de “neoliberal” e reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas (SAMPAIO JR, 2012, *grifo meu*).

André Singer (2015), em sua análise das políticas adotadas pelo primeiro governo Dilma e pelo primeiro ano do seu segundo mandato, atribui a perda de apoio político a uma série de medidas de caráter desenvolvimentista. Ele distingue interesses no seio da elite econômica nacional entre bloco “produtivista” e bloco “rentista”, sendo que ambos teriam sido contemplados durante os mandatos do presidente Lula.

O programa rentista seria manter o Brasil alinhado ao receituário neoliberal, bem como na órbita do grande capital internacional e da liderança geopolítica dos Estados Unidos. Para a coalizão produtivista, a meta primordial seria acelerar o ritmo de crescimento por meio de uma intervenção do Estado que levasse à reindustrialização, permitindo tornar mais veloz a distribuição de renda (SINGER, 2015, p. 54).

Para Singer, Dilma foi audaz em privilegiar o bloco “produtivista”, sendo o seu ativismo em desfavor do bloco rentista a causa principal das perdas de apoios políticos, inclusive entre os próprios “produtivistas”. Para ele, o que se viu no segundo semestre de 2013, foi a “formação de uma frente burguesa única em oposição ao desenvolvimentismo”.

Apesar das evidentes convergências, os industriais, para surpresa de muitos, foram progressivamente se afastando de Dilma, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista de oposição. Cresceu entre eles a ideia de que se tratava de mandato “intervencionista”, que inviabilizava os investimentos e não criava confiança. O irônico é que a intervenção, que de fato houve, visava atender aos próprios industriais (SINGER, 2015 p. 55).

Singer identifica as causas da adesão do bloco “produtivista” às pautas neoliberais e em oposição a Dilma. Para tanto, traz à luz a hipótese de Armando Boito (2012), que enxerga a divisão da burguesia nacional a partir de suas alianças, de um lado, mais internas, com o movimento sindical e popular, e de outro lado, “perfeitamente integrada e subordinada ao capital financeiro internacional”. Mais uma vez pode-se identificar – agora também na análise de Boito – a divisão entre um bloco mais próximo ao neoliberalismo e outro ao desenvolvimentismo, tendo ambos os blocos se aglutinado a partir de 2013 em oposição ao ativismo de Dilma. Chama atenção como as explicações levantadas por Singer para essa aglutinação das burguesias nacionais orbitam em torno do discurso crítico em relação a um

excesso de intervencionismo do governo Dilma. Segundo ele, a burguesia, rentista ou produtivista, com o apoio de liberais, passam a constituir uma “frente única burguesa antidesenvolvimentista” anti-intervencionista.

Conforme indicamos acima, a coalizão rentista mobilizou impressionante aparato de formulação e divulgação de críticas ao ensaio desenvolvimentista. “Diante do fracasso da política industrial e do baixo crescimento causado pela sobreapreciação cambial de longo prazo existente no Brasil, a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooptar para a sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes”, registra Bresser-Pereira. Sob o guarda-chuva do anti-intervencionismo, penduraram-se críticas de incompetência, arbítrio, autoritarismo e corrupção — não esquecer que o julgamento do mensalão ocupou enorme espaço midiático em 2012/2013 — à imagem pública de Dilma (SINGER, 2015 p.62).

Por fim, convém ressaltar que Singer traça um paralelo entre a perda de apoio do governo Dilma e a “lição histórica de 1964, a qual mostrou o caráter essencialmente pendular” da burguesia industrial.

Em ponto pequeno, o ensaio desenvolvimentista de Dilma teria, assim, seguido as pegadas da década de 1960. Na partida, a burguesia industrial pede ofensiva estatal contra os interesses estabelecidos, pois depende de política pública que a favoreça. Para isso, alia-se à classe trabalhadora. No segundo ato, os industriais “descobrem” que, dado o passo inicial de apoiar o ativismo estatal, estão às voltas com um poder que não controlam, o qual favorece os adversários de classe, até há pouco aliados. No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se “contra seus próprios interesses” (Cardoso) para evitar o que seria um mal maior: Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores. Une-se, então, ao bloco rentista para interromper a experiência indesejada. Tal como em 1964, as camadas populares não foram mobilizadas para defender o governo quando a burguesia o abandonou. Mais uma vez o mecanismo burguês pendular ficou sem contrapartida dos trabalhadores (SINGER, 2015, p. 66).

Também é em relação a essas duas categorias, neoliberalismo e desenvolvimentismo, que Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007a) proporrá o que ele chama de *novo desenvolvimentismo*. Bresser distingue sua proposta da estratégia nacional de desenvolvimento que fora implementada entre 1930 e 1980, o antigo desenvolvimentismo, que falhara em levar o Brasil ao nível de país desenvolvido. Falha provocada sobretudo pelo *populismo econômico* (afrouxamento fiscal, câmbio valorizado, juros altos), mas também pela rigidez burocrática e pelo patrimonialismo do Estado – refletidos em escândalos de corrupção, ineficiência generalizada e expressões corporativistas. O resultado dessa combinação foi, para ele, estagnação econômica e hiperinflação.

Segundo o ex-ministro da Reforma do Estado, a partir dos anos 1990 o Brasil põe em marcha um experimento neoliberal, ou de “ortodoxia convencional”, o qual “propunha que o Estado deixasse de realizar o papel econômico que sempre realizou nos países desenvolvidos: o papel de complementar a coordenação do mercado para promover o desenvolvimento econômico e a equidade”. Ainda assim, não caberia opor ao neoliberalismo a ampliação do sistema assistencialista do Estado brasileiro, nem estimular a demanda com o aumento do gasto público, pontos que ele associa ao velho desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2007a).

O discurso da ortodoxia convencional atende aos interesses do Norte e reflete sua ampla hegemonia ideológica sobre os países latino-americanos. Localmente, provem principalmente da classe dos rentistas que vivem essencialmente de juros, e de economistas associados ao setor financeiro, e é compartilhada por uma ampla classe média superior confusa e desorientada. O desenvolvimentismo populista provém da classe média profissional inferior e de setores sindicais, e reflete a perspectiva da velha esquerda burocrática. Nenhum dos dois discursos tem possibilidade de alcançar um razoável consenso, dada sua irracionalidade e seu caráter parcial. Nenhuma das duas ideologias reflete o interesse nacional (BRESSER-PEREIRA, 2007a).

A proposta de Bresser-Pereira rejeita “a tese neoliberal que o ‘Estado não tem mais recursos’, porque ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do aparelho do Estado forem administradas”, assim como nega a ideia de que o Estado seja o “mais capaz de coordenar o sistema econômico”, aspectos que ele julga desinteressantes. Seu projeto incorpora: a intransigência com a inflação; um ajuste fiscal para a formação de poupança pública, mas com a possibilidade de medidas anticíclicas em momentos de crise; Banco Central com tripla função – controle da inflação, do câmbio e do emprego; e uma reforma da gestão pública com foco na eficiência do Estado. O ex-ministro oferece uma forma de racionalizar o governo na qual cabe ao Estado “complementar as falhas de mercado”. Com isso, busca situar-se entre os neoliberais ortodoxos e a “velha esquerda burocrática”.

Bresser também remete à necessidade de construção de um aparelho de Estado capaz de levar a cabo essa missão civilizatória. Na década de 1990, sua reforma gerencial associou o caráter “estratégico” de algumas carreiras da elite do funcionalismo à ruptura com o patrimonialismo e com um modelo burocrático entendido como ineficiente. Como resultado, foram reforçadas burocracias de controle e de viés fiscalista. Novamente, em 2007, sua proposta inclui uma reforma institucional em torno de uma “estratégia nacional de desenvolvimento” que

além de fortalecer o mercado, também fortaleça o Estado – só um Estado com um aparelho capaz e com instituições dotadas de legitimidade pode servir de instrumento da sociedade – ; vê a Nação, ou seja, a sociedade nacional solidária quando se trata de competir internacionalmente, como o agente fundamental do desenvolvimento; considera que a instituição fundamental para esse desenvolvimento não é apenas a garantia da propriedade e dos contratos, mas a existência de uma **estratégia nacional de desenvolvimento** que estimule os empresários a investir; atribui prioridade às exportações e aos setores econômicos dotados de elevado valor adicionado per capita – ou seja, para setores com alta intensidade tecnológica ou de conhecimento –; entende que não apenas é possível, **mas necessário crescer com a própria poupança** como fazem todos os países que se desenvolveram – a política de crescimento com poupança externa é mais um fator a causar a apreciação da taxa de câmbio que deve ser sempre evitada: uma taxa de câmbio competitiva, relativamente depreciada é condição do crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2007a).

Seu pensamento é marcado por categorias como liberalismo, neoliberalismo, keynesianismo, patrimonialismo, desenvolvimentismo e populismo, dentre outras. A ideia de se lançar como porta-voz de uma estratégia nacional de desenvolvimento fundada em base técnica e em dados concretos da economia nacional – capaz de orientar a ação estatal rumo ao crescimento econômico com redução de desigualdades – em oposição a posições acusadas de ideológicas, irracionais, ou reflexos de interesses de grupos ou classes particulares reflete o horizonte epistêmico do debate.

O pressuposto compartilhado entre esses e outros tantos debatedores da política nacional, que discutem a natureza dos governos e os caminhos do desenvolvimento do país no campo crítico, é o de que há grupos sociais aos quais se associam interesses imanentes. Por exemplo, burgueses – rentistas ou produtivistas – em oposição aos interesses dos trabalhadores, das “massas iludidas”. Também se pode falar, com base nesse debate, que há intervenções estatais boas e ruins, as que conduzem o país ao desenvolvimento e as que o desviam dele. Há, portanto, que se conhecer a realidade econômica do país, e, com base nesse saber, articular um plano capaz de conduzir o país até a condição de país desenvolvido. Esse raciocínio, ao tempo que explicita critérios para a avaliação da atividade governamental, remete ao papel de uma tecnocracia – um grupo de notáveis especialistas (em política, economia, administração) capazes de tecer um plano que refletiria o verdadeiro “interesse nacional”.

Nessa perspectiva, não se ressaltam as formas de constituição e processamento estatal de demandas sociais, a capacidade que o Estado detém de constituir novos grupos e

demandas sociais. Tampouco se discute a distribuição assimétrica entre esses grupos da capacidade de se fazer ver e ouvir pelo Estado. Aqui, os governos são pensados, não como produtores de visíveis e dizíveis, de afetos e categorias cognitivas da experiência social – inclusive das categorias que distinguem grupos sociais, e que constituem seus interesses –, mas como instrumento a serviço de interesses pré-existentes e para operação em um mundo regido por leis (econômicas, naturais, políticas) que deve ser pré-conhecido.

O debate sobre a natureza dos governos brasileiros e a correção de suas práticas, tal como fazem os autores acima citados, ilustra como as categorias de pensamento sobre o Estado estão associadas às racionalidades de governo. Elas permitem pensar princípios e medidas de avaliação de um governo. Mobilizam estereótipos, e fazem circular enunciados, abrindo ou fechando o espaço de possíveis nas práticas e discursos estatais. Constituem grupos dentro e fora do Estado que, mobilizando estereótipos e uma moral compartilhada, falarão em nome do interesse público e, com isso, constituirão o público.

Com base nessas racionalizações de governo – em meio a categorias que abriram o espaço para pensar o crescimento econômico conciliado à inclusão social – foi possível, por exemplo, durante os governos Lula e Dilma, construir programas como o PAC e o Bolsa Família, e, ao mesmo tempo, fortalecer burocracias como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, que atuaram como guardiãs dos cofres públicos a partir de instrumentos como a LRF e a LDO, muitas vezes indo contra os interesses do governo de ampliar os investimentos públicos em áreas sociais. Setores como saúde, educação e previdência podem ter suas fontes de financiamento ampliadas ou reduzidas a depender das articulações discursivas presentes em cada governo.

Categorias de pensamento sobre o Estado são fundamentais, pois, apenas sob uma forma particular de racionalidade governamental – que posiciona o governo em relação ao liberalismo econômico e ao social desenvolvimentismo, em relação à direita e à esquerda, ao populismo e ao elitismo – é possível avaliar o desempenho de um governo, buscar alguma coerência entre os princípios declarados pelos governantes e suas práticas, e comparar os estilos dos diferentes governos, as expectativas que recaem sobre eles, e seus resultados. Também é a partir dessas categorias que se pode defender a centralidade do Estado para a ampliação do acesso a direitos sociais, e, ao mesmo tempo, ver as demandas por mais investimentos públicos em educação como risco à economia nacional.



## 14. Um giro fiscalista

Ao longo dos últimos 90 anos, diversas foram as formas como a burocracia de planejamento e orçamento federal buscou articular demandas sociais e medidas de natureza fiscal. Mas a incorporação da austeridade fiscal como princípio nesse segmento do funcionalismo federal é algo que ganha força a partir dos anos 90.

Na Era Vargas, diante da acentuação dos programas sociais e de infraestrutura econômica do Estado brasileiro, a postura do DASP era muito mais no sentido de inovar no âmbito das fontes de receitas do que de limitar o gasto público. Para fazer frente aos déficits fiscais, buscava-se a ampliação da carga tributária, a constituição de “*fundos específicos e vinculados*” de empresas estatais ou de economia mista, de agências de crédito, a contração de “*empréstimos externos*” e outros instrumentos que favorecessem o financiamento das novas funções protagonizadas pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, pode-se dizer que *novos*, efetivamente, foram os órgãos criados, *inéditos* foram os instrumentos institucionais de que passou a dispor o poder centralizado, *inovadores* foram as formas e tipos de regulação e controle que caracterizariam, agora, armação econômica estatal (DRAIBE, 1985, p. 109).

A união do planejamento e do orçamento no coração do governo federal brasileiro, portanto, não nasce de uma necessidade de contenção das despesas sociais. No desenvolvimentismo brasileiro do século XX, racionalizar, planejar e controlar a ação estatal implicava impulsionar investimentos, estruturando setores que executavam as profundas transformações observadas na sociedade brasileira. Cabia à burocracia do núcleo do governo federal buscar formas inovadoras de financiamento, de superação da crise fiscal e de promoção do desenvolvimento nacional sem antagonizar o gasto público. Essa visão ainda ecoa pelos corredores das repartições de planejamento e orçamento em Brasília<sup>55</sup>, mas,

---

<sup>55</sup> “Eu sempre achei, e agora isso piorou muito com essa união de Planejamento e Fazenda, que a agência que trata de orçamento no Poder Executivo não pode ser considerada área econômica... porque ela como área econômica ela se coloca na posição de ‘nós temos que cuidar do Tesouro, nós temos que cuidar do dinheiro da União, ora, não me interessa se a saúde pública vai mal, se os indicadores de saúde vai mal, não me interessa se a escolaridade tem resultados pífios no PISA, se as avaliações do ensino médio são ruins, porque isso é competência da área finalística, nós somos área finalística econômica’ e isso é um equívoco porque nós coordenamos a elaboração do orçamento e o orçamento é um só pro país inteiro, pra todas as áreas, então isso eu acho que afasta muito a SOF da visão da necessidade da política pública finalística, daquelas que têm mais impacto social pro povo brasileiro. Aí falando de uma forma mais ampla, quando você vai pra antiga fazenda né, a fazenda sim que é o órgão específico de política econômica, na minha opinião ela sempre teve uma posição muito cômoda, porque também, do mesmo jeito, e aí com certo respaldo porque de fato é ela que cuida do Tesouro, que tem a chave do cofre, vamos dizer assim, mas ela se coloca sempre ‘meu papel aqui é garantir

conforme se discute adiante, houve uma prevalência das preocupações fiscais, sobretudo no que diz respeito ao controle das despesas, que hoje preside a maior parte das práticas oficiais nesses órgãos.

Após os anos 50, a industrialização brasileira já havia avançado e a complexidade da administração se intensificara juntamente com a democratização. Os órgãos setoriais se robusteceram e abriu-se o espaço para um órgão central capaz de coordenar o conjunto das ações de governo. Para Getúlio Vargas, o momento requeria “descentralizar o controle da máquina pública”, e, ao mesmo tempo,

ampará-la com um mecanismo seguro de coordenação, a fim de garantir controle, unidade e harmonia da ação governamental. O Conselho de Planejamento e Coordenação cumpriria tal papel, formulando os objetivos gerais e específicos e atuando como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais (DRAIBE, 1985, p. 226 apud NICOLAU, 2014, p. 49).

Mas o suicídio de Vargas, anterior às reformas administrativas que ele pretendia levar a cabo, conduziu a outros rumos a burocracia central de planejamento e orçamento. Tida como inflexível e *burocrática*, ela foi deixada à margem do arranjo que implementaria o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, feito a partir de uma “administração paralela” (NICOLAU, 2014, p. 50). A reforma da administração seria adiada por treze anos, até a edição do Decreto-Lei 200/1967. Durante esse período, “o Estado definiu um conjunto integrado de investimentos e assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo *ao limite* o seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira” (DRAIBE, 1985, p. 225).

O que se observa nessas três décadas de industrialização e urbanização nacional que sucedem 1930 é que o pujante desenvolvimento econômico e social e a estruturação e complexificação da sociedade e do Estado brasileiros se deram juntamente com aumento do déficit público, da inflação e da dívida externa (GREMAUD; VASCONCELLOS, MARCO ANTÔNIO SANDOVAL DE; TONETO JR., RUDINEI, 2009, p. 347–70; NÓBREGA,

---

que o Tesouro não fure, não quebre, que a contabilidade seja feita sempre nas melhores práticas, o Banco Central preocupado com a moeda e com a inflação especificamente’, então tá bom, quem é que vai se preocupar com o crescimento econômico, quem é que vai se preocupar com o desenvolvimento, com a qualidade de vida, com os empregos, ‘ah, não, tem órgão setorial pra cada dessas coisas’, eu acho muito cômodo pra quem é de área econômica ... a área econômica no Estado fica numa posição muito ‘não é papel meu conseguir dinheiro, meu papel é administrar o que tá aqui’ ... veja, se eu acho isso pra Fazenda, imagine pra o antigo Planejamento que era quem devia ser de fato a área meio, que devia estar pensando no todo.” (ENTREVISTA 2).

2005, p. 263)<sup>56</sup>. O início dos anos 60 foi marcado pela crise política e econômica no país, “em 1961, a inflação chegou perto dos 50%. A taxa de investimento, de 13% do PIB, recuou ao seu nível mais baixo desde 1950”. Em dezembro de 1963, a inflação continuaria ascendente, até uma taxa próxima de 100% ao ano (NÓBREGA, 2005, p. 265).

Nesse período foi criado, em caráter extraordinário, o Ministério do Planejamento, liderado por Celso Furtado, encarregado também pelo Plano Trienal lançado pelo Presidente João Goulart. Também nessa ocasião, a burocracia de planejamento e orçamento buscava alçar o desenvolvimento econômico e social a partir de reformas que em nada remetem ao corte de gastos públicos. Furtado apostaria na “ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e de outras políticas voltadas à redistribuição de renda”, além de reforma tributária, valorização do salário-mínimo e dos servidores públicos (NÓBREGA, p. 265-6).

A toada desenvolvimentista é alterada, mas não interrompida, com a ruptura democrática de 1964. Roberto Campos substituiria Celso Furtado em um Ministério do Planejamento agora firmemente institucionalizado, assumindo como prioridade o combate à inflação. Para tanto, deveria ser atacado o déficit público tanto pelo lado das despesas quanto pelo lado das receitas. Foi elaborada uma política salarial e efetuadas reformas institucionais, como a criação do Banco Central, do Sistema Financeiro de Habitação, o Sistema Nacional de Crédito Rural e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e a Reforma Administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967, além de instituída a correção monetária e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), que serviriam para reajustar os títulos públicos.

O Plano de Ações Econômicas do Governo (PAEG) lançado por Campos, previa uma ampliação do gasto social, “como compensação pela flexibilização da CLT e pela contenção salarial” (GODOI, 2007, p. 96). Esse plano previu a ampliação de construção de casas populares, a expansão de matrículas escolares, dos serviços de saúde e de saneamento, além de incentivos aos investimentos produtivos e financiamento de infraestrutura. O que chama atenção é que, mesmo em um momento de crise, com um governo autoritário e um receituário econômico ortodoxo, que previa um rigoroso ajuste fiscal, havia o reconhecimento de que cabia ao Estado planejar o desenvolvimento, ampliando o gasto

---

<sup>56</sup> O crescimento anual do PIB per capita foi em média de 2,8%, 3,5% e 4,2% nos decênios 1931-40, 1941-1950 e 1951-1960, respectivamente. Fonte: IBGE e BCB. Disponível no site <http://blogdoibre.fgv.br/posts/evolucao-do-pib-capita-e-situacao-politica> (acesso em 13 de agosto de 2020).

social e investindo em infraestrutura. Esse modelo ensejava o aumento das receitas pela ampliação da carga tributária e pela inovação nos arranjos de financiamento da ação estatal.

O período que sucede ao PAEG é o do chamado “milagre econômico”. Entre 1968 e 1973 o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média anual de 11% (NÓBREGA, 2005, p. 269). O crescimento foi em boa medida custeado pelo endividamento externo, houve concentração de renda e riqueza, acentuado êxodo rural e arrocho salarial. Segundo Marcelo Medeiros, as políticas sociais deste período são identificadas por seu caráter compensatório ou produtivista:

A primeira buscava minorar os impactos de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza e a segunda visava contribuir com as condições necessárias para o crescimento econômico como, por exemplo, a qualificação de mão-de-obra. Entretanto, ambas apresentavam como características a centralização política e financeira no governo federal, a forte fragmentação institucional e o caráter regressivo nos gastos sociais (MEDEIROS, 2001).

Nem na época do “milagre”, nem nos anos que o sucedem, marcados pelo choque de petróleo em 1973 e pelo II PND em 1974, observa-se uma política de austeridade fiscal. Pelo contrário, há uma ampliação dos instrumentos de incentivos fiscais e creditícios, forte endividamento das estatais e política monetária expansiva. “Para realizar o II PND, o Estado foi assumindo um passivo, para manter o crescimento econômico e o funcionamento da economia”. O quadro de dependência do financiamento externo se agravou com o segundo choque do petróleo, em 1979, quando houve um salto na inflação (77% a.a. em 1979 e 100% a.a. em 1980), uma deterioração da situação fiscal e pressões políticas pela reabertura democrática (GREMAUD; VASCONCELLOS, MARCO ANTÔNIO SANDOVAL DE; TONETO JR., RUDINEI, 2009, p. 577).

Em 1982, sob tutela do FMI, o país buscou fazer cortes nos gastos públicos, com redução dos investimentos, arrocho salarial (com redução do salário real) e desvalorização cambial, entre outros, o que provocou uma recessão que durou até 1984 (GREMAUD; VASCONCELLOS, MARCO ANTÔNIO SANDOVAL DE; TONETO JR., RUDINEI, 2009, p. 406–10).

Enfim, foi nesse clima que terminou o regime militar e se iniciou a Nova República, com a esperança de fazer os ajustamentos, sem impor sacrifícios à população (GREMAUD; VASCONCELLOS, MARCO ANTÔNIO SANDOVAL DE; TONETO JR., RUDINEI, 2009, p. 413).

A crise de financiamento do Estado e as medidas desenvolvimentistas adotadas no regime militar foram acompanhadas do fortalecimento da burocracia estatal do núcleo do Executivo. O “planejamento normativo e economicista praticado pelos governos” militares contou com uma tecnocracia fortalecida nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que desde 1964 contava também com o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que viria a ser convertida em instituto pelo Decreto-Lei 200/1967, o atual IPEA (GARCIA, 2000).

O desenvolvimentismo conservador e autoritário praticado durante a ditadura militar no Brasil – sob a eminência de Mario Henrique Simonsen, Roberto Campos e João Paulo dos Reis Velloso, três entusiastas da tecnocracia econômica – foi também marcado pela “identidade entre desenvolvimento e crescimento econômico” e pela “subordinação das políticas sociais às supostas conquistas econômicas” (BARBOSA, 2016). Era hora de “esperar o bolo crescer, para só então reparti-lo”<sup>57</sup>. Embora não praticasse a austeridade fiscal, a tecnocracia de planejamento e orçamento do núcleo dos governos militares já se colocava como barreira de contenção de despesas na área social do governo.

É apenas nos anos 90 – após uma sequência de planos econômicos heterodoxos que buscavam acima de tudo combater a inflação – que a austeridade fiscal preconizada pelo neoliberalismo ganha notoriedade e se torna principal discurso contra a ampliação de investimentos na área social. Em 1987, o neoliberalismo estava em ascensão no mundo e não deixou de permear o debate na Assembleia Nacional Constituinte. Mas a Constituição Cidadã, tal como sancionada em 1988<sup>58</sup>, foi relativamente protegida da verve que assolava países como os EUA, o Reino Unido e o Chile, e reafirmou o papel do Estado na economia e na garantia dos direitos sociais.

O constituinte José Serra (então PMDB/SP) foi relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e chegou a rechaçar medidas neoliberais propostas por Roberto Campos (PDS/MT), as quais, nas palavras de Serra, “nem os discípulos de Milton Friedman, de Hayek, enfim, dos monetaristas mais ortodoxos poderiam desejar” (BRASIL, 1987b, p. 249). Serra também subscreveria, em 1995, na condição de Ministro do Planejamento e Orçamento, o texto do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE)

---

<sup>57</sup> Frase atribuída a Delfim Neto, ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, sucedido por Mário Henrique Simonsen.

<sup>58</sup> Após uma sequência de emendas, pode-se dizer que a Constituição Federal passou por um *giro fiscal*, minando seu caráter garantidor dos direitos sociais (MORETTI; BANDEIRA; SANTOS, 2018).

elaborado pelo Ministro Bresser-Pereira, onde o neoliberalismo fora descrito como algo irrealista e inadequado (BRASIL, 1995).

A reforma gerencial recuperou o prestígio de carreiras consideradas estratégicas de uma burocracia federal que vinha sofrendo desgastes desde a redemocratização. Agora, essa burocracia do núcleo do governo federal deveria romper com o “modelo burocrático” e adotar práticas gerenciais, mais aderentes à lógica concorrencial e mais baseadas em indicadores de desempenho, tal como se observava na iniciativa privada. O PDRAE buscava reposicionar o Estado, reduzindo sua participação na economia com privatizações e com a ampliação de entidades paraestatais, e fortalecendo seu papel de regulação e controle. Ao mesmo tempo, buscava-se implementar um “orçamento por resultados” que maximizasse a quantidade e qualidade dos serviços públicos.

Mas em 1998, na esteira da reforma gerencial e com o agravamento da crise fiscal, pressionado pelo Banco Mundial e pelo FMI, o governo FHC acabou por acentuar o componente de redução do Estado e de corte de gastos públicos. Com o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), a prioridade do governo passaria a ser o equilíbrio fiscal, identificado com o cumprimento das metas de superávit primário. A gestão por resultados foi impactada pela premência de conter despesas. O governo que três anos antes buscara reformar a Administração se afastando da ideia de Estado mínimo, ficou cada vez mais exposto ao receituário neoliberal.

O ideal de um Estado gerencial que promete entregar mais e melhor vai se convertendo no ideal de um Estado gerencial que passa a prometer apenas mensurar aquilo que eventualmente consiga entregar. O “resultado é transmutado em controle” (VENTURA, 2020a).

O plano de ação do PEF também continha a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de reformas tributárias, previdenciária e trabalhista e a reestruturação do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União. A partir daí, a austeridade fiscal entraria definitivamente nas práticas de planejamento e orçamento federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada no ano 2000 é a ponta de lança do controle fiscal nos instrumentos orçamentários. Nela, a responsabilidade dos gestores é definida pelo cumprimento de metas de resultado fiscal e pelo respeito aos limites e condições para a geração de despesas públicas. Ela ordena que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disponha sobre o equilíbrio fiscal, sobre as condições para as limitações de empenho (contingenciamentos) e sobre controle de custos e avaliação de

programas. Além disso, a LDO deve conter Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, prevendo ameaças capazes de afetar as contas públicas e as medidas adotadas contra essas ameaças. A LRF também prevê novas atribuições à Lei Orçamentária Anual e sua execução, cronogramas de execução financeira e condições para a geração e limitação de despesas, e disciplina em pormenores os procedimentos voltados à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal.

A LRF foi acompanhada pela Lei nº 10.028 (BRASIL, 2000b), que introduziu os chamados “crimes contra as finanças públicas” no Código Penal Brasileiro, abrindo espaço para a criminalização de gestões fiscais “temerárias”. Agora, além das sanções administrativas, os gestores ficam expostos a imputações penais caso infrinjam as orientações emanadas da LRF. Não há, no marco legal brasileiro, instituições similares voltadas a garantir qualquer outro tipo de ação estatal, inclusive na chamada área social.

Essa instituição ajuda a compreender, ao menos em parte, o conforto com o qual gestores públicos desprezam quaisquer compromissos com as despesas sociais que possam comprometer metas e indicadores fiscais. Mas tanto a LRF quanto a lei que tipifica o crime de responsabilidade fiscal são normas passíveis de alteração no Congresso Nacional, de modo que a permanência dessas instituições no estágio em que foram concebidas no início do século XXI, e mais, o seu agravamento nos últimos anos, inclusive com alterações constitucionais, merecem melhor investigação.

## **15. Sinédoques de Planejamento**

Sinédoques são um tipo específico de metonímia, na qual se toma uma palavra por outra, o todo pela parte ou a parte pelo todo. Otávio Ventura (2020a) observa, com base na análise de entrevistas e documentos, que o planejamento governamental desenvolvido na secretaria de planejamento federal desde a década de 1990 foi concebido a partir de duas sinédoques. Uma que tomava o planejamento como se fosse avaliação de políticas públicas, programas e projetos, e outra que o tomava como se fosse a entrega de produtos e serviços à sociedade. Essas duas visões acerca do planejamento se chocaram justamente em um período em que a defesa da austeridade fiscal, vigente pelo menos desde 1998, passou a ser desafiada por condições econômicas mais favoráveis ao aumento da despesa pública, e em um governo de caráter desenvolvimentista – o governo Lula.

Sob influência do discurso gerencial, a burocracia de planejamento havia encampado uma cultura de “gestão por resultados”, na qual prevalecia “a ideia de que o alcance de resultados no Estado deriva da adoção de um método, de uma linguagem controlada por uma burocracia [...], uma linguagem baseada em ‘programas, que teriam gerentes responsáveis, que seriam então cobrados pelos resultados’” (VENTURA, 2020a, p. 84).

Essa cultura ressalta a burocracia de planejamento e orçamento como estratégica, hierarquicamente acima das burocracias setoriais, que desempenhariam um papel mais operacional. À camada estratégica da Administração Pública Federal caberia coordenar o conjunto da ação governamental, uniformizando sua linguagem e seus métodos, propondo ajustes e suprimindo lacunas. Competir-lhe-ia zelar pelos limites de gasto, pela melhor alocação dos recursos públicos. Daí a necessidade de avaliar programas, projetos e políticas desde sua concepção até sua execução, identificando riscos, falhas e responsáveis – sempre sob a leitura de que isso maximizaria a entrega de resultados à sociedade.

Com o apoio de um IPEA que não perdera seu veio tecnocrático e economicista, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) “construiu e disseminou pela Esplanada a ideia de que um programa de governo bem desenhado é um programa de governo que é avaliável”, que bons programas poderiam ser concebidos através da aplicação de um “modelo lógico” de cunho racional-compreensivo. Importava para o sucesso de um programa a sua matriz de responsabilidades, seus mecanismos de monitoramento e avaliação, suas metas e indicadores (VENTURA, 2020a). O planejamento passara a ter uma função de suporte para que órgãos setoriais aplicassem as melhores práticas gerenciais da época, mas também, e sobretudo, uma função de controle, que inviabilizaria políticas, projetos e programas que não atendessem aos padrões técnicos postulados pelos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Em um contexto de escassez de recursos, e sob o discurso de austeridade fiscal, o planejamento serviria como filtro, pelo qual apenas uma pequena fração das demandas setoriais passariam, e só assim poderiam acessar os recursos públicos. Seu efeito poderia ser benéfico ao governo, vez que facilitava-lhe alocar o pouco recurso disponível em programas e projetos tecnicamente mais bem acabados. Mas, quando o governo federal resolveu acelerar o crescimento econômico através de uma vultosa carteira de investimentos (PAC), ampliando também a despesa na chamada agenda social, a interposição de filtros e controles



gerenciais passaria a constituir uma barreira à implementação da agenda pretendida pelo Presidente.

A “avaliação-como-se-fosse-planejamento” incorpora a história de uma burocracia de viés racionalizante, tida por muito tempo como uma “burocracia acima das burocracias”, ou seja, um segmento de excelência do funcionalismo público, identificado como estratégico, e cujo saber deveria se sobrepor ao dos órgãos setoriais. Esse saber incorporava um pensamento que vinha sendo amadurecido desde a Reforma Gerencial, baseada em referências internacionais, como é o caso do *modelo lógico* (CASSIOLATO; GUERESI, 2010). Seu pressuposto seria o de aperfeiçoar as políticas, melhorar o desempenho das intervenções estatais a partir de desenhos que conectassem as ações e os objetivos declarados pelo governo, e de indicadores que permitissem acompanhar seu desempenho.

Na ausência de uma elaboração própria, abrangente e formatada de reforma do Estado – tal como ocorrera com a reforma gerencial no primeiro mandato de FHC – o governo Lula deu azo para que o ideário da “avaliação-como-se-fosse-planejamento” – mais aderente ao discurso da gestão anterior – avançasse em sua gestão, ao menos no órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF). A percepção do Estado a partir de um déficit de racionalidade ensejou a disseminação – eventualmente, forçada a partir de normas, métodos e padrões – do núcleo estratégico do governo (planejamento, orçamento, controle, finanças) para os braços operacionais (órgãos setoriais). Uma tecnocracia que buscava combinar cultura gerencial e ideais progressistas ganhou terreno, impulsionada por concursos e cursos de formação de carreiras estatais como os produzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)<sup>59</sup>.

Mas, assim como ocorrera durante a Quarta República (1946-1964), cristalizou-se nos círculos mais influentes do Governo Lula a ideia de que havia nos instrumentos formais de planejamento uma “burocracia excessiva” e que seria necessário renovar as práticas e procedimentos estatais para alavancar o desenvolvimento. A burocracia de planejamento federal perdeu prestígio frente ao núcleo de assessoramento direto do Presidente. Surge então, no segundo mandato de Lula, uma crítica às práticas de planejamento, na qual elas

---

<sup>59</sup> Os catálogos de curso ofertados pela ENAP no período de 2000-2017 estão disponíveis no endereço (<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1025>, acessado em 13/12/2020). Nota-se um alinhamento da escola com valores ligados à cidadania e à democracia ao mesmo tempo em que dissemina conteúdos de cunho gerencial.

estariam baseadas apenas em “uma coisa do dever-ser normativo, como as coisas deveriam ser [...]”(VENTURA, 2020a, p. 146).

Essa burocracia havia se descolado das condições de implementação experimentadas pelos órgãos setoriais para se fixar em métodos e instrumentos de avaliação tão sofisticados quanto incompatíveis com a entrega de resultados:

Nessa linha interpretativa, o suposto descolamento entre o PPA e as políticas públicas estaria, em parte, na diferença da “racionalidade da área meio com a racionalidade das áreas fins” (E 27), que seria “uma diferença fundamental” (E 27). O técnico da SPI, enquanto atuante na área meio, “ele não entrega rodovia duplicada, ele não entrega sistema de ensino organizado” (E 27), ele teria apenas “que entregar um plano, ele não tem que entregar resultado concreto” (E 27). Então na SPI, por ser “uma caixinha que é responsável formal por fazer planejamento, cheio de burocratas, esses caras podem criar processo, criar modelo de fazer que tem mais a ver com a racionalidade dele” (E 27), ou seja, a racionalidade de área meio, que, em termos de resultados finalísticos, “não tem que entregar nada”. (VENTURA, 2020a, p. 144).

As críticas à Secretaria de Planejamento apontavam-na mais como um órgão de controle do que como órgão de apoio à execução de políticas públicas. Seu papel, muitas vezes, facilitava mais o trabalho da Controladoria Geral ou do Tribunal de Contas da União do que dos órgãos setoriais, responsáveis por entregar bens e serviços públicos à população. Atribuía-se a esse comportamento da SPI uma tendência corporativista de deter um poder cartorial que não necessariamente contribui com os objetivos do governo.

Nessa visão, “as burocracias têm muita dificuldade de funcionarem sem um lastro cartorial, então o Tesouro controla o financeiro, uma parte do Tesouro controla a liberação de empréstimos internos ou externos, a SOF controla o cartório orçamentário, a Secretaria de Gestão controla a autorização de pessoal, e assim por diante” (E 22). Em cada um desses exemplos figuraria “uma burocracia cujo capital era o domínio de um processo que tinha alguma relevância cartorial” (E 22). E, nessa interpretação, “a SPI buscava ser uma secretaria em que uma carreira dominaria esse cartório específico do PPA” (E 22), “um cartório de ficha de programa”. (VENTURA, 2020a, p. 147).

Desde o primeiro mandato de Lula, havia se estruturado na Casa Civil da Presidência da República uma assessoria voltada a acompanhar e viabilizar a agenda prioritária do Presidente. Esse núcleo foi assumindo cada vez mais papéis que eram do planejamento no governo anterior, como a articulação e a coordenação de programas prioritários, definição de metodologias de monitoramento e acompanhamento, elaboração de metas e indicadores e até de Sistemas de Informação voltados suprir o centro do governo federal de informações úteis à tomada de decisão.

A agenda da Casa Civil seria turbinada com a criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que subverteria completamente as premissas de avaliação de projetos de investimentos até então preconizadas pela SPI. O PAC ampliou maciçamente o volume de investimentos do governo federal, e, para tanto, flexibilizou todos os critérios de seleção e alocação de recursos prescritos nos instrumentos de planejamento institucionalizados na SPI, dentre eles o Plano Plurianual.

[A]í vem o PAC com uma premissa diferente: “eu quero entregar produto pra sociedade” (E 29), “o Controle que faça a sua parte e desenvolva os seus instrumentos, nós temos como papel entregar” (E 29). Então haveria entre PAC e PPA uma certa incompatibilidade: “lógico que não ia dar certo, o governo queria fazer” (E 28), e “o modelo não comporta isso, ele prende” (E 34) (VENTURA, 2020a).

As críticas quanto ao *modus operandi* da burocracia de planejamento e as pressões surgidas pelo deslocamento crescente de poder do Planejamento para a Casa Civil levaram uma corrente de servidores da SPI a formular a segunda “sinédoque de planejamento” de que trata Ventura, a da “entrega-como-se-fosse-planejamento”. Nela, seria necessário reformular os instrumentos e práticas de planejamento governamental para ajustá-los a um governo que não estava mais preso à agenda da austeridade fiscal, e que pressionava a burocracia a impulsionar a despesa pública de modo a entregar à sociedade os serviços e bens prometidos pelo presidente.

[P]assou a ganhar alguma força a ideia de que o que estaria por trás dessa aliança entre planejamento e controle de legalidade “seria uma visão de Estado como protetor da moralidade” (E 29), de modo que “os dois tem a missão civilizatória de fazer o Estado ser responsável, transparente, tem muita identidade, eles são, eles compartilham essa missão civilizatória da burocracia de classe média no Brasil, de evitar que o Estado seja corrupto” (E 27) (VENTURA, 2020a).

Na visão da corrente que pretendia reformular as práticas estatais a partir da leitura da “entrega-como-se-fosse-planejamento”, seria preciso romper com a lógica cartorial e de controle que operava na Secretaria de Planejamento. Era preciso acabar com os filtros gerenciais que impediam os projetos e programas setoriais de acessar o orçamento, o que implicava também reformular o Plano Plurianual. Havia a compreensão, por parte de um grupo de servidores da SPI de que era necessário quebrar a hierarquia que havia sido construída entre os saberes dos órgãos centrais (de planejamento e orçamento, mas também de controle e finanças) e os dos órgãos setoriais. E, para isso, seria necessário também mudar

a linguagem do planejamento, tornando-a menos tecnocrática e metodológica e mais próxima da realidade de execução de políticas públicas.

“você retira o poder baseado nessa ideia de um saber distintivo, de uma metodologia” (E 22), “um processo segregado desse, que conversava, infelizmente, apenas com o controle, e não é que não conversava, desconversava com as condições de execução das políticas” (E 22) (VENTURA, 2020a).

Seria necessário também mudar a linguagem do planejamento, tornando-a menos tecnocrática e economicista, e mais próxima da realidade de execução de políticas públicas. A lógica segundo a qual se poderia entregar resultados à sociedade a partir de um método racional-compreensivo capaz de prever, quantificar e controlar cada fator que contribuiria para essa entrega daria espaço a uma visão que compreenderia a complexidade da ação pública, sem a pretensão de antever e controlar previamente todos os elementos que incidem sobre as intervenções em uma dada realidade.

Para reduzir a miséria ou os níveis de violência, por exemplo, não caberia ao Estado traçar um plano completo, decomposto em um conjunto pré-fixado de ações, cada uma com suas metas, indicadores e responsáveis, buscando prever e eliminar todos os desperdícios de recursos de antemão. Seria necessário proceder às intervenções buscando apreender, muitas vezes *a posteriori*, os seus resultados, recalibrando e reformulando continuamente os procedimentos, levando em consideração a conjuntura social, política e econômica, tanto no plano local como no plano nacional, de modo a fazer acontecer o resultado esperado.

A SPI “problematizou essa ideia de uma burocracia especialista nisso, e problematizou a ideia de que o alcance de resultados no Estado deriva da adoção de um método, de uma linguagem controlada por uma burocracia” (E 22). Isso traz “um ponto importante para o debate, que é assim: a técnica não é neutra” (E 1). O corpo da secretaria “não romantizava a técnica” (E 27), “era um grupo aqui com bem menos ingenuidade” (E 1), “ele denunciava os modelos de gestão que não produzem resultado, que viram fim em si mesmos” (E 27). E aí vinha a “ideia de que resultado é uma questão complexa e envolve um processo muito menos linear, muito mais embaraçado de agentes que detém recursos diferentes em diversas posições, desde a execução na ponta até aspectos centrais dos instrumentos governamentais” (E 22). (VENTURA, 2020a, p. 169).

A sinédoque “entrega-como-se-fosse-planejamento” levou a uma série de alterações nas práticas de planejamento, e inclusive a uma alteração substancial no modelo do Plano Plurianual 2012-2015. Houve conflito interno tanto na SPI quanto no Ministério, e houve

questionamentos e críticas internas e externas, sobretudo dos órgãos de controle, que perderam um importante ponto de apoio na burocracia governamental.

A SPI buscou, com esse movimento alinhar-se às orientações progressistas dos governos Lula e Dilma, revertendo a linha de pensamento que vinha desde o regime militar – quando o prestígio da tecnocracia econômica se sobrepôs aos interesses setoriais, principalmente da área social – e que continuaram com a reforma gerencial, premida pela necessidade de ajuste fiscal. Nesse último período, sob influência da LRF, a austeridade fiscal havia se tornado o norte das práticas de planejamento e orçamento. Naturalmente, essa orientação não se mostraria compatível com um governo eleito sob a promessa de reposicionar o Estado como protagonista do crescimento econômico e do combate à pobreza e às desigualdades sociais. Era necessário reverter o “Estado estéril” herdado do governo FHC (MORETTI, 2012, p. 227).

Conferidas as condições de equilíbrio fiscal, era preciso fortalecer e destravar os setores executores, e necessariamente gastadores, do governo federal. Vamos ouvir os próprios atores dessas burocracias:

Essa era “a ideia do PPA 2012-2015, de você flexibilizar ou diminuir o trabalho setorial, a redundância no setorial, na viabilização do gasto, na inclusão de um novo investimento” (E 25), de tal forma que, “a partir desse ponto, o PPA passa a ter essa ideia de não ser um entrave pros órgãos setoriais” [...]. Então a questão “era deixar o PPA de ser um entrave, dar liberdade pros gestores, pros órgãos executores, [...]”. Buscava-se construir o planejamento em oposição à pura negatividade hegemônica pelo controle, região que encadeava toda uma série de procedimentos que levavam à ideia de que “as políticas eram muito travadas” (E 19), de que “você não conseguia entregar os bens e serviços” (E 19), de que esses “procedimentos atrapalham a execução” (E 22), de que eles significavam “entrave enorme de dificuldades de execução” (E 37), tudo isso entendido enquanto “falta de planejamento, mais assim, no sentido de implementação”. (VENTURA, 2020a, p. 197, 211).

As alterações no PPA foram efetivadas, sinalizando que o grupo que defendia a “entrega-como-se-fosse-planejamento” se sobrepôs, temporariamente, ao grupo da “avaliação-como-se-fosse-planejamento”. Mas essa vitória foi localizada, situada apenas em parte do Ministério do Planejamento, e não chegou a se estender à Secretaria de Orçamento Federal, onde as práticas orçamentárias pouco foram alteradas durante os governos Lula e Dilma. Continuaram permeadas pela premência do equilíbrio fiscal sobre as demandas sociais, e por uma orientação de padronização e controle mais do que de flexibilização e suporte aos órgãos setoriais.

A flexibilização na linguagem do planejamento, que se tentou promover na SPI por meio do PPA, não chegou a interferir no processo orçamentário. As categorias e classificações do Plano foram alteradas, mas não as do orçamento. Buscou-se reduzir o imbricamento entre os dois instrumentos. As preocupações com a questão fiscal e o cumprimento da LRF ficaram mais marcadamente presentes nas práticas da SOF, que também continuou privilegiando as relações hierárquicas entre órgão central e os setoriais.

O PPA, por outro lado, vinha ampliando seu caráter participativo e valorizando as linguagens de cada uma das áreas executivas do governo, observando “o caso a caso, a diferença, a particularidade, a especificidade”. Buscava-se resgatar os saberes dos agentes que estavam tentando implementar as políticas setoriais e transversais na ponta, na interface com os beneficiários e com os entes executores. No planejamento, em boa medida, foi abandonada a ideia de padronização e o “furor normativo” herdado da influência gerencial (VENTURA, 2020a, p. 210). Agora, segundo os agentes públicos participantes desse processo, partia-se da noção de que

“os critérios das políticas públicas, os critérios da administração pública não são neutros, eles, por exemplo, tornam invisíveis determinados segmentos” (E 22), e “então o PPA precisava ter uma estrutura, ter uma linguagem na qual coubessem os segmentos tipicamente invisíveis, segmentos que sofrem discriminação, segmentos que são objetos das desigualdades no Brasil” (E 22). [...] “[O] PPA 2012-2015 revela, com mais clareza, os compromissos de governo para públicos específicos: negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, mulheres, jovens, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBT e população em situação de rua” [...] (VENTURA, 2020a, p. 202).

A mudança na prática do planejamento promovida pela SPI mexeu também nas relações com os órgãos setoriais. As discussões que cercaram o PPA 2012-2015 provocaram conflitos internos na burocracia de planejamento e orçamento, conforme relatados por Ventura (2020). Mas o período de bonança fiscal que contribuiu para o ímpeto de renovar as formas de fazer o planejamento governamental, com o foco na entrega de bens e serviços e não no controle e nas restrições fiscais, durou pouco tempo. Uma nova crise econômica e política eclodiu em 2015, levando ao impeachment de Dilma em 2016 e ao fim do ciclo desenvolvimentista que se iniciara com Lula.

O planejamento governamental teve seu prestígio ainda mais reduzido no período que sucedeu a queda de Dilma. Um novo regime fiscal, ainda mais austero, foi promovido em 2016, e o PPA, que havia atenuado seu caráter cartorial viu-se relegado a uma mera

formalidade, ameaçado de extinção por novas propostas de alterações constitucionais defendidas pelo governo Bolsonaro<sup>60</sup>. O órgão formal de planejamento governamental seguiu o caminho do desprestígio.

Poucos anos depois, já em 2019, em novo governo, não era apenas a Secretaria de Planejamento que seria extinta, mas o próprio Ministério do Planejamento, que formalmente foi extinto pelo decreto, que criou o Ministério da Economia, tratado como superministério por abarcar estruturas de 5 antigos ministérios. Por meio desse decreto, a antiga SPI, que em 2016 já tinha sido reduzida a um pedaço da Seplan, acabou sendo reduzida ainda mais, passando a figurar como uma subsecretaria, dentro de uma secretaria, dentro de uma secretaria-especial, dentro do Ministério da Economia. [...] Assim, “a secretaria foi extinta, virou uma secretaria de loteria”, de modo que “o órgão central de planejamento, na verdade ele praticamente inexistente hoje em dia, então, você tem uma secretaria que faz várias outras coisas, inclusive cuida de loterias e energia, coisas desse tipo, e uma das muitas coisinhas que ela faz é planejamento”(VENTURA, 2020a, p. 214).

Os ideais desenvolvimentistas vêm desde a Era Vargas e ainda ecoam no Estado brasileiro. Também circulam as disputas sobre o papel do planejamento governamental em uma economia de mercado – como as travadas entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin ao final do Estado Novo (2010) sobre os PNDs no Regime Militar ou sobre o PPA no Ministério do Planejamento durante os governos FHC, Lula e Dilma. Mas, mais recentemente, essas ideias perderam espaço para o discurso da austeridade fiscal.

Na crise fiscal do segundo mandato de FHC, a atividade de planejar ganhou contornos de avaliação e controle. No período Lula-Dilma, a geração de emprego e renda associada a resultados fiscais favoráveis levaram o planejamento a buscar remover gargalos à execução, e a potencializar a entrega de bens e serviços, ainda que mantidos os controles fiscalistas herdados do período anterior. Mas uma nova crise veio, e, assim como ocorreu no período de redemocratização – quando todo o esforço governamental estava centrado no controle do processo inflacionário – o planejamento vem sendo eclipsado pela premência de reformas previdenciárias, trabalhistas, tributárias e administrativas, e de um novo regime fiscal centrado em um teto de gastos fixado na Constituição Federal. O ímpeto criativo que se via no período desenvolvimentista do século XX, quando a burocracia nuclear do governo se ocupava de buscar meios para financiar as intervenções estatais, e não apenas para conter

---

<sup>60</sup> A PEC do Pacto Federativo (PEC 188/2019), em tramitação no Congresso Nacional, propõe a extinção do PPA.

suas despesas, cedeu espaço a uma atividade de mero controle visando o cumprimento de metas de resultado primário e limites de gastos.

Fica evidente o ativismo presente na prática dos agentes que falam em nome do planejamento e orçamento federal, tal como ressalta Ventura (2020a). Conforme se discutirá na quarta parte deste trabalho, o ativismo dos agentes burocráticos está relacionado também à disputa por retornos simbólicos e materiais. Trabalhos com abordagens pragmatistas ou etnográficas podem captar melhor a dimensão desse ativismo que, em segmentos do topo da burocracia federal, como é o caso do planejamento e orçamento, será travestido na luta por categorias, metodologias, procedimentos e outras ferramentas que acentuam hierarquias valorativas particulares.

Difícilmente essas disputas serão explicitadas em documentos oficiais ou refletirá em contendas para além da linguagem técnica e racionalizante típica desse campo, sempre fazendo alusões a princípios da Administração, ao marco legal e à experiência internacional. Difícilmente ocorrerá de os agentes burocráticos que militam nesse campo explicitarem em suas manifestações oficiais quais indivíduos, grupos sociais, ou visões de mundo podem ser favorecidas ou desprestigiadas a partir de modificações nas práticas estatais. As disputas e a exacerbação do ativismo burocrático são verificadas principalmente quando há alterações ou propostas de alterações significativas em seus instrumentos de trabalho, o que acaba redistribuindo capitais estatais e reconfigurando esse espaço de poder. É esse o caso da mudança ocorrida no PPA, tal como reportado brilhantemente por Ventura (2020a).

Hoje, as práticas burocráticas do chamado “núcleo estratégico do Estado” se ocupam basicamente de comprimir a despesa pública, sobretudo em áreas sociais, cuidando para que caibam no regime de austeridade fiscal. Essa posição alcança o conjunto das práticas de planejamento e orçamento, atingindo, especialmente, as demandas sociais como as que reivindicam mais e melhores serviços públicos de educação e saúde.

## **16. Planejamento, Segurança e Controle**

Práticas estatais combinam componentes ligados à ordem do proibido e do permitido no território nacional segundo a lei, e que se verifica no controle estrito da legalidade das normas e atos administrativos, orçamentários e financeiros – aspectos ligados à *soberania*. Consistem também em impor padrões à linguagem oficial, às formas de organização das equipes e estabelecimentos públicos, às categorias, aos indicadores e procedimentos. Ditam



o que pode e deve ser dito e feito em nome do público, e, nesse sentido, possuem uma disposição *disciplinar*. Não menos importante, cuidam de *governar*, evitando fenômenos como a “deterioração das contas públicas”, a “fuga de investidores”, a “insolvência fiscal”, a hiperinflação ou a elevação descontrolada do desemprego. Conduzem condutas para assegurar que certos cenários econômicos indesejados à vida da população não ocorram.

Tem-se, de fato, um triângulo: soberania-disciplina-gestão governamental, cujo alvo principal é a população, e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança” (FOUCAULT, 2003, p. 302)<sup>61</sup>.

Dispositivos de segurança devem se basear em um cálculo de custo sobre o quanto se deve pagar para evitar um dado cenário. Estima-se um limite de custo para além do qual o Estado não deve arcar, sob o risco de incorrer em fenômeno igualmente indesejado. Não se deve comprometer as finanças públicas em prol da segurança de indivíduos ou grupos de indivíduos, mas manter o olhar sobre curvas de distribuição de probabilidade, sobre estatísticas que indiquem as condições de vida de uma massa populacional.

Cabe ao aparato estatal estabelecer os cenários a serem evitados, estipulando os limites das condutas aceitáveis para que o Estado se antecipe a essas situações de risco. E, sobretudo, cabe estabelecer mecanismos de segurança de modo a mitigar riscos a um custo razoável.

Planejamento e orçamento compõem uma tecnologia de segurança, na medida em que se colocam como proteção do erário, em defesa da eficiência, como antídoto contra o gasto desordenado, não-razional. Constitui, portanto, um dispositivo capaz de repelir cenários de desequilíbrio econômico que ponham em risco a população, protegendo-a contra

---

<sup>61</sup> Note-se que Elias também enfatiza a questão da segurança como central à formação do Estado moderno.

Com a divisão de funções, aumentou a produtividade do trabalho. A maior produtividade era condição para a elevação dos padrões de vida de classes que cresciam em número; com a divisão de funções, acentuou-se a dependência das classes superiores; e só num estágio muito adiantado dessa divisão de funções é que, finalmente, tornou-se possível a formação de monopólios mais estáveis de força física e tributação, dotados de administrações altamente especializadas, isto é, a formação de Estados no sentido ocidental da palavra, através dos quais a vida do indivíduo ganhou, aos poucos, maior “segurança”. O aumento da divisão de funções, porém, colocou também maior número de pessoas, e áreas habitadas sempre maiores, em dependência recíproca, exigiu e instilou maior contenção no indivíduo, controle mais rigoroso de suas paixões e conduta, e determinou uma regulação mais estrita das emoções e — a partir de determinado estágio — um autocontrole ainda maior. Esse é o preço, se podemos chamá-lo assim, que temos que pagar por nossa maior segurança e vantagens correlatas. (ELIAS, 1993, p. 249).

um Estado que não saiba se manter dentro de certos limites de atuação, e evitando as dolorosas consequências sociais de uma gastança no setor público.

Uma vez que os cenários evitados dizem respeito à segurança da população como um todo, e não de indivíduos ou de grupos específicos, nada impede que essas medidas de segurança exijam sacrificar serviços prestados apenas a certos indivíduos ou grupos. Sob esse ponto de vista, é como se sacrifícios individuais fossem tolerados em nome do interesse coletivo. Endividar-se para investir na universalização substantiva de direitos sociais, por exemplo, poderia levar o Estado à bancarrota, e, portanto, para evitar um cenário de risco à população de forma indiscriminada, seria preferível, nessa perspectiva, deixar que alguns grupos (usualmente negros, pobres, populações da periferia) mantivessem-se excluídos de algumas coberturas previstas pelo Estado democrático de direito. No Brasil, esse tipo de posição presta suporte ao racismo, presente também nas práticas de planejamento e orçamento, conforme será discutido mais adiante.

Segundo Moretti (2012), a *função planejamento*, tal como institucionalizada no Estado brasileiro, “funciona como uma espécie de filtro” que impõe suas categorias às demais áreas estatais responsáveis pela execução de políticas públicas, e atingem desigualmente os diversos grupos sociais. Elas definem requisitos às demais práticas estatais – requisitos que embora sejam revestidos de linguagem técnica, não são neutros, mas carregados de valores que privilegiam perspectivas particulares de mundo. Para esse autor, o planejamento emerge como esfera discursiva que se diferencia das outras na medida em que constrói novos objetos e relações no interior do Estado, convertendo em universal uma perspectiva particular de mundo.

Os “filtros” aos quais se refere Moretti estão associados a uma prática de controle. Eles operam como padrão de normalização, servem como base para decidir aquilo que pode e o que não pode prosperar com a chancela da burocracia profissionalizada do planejamento e do orçamento.

A formação histórica da burocracia profissional no Estado brasileiro permite enxergar que seu surgimento está associado a valores como a padronização e a racionalização, levando à construção de um saber no interior do Estado que não é o saber da educação, da saúde, da assistência social, da moradia, da defesa ou da agricultura. Embora nessa burocracia se aplique a linguagem econômica, também não se pode dizer que se trata de um saber do campo disciplinar da economia, pois ela não advoga explicitamente uma

posição quanto às teses econômicas em voga no debate nacional, ou quanto aos caminhos que levarão o país ao desenvolvimento econômico. Planejamento e orçamento podem estar ligados tanto a uma visão econômica desenvolvimentista quanto neoliberal, podem ser aliados tanto de governos ditos de esquerda quanto de direita.

Trata-se de um saber que é dos métodos de racionalização, padronização, e alinhamento estratégico a uma visão que lhe é externa, como o núcleo político do governo ou os setores finalísticos. O planejamento e o orçamento lançam-se sobre todas as áreas do Executivo, estabelecem uma linguagem e uma lógica para todos os órgãos, ligando-as ao alcance das macrodiretrizes econômicas e dos objetivos estratégicos do governo. “O discurso do planejamento vem acompanhado da discussão sobre o agente da coordenação das ações no interior das relações burocráticas” (MORETTI, 2012, p.68). É o papel de coordenação, de normatização, definição metodológica e procedimental – competências em maior ou menor grau associadas a um papel de controle – que é pleiteado por essa área-meio do Estado. Uma área que postula se subordinar apenas politicamente, e não tecnicamente, ao comando ministerial ou presidencial.

A análise da atividade orçamentária empreendida nesta pesquisa permite afirmar que, a despeito do desejo de parte dos seus quadros<sup>62</sup> e de quadros de áreas finalísticas, como o MEC<sup>63</sup>, se trata de uma atividade, sobretudo, de controle – no sentido de estabelecer critérios para que uma iniciativa, um projeto ou atividade seja avaliado como regular, conforme, aceitável ou, pelo contrário, seja considerado irregular, anômalo, temerário. Controlar, aqui, remete à imposição de padrões, procedimentos, formatos e linguagens. Pressupõe legitimidade para editar gabaritos, interpretar os códigos de conduta, acusar movimentos suspeitos, e avaliar se os pleitos que lhe chegam observam ou não o interesse público, se devem ou não devem prosperar.

Na prática orçamentária, os controles são os mais diversos. Controles sobre a implantação das políticas públicas adotadas, suas formas de execução (direta,

---

<sup>62</sup> Eu sou crítico sim [desse tipo de relação de cima para baixo da SOF com os órgãos executores] ... Tem uma palavrinha pra mim que é chave que é coordenação, se você for lá nas competências da SOF você vai ver lá ‘coordenar o processo orçamentário’. A minha crítica é que se você for ao dicionário você vai ver que coordenação tem duas linhas de significado, tem uma que é a que eu concordo que tem mais a ver com harmonizar, coordenar no sentido de juntar para alcançar um objetivo comum, e tem uma que tem mais a ver com comando, que é como eu acho que a SOF se enxerga, ela se enxerga com o comando do processo orçamentário, então ela determina as regras, ela impõe coisas, isso gera conflito com os órgãos (ENTREVISTA 2).

<sup>63</sup> “A SOF deveria conhecer melhor as políticas públicas. Isso ajudaria, porque eles têm dificuldade de entender a política e aí fica difícil às vezes.” (ENTREVISTA 3).

descentralizada para Estados, Distrito Federal e Municípios e transferências), seus instrumentos, cronogramas de execução com etapas e produtos bem definidos, seu grau de focalização, seus custos e impactos, para atingirem os resultados pretendidos pelo programa. Controles sobre os bens e serviços ofertados pelo programa, responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (órgãos e unidades administrativas). Controles sobre os custos de referência do projeto, sobre sua duração e sobre sua repercussão financeira nos orçamentos futuros da União (o quanto custará anualmente após concluído). Controle sobre metas físicas<sup>64</sup> que devem ser declaradas previamente para cada ação governamental. Controles sobre as despesas com pessoal ativo e inativo da União. Controles quanto às ações orçamentárias, se condizem ou não com as prioridades declaradas nos planos do governo.

E, principalmente, o controle sobre os impactos da ação sobre as metas fiscais, o que se dá a partir do acompanhamento de relatórios periódicos de arrecadação e de gasto do governo, de estimativas de receita e despesa, de limites para movimentações financeiras, para endividamentos e para que o governo firme novos compromissos de pagamento. Nesse ponto, a atividade de controle pode extrapolar as variáveis estritamente fiscais (gasto e arrecadação) para observar também as dimensões creditícias, monetárias e cambial, ou seja, o conjunto de variáveis macroeconômicas do país.

O objetivo primordial da política fiscal do governo é promover a gestão equilibrada dos recursos públicos, de forma a assegurar a manutenção da estabilidade econômica e o crescimento sustentado. Para isso, atuando concomitantemente com as políticas monetária, creditícia e cambial, o governo procura criar as condições necessárias para a queda gradual do endividamento público líquido em relação ao PIB, a redução das taxas de juros e a melhora do perfil da dívida pública. (Doc. 6, p. 77)<sup>65</sup>.

Há, portanto, uma espécie de afinidade, de relação interna, entre o zelo fiscal e as tecnologias de planejamento e orçamento, constituídas como controles que se impõem aos órgãos executores do Estado para que eles possam realizar seus programas. Esse zelo em

---

<sup>64</sup> As Metas Físicas fazem parte da estrutura programática das ações orçamentárias e dizem respeito à quantidade de bens ou serviços que serão entregues a partir de uma determinada ação, em um dado exercício, mediante a aplicação de um dado montante financeiro. Note-se que a estipulação e aferição de metas físicas são mais fáceis para determinadas ações e mais difíceis para outras. Por exemplo, para uma ação de construção de um trecho rodoviário é mais fácil definir uma meta em quilômetros de estrada a serem entregues. Já para uma ação de apoio à prevenção da violação de direitos humanos, essa definição e aferição são mais difíceis. Isso faz com que o controle sobre o primeiro tipo de ação seja mais facilmente implementado, dando maior conforto aos gestores e auditores, enquanto coloca o segundo tipo de ação em uma condição de desvantagem sob o prisma gerencial, tornando-a mais difícil de ser controlada e produzindo insegurança nos executores. Trata-se, portanto, de uma categoria orçamentária que impõe uma espécie de hierarquização entre as ações e programas do orçamento público.

<sup>65</sup> Declaração presente em todas as versões do Manual Técnico de Orçamento, desde 2012 até 2020.

garantir o equilíbrio das contas públicas é tido como condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico, mas não como condição suficiente para tanto. A política fiscal é entendida como proteção da população contra uma deterioração da economia nacional. Daí o seu caráter securitário. No período analisado neste trabalho, de 2011 a 2020, a burocracia de planejamento e orçamento apresentou uma postura majoritariamente de controle, de alinhamento à área econômica em defesa da política fiscal, fazendo ver a dimensão social do Estado como risco de gasto excessivo e desordenado a ser mitigado.

Os órgãos de planejamento e orçamento atuam como se fazer oscilar o ritmo de alfabetização, os níveis de desemprego, os índices de mortalidade infantil, ou a oferta de vagas em universidades fosse algo dentro do *normal*. Nessa racionalidade governamental nada disso é catastrófico. Por outro lado, os riscos de uma disparada da relação entre dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB) poderia afastar investidores externos, elevar os juros, a inflação, e os riscos de insolvência. Isso ameaçaria investidores, credores da dívida pública, e a própria estabilidade do sistema financeiro.

Nesse cenário, o nível de investimento privado, e conseqüentemente os níveis de emprego, atividade econômica e arrecadação despencariam, produzindo maiores déficits públicos e a necessidade de cortes drásticos em despesas sociais. Ou seja, sob essa perspectiva os cortes de hoje nas políticas sociais justificam-se também para evitar cortes maiores no futuro.

A dimensão social do Estado, por outro lado, coloca-se como aquela que vai defender a necessidade do gasto para o atendimento de demandas por serviços públicos de saúde, educação, segurança e outras áreas sociais, apropriando-se de uma linguagem que não é a do risco de catástrofe, pois o enorme déficit social e os altos níveis de desigualdade já assolam parte da população brasileira há muito tempo, já fazem parte do *normal* brasileiro. Assim, o subfinanciamento ou mesmo o desmantelamento de políticas sociais do Estado não configuram, sob essa ótica, um problema de segurança. Embora as condições de vida de uma parcela da população possam ser pioradas ou mantidas de forma precária, isso pode ser justificado em nome de um bem maior: o equilíbrio das contas públicas – este sim, entendido como requisito para a segurança da economia nacional, correspondendo ao interesse público.

Dentro da chamada área social, cada setor detém sua linguagem própria, saberes específicos dominados por profissionais voltados à execução de políticas junto à população: a linguagem dos especialistas em saúde pública, em educação, em assistência social. A cada

um desses saberes está associado uma espécie de capital simbólico, que, em geral, não diz respeito à burocracia nuclear no Estado, em particular a de planejamento e orçamento. Pelo contrário, quanto mais específicos se tornam a linguagem e os saberes em cada uma das áreas finalísticas do Estado, maior será a dificuldade do planejamento central de impor métodos racionalizantes, aplicáveis ao conjunto das políticas públicas. A autonomização dos setores finalísticos, sob essa ótica, ameaça o prestígio das burocracias centrais do governo.

Evidenciar os riscos de gasto excessivo, produzir evidências da crise fiscal, da ineficiência do gasto público e da falta de padronização e racionalização do conjunto do governo, elaborar cenários indesejados e associá-los a problemas da gestão pública, usualmente tida como deficitária em relação ao *estado da arte* dos países desenvolvidos. Todas essas tarefas contribuem para a valorização da “mão-direita” do Estado, do núcleo burocrático ocupado em controlar e coordenar as demais áreas governamentais, e, também, em conter a “mão-esquerda”, executora de políticas sociais.

Como se vê, as tensões percebidas no interior do aparato Estatal são muitas. A racionalidade que preside a atividade governamental em um dado país e em uma dada época pode ser mais bem analisada quando observadas essas tensões a certa distância, com algum afastamento geográfico ou temporal. Quando se atenta às respostas a questões como: o que define um bom governo? quais são os limites a partir dos quais a ação estatal é considerada imprópria, ou ilegítima? Qual é o núcleo da atividade governamental, sem o qual um governo perde sua razão de ser? Vamos nos valer das investigações de Michel Foucault acerca da racionalidade governamental para compreender e endereçar questões dessa natureza. Elas serão discutidas na próxima seção.

### **17. Analítica da razão de governo**

Foucault concentrou suas investigações sobre as relações entre saber, poder e sujeito. Seus estudos sobre a gestão dos “processos biossociológicos das massas humanas” conduziram-no a investigar uma tecnologia de poder particular, e, daí à sua genealogia do *Estado moderno* (FOUCAULT, 2008c, p. 520). Para tanto, ele rejeitou assumir como objeto primitivo de análise noções universais “como, por exemplo, o soberano, a soberania, o povo, os súditos, o Estado, a sociedade civil” (FOUCAULT, 2008c, p. 4), e fundou sua pesquisa em um conceito ampliado de *governo* – entendido “no sentido amplo de técnicas e procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens.” –, de modo que se pode falar em

“governo dos filhos, governo das almas ou das consciências, governo de uma casa, de um Estado ou de si mesmo” (FOUCAULT, 2008c, p. 532).

Foucault irá se afastar das teorias convencionais do Estado e irá investigar as condições de possibilidade para os diferentes tipos de racionalidade de governo, o que em seu entendimento consiste em “uma medida razoável e calculável da extensão das modalidades e dos objetivos da ação governamental” (FOUCAULT, 2008c, p. 123). Em outras palavras, ele buscará identificar formas de pensar o modo de ser das práticas de governo, aquilo que as torna apreensíveis e praticáveis para ambos, governantes e governados (GORDON, 1984, p. 3).

A análise genealógica de Foucault não se confunde com a busca pela gênese das instituições, tampouco procura mostrar como os objetos examinados são produtos ideológicos. Sua análise visa reconstituir a rede de alianças, de encadeamentos, de pontos de apoio pelos quais uma série de práticas pôde costurar discursos e objetos, dizíveis e visíveis, fazendo com que novos objetos (a delinquência, a loucura, entre outras), uma vez articulados a *regimes de verdade*, se inscrevessem nas vivências dos sujeitos. Não se trata da emergência de uma ilusão, mas do conjunto de regras e condições que permitem estabelecer categorias discursivas que diferenciam os enunciados entre verdadeiros e falsos.

A análise foucaultiana procura entender o nascimento de regimes de *verificação*<sup>66</sup>. É nesse nível que ele buscará mostrar como se encadeiam regime de verdade e práticas de governo, e é a partir da dessa articulação que, segundo ele, emerge a possibilidade de uma “crítica prática”, guiada por interesses nas ‘possíveis transgressões’ e transformações de restrições ditas universais e necessárias” ou, simplesmente, uma “arte de não ser governado de tal maneira” (FOUCAULT, 1990; MELO, 2019b).

O objeto de todos esses empreendimentos concernentes à loucura, à doença, à delinquência, à sexualidade e aqui de que lhes falo agora é mostrar como o par "serie de práticas/regime de verdade" forma um dispositivo de saber-poder que marca efetivamente no real o que não existe e submete-lo legitimamente à demarcação do verdadeiro e do falso. [...] A política e a economia, que não são nem coisas que existem, nem erros, nem ilusões, nem ideologias. É algo que não existe e no entanto está inscrito no real, estando subordinado a um regime que demarca o verdadeiro e o falso. (FOUCAULT, 2008c, p. 27).

---

<sup>66</sup> Regime de verificação, segundo Foucault, é “o conjunto das regras que permitem estabelecer, a propósito de um discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos.” (FOUCAULT, 2008c, p. 48–50).

Os estudos de Foucault sobre *governamentalidade* buscam identificar racionalidades imanentes à *arte de governar*, o que se dá a partir da análise das práticas governamentais, ou melhor, dessas práticas idealizadas, da “maneira pensada de governar o melhor possível” ao longo da história (FOUCAULT, 2008a, p. 4). Essa análise deve se concentrar na série: segurança, população, governo (FOUCAULT, 2008b, p. 99).

A segurança, aqui, diz respeito à capacidade de evitar um fenômeno, a partir de uma série de acontecimentos prováveis e de um cálculo de custo. Desabastecimentos, epidemias, violência entre cidadãos e cidadãs, tudo isso deve ser controlado para que fique dentro de limites aceitáveis. Um *dispositivo de segurança* é, assim, o mecanismo essencial de controle social sobre o destino da população, configurado a partir do triângulo: “soberania-disciplina-gestão governamental” (FOUCAULT, 2003, p. 302).

A soberania está relacionada ao domínio da lei em um território, cuja aplicação se dá pelo par binário permitido/proibido. Disciplina é aquela que vai atuar nos corpos, a partir das instituições e seus mecanismos de vigilância, avaliação e punição, moldando os indivíduos para cumprirem da melhor forma possível suas funções nas engrenagens sociais. E, por fim, governo diz respeito à condução de condutas de uma população, não de indivíduos ou de grupos de indivíduos, mas de curvas de distribuição de probabilidade aplicadas a uma massa populacional, o que se dá a partir de *dispositivos de segurança* que atuam no meio, na paisagem social, e não mais diretamente no corpo. Por exemplo, controles alfandegários e políticas de preços para conter riscos de desabastecimento de mercadorias, e campanhas de vacinação e políticas de restrições da circulação de pessoas para conter riscos de uma epidemia.

Foucault remonta ao surgimento, *grosso modo* no século XVI, da “razão de Estado”, uma racionalidade governamental particular que se opunha àquela vigente na Europa medieval, e que consiste em agir de modo que o Estado se torne o *dever ser* do Estado, ou seja, governar passa a ser agir sempre para que o “Estado possa se tornar sólido e permanente, que possa se tornar rico, que possa se tornar forte diante de tudo que pode destruí-lo” (FOUCAULT, 2008c, p. 6).

No Brasil o trecho abaixo, ilustra como essa *Razão de Estado* se apresenta na origem do Ministério da Fazenda, em um momento em que a legitimidade dos procedimentos estatais só seria questionada se eles ameaçassem a “sólida conservação de um tão grande Estabelecimento para a Arrecadação e Economia” da “Real Fazenda”.



A anterioridade e a importância do Erário Régio não só se refletiram na criação como também no posterior desenvolvimento do Ministério da Fazenda. A Lei de 22 de dezembro de 1761 erigiu o Real Erário, “autorizando ao Inspetor, e seus Oficiais com as maiores, e mais amplas faculdades, que sendo necessárias, e indispensáveis para a sólida conservação de um tão grande Estabelecimento para a Arrecadação e Economia da Minha Real Fazenda”. O minucioso Alvará de 14 de outubro de 1788, à vista de problemas atinentes à Real Fazenda, proclamou não ser possível a prática completa do sistema “sem que o Inspetor do Meu Real Erário seja juntamente Ministro de Estado” e, reconhecendo uma posição já possuída de fato, resolveu “criar, e declarar o Presidente, e Inspetor do Meu Erário Régio, Ministro e Secretário de Estado da Repartição da Fazenda” (BRASIL, 1974).

É nesse contexto que o direito emerge como limite exterior capaz de fixar os limites a partir dos quais as práticas do soberano podem ser consideradas ilegítimas. Essa razão de governo é constituída por práticas e instituições cuja “racionalidade tem por princípio e por domínio de aplicação o Estado” tais como o mercantilismo, o Estado policial e o aparelho diplomático-militar (FOUCAULT, 2008c, p. 8).

No século XVIII, segundo Foucault, “surge uma das grandes novidades nas técnicas de poder”, que é a “população”. Até então os governos não tinham percebido que deveriam lidar, não com sujeitos ou com povos e nações, mas com fenômenos específicos de uma massa populacional, como “natalidade, morbidade, esperança de vida, fecundidade, estado de saúde, incidência das doenças, forma de alimentação e de habitat”. Essas variáveis dizem respeito tanto aos movimentos da vida em um território, como às instituições e suas formas de intervenção (FOUCAULT, 1999a, p. 27–8). São processos que ensejam controles reguladores dos meios que incidirão nas condições biológicas – de subsistência, de locomoção, de troca de mercadorias, sanitárias, reprodutivas, dentre outras – de uma população: “uma bio-política da população” (FOUCAULT, 1999b, p. 131, 1999a, p. 290).

O elo entre as técnicas de poder aplicadas aos corpos (poder disciplinar) e à população (biopoder<sup>67</sup>) é a *norma*. Ela “permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica” (FOUCAULT, 1999a, p. 302). É nesse sentido que Foucault falará de uma “sociedade de normalização” – ocupada em disciplinar os corpos a partir de instituições e de regulamentar a vida da

---

<sup>67</sup> A noção de biopoder aparece pela primeira vez em 1976 (FOUCAULT, 2008b, p. 495), de modo ainda pouco preciso, e é retomada em 1978, dizendo respeito ao fenômeno que conecta o conjunto de mecanismos políticos (ou, mais especificamente, mecanismos de governo) “[à]quilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais”, “como o nascimento, a morte, a reprodução, a doença, etc.” (FOUCAULT, 2008b, p. 3, 514).

população a partir do Estado, sendo reconhecido que há imbricamentos nesses processos. Sob essa lógica, os governantes passam a contar com a previsibilidade estatística dos fenômenos populacionais dos governados.

Foucault assinala uma mudança na relação de poder do Estado sobre a vida dos indivíduos em seu território, uma transição do poder que os soberanos tinham para tirar a vida de alguém, “de fazer morrer ou de deixar viver”, e, que, com a introdução das tecnologias da biopolítica, passa ser o poder “de fazer viver e de deixar morrer” (FOUCAULT, 1999a, p. 287). Essas novas tecnologias de poder, chamado por ele de regulamentação, atua sobre a população, de forma científica, através de intervenções no meio, sobre variáveis como vacinas, esgotos, medicamentos, estoques de alimentos, estradas, alfândegas. “Pode-se dizer que o velho direito de causar a morte ou deixar viver foi substituído por um poder de causar a vida ou devolver à morte” (FOUCAULT, 1999b, p. 130).

Em um sistema biopolítico, o Estado perderia a legitimidade para “exercer a função morte”, e é aí que entra o exercício do racismo, entendido não como “desprezo ou ódio das raças umas pelas outras”, mas como tecnologia de poder que permite estabelecer um “corte entre o que deve viver e o que deve morrer”, de fragmentar esse campo biológico, hierarquizando-os, defasando alguns grupos em relação a outros. Ressalte-se que a morte aqui não necessariamente significa assassinato, mas envolve também a exposição ao risco de morte, e a morte política, o isolamento, a expulsão (FOUCAULT, 1999a, p. 304, 306). O racismo permite estabelecer uma relação na qual “a morte do outro, a morte da raça ruim, da raça inferior (ou do degenerado, ou do anormal), é o que vai deixar a vida em geral mais sadia; mais sadia e mais pura”. A morte do outro produz segurança (FOUCAULT, 1999a, p. 305).

Em outras palavras, tirar a vida, o imperativo da morte, só é admissível, no sistema de biopoder, se tende não à vitória sobre os adversários políticos, mas à eliminação do perigo biológico e ao fortalecimento, diretamente ligado a essa eliminação, da própria espécie ou da raça. A raça, o racismo, é a condição de aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização. [...] A função assassina do Estado só pode ser assegurada, desde que o Estado funcione no modo do biopoder, pelo racismo (FOUCAULT, 1999a, p. 306).

O Estado moderno, portanto, precisa do racismo para exercer poder soberano sobre o direito de morte, tal como nas situações de colonização e genocídio. O racismo “assegura

a função de morte na economia do biopoder”. Daí porque os Estados mais assassinos serem, ao mesmo tempo, os mais racistas (FOUCAULT, 1999a, p. 307–8).

Como se pode fazer um biopoder funcionar e ao mesmo tempo exercer os direitos da guerra, os direitos do assassinio e da função da morte, senão passando pelo racismo? Era esse o problema, e eu acho que continua a ser esse o problema. (FOUCAULT, 1999a, p. 315).

Dando seguimento à sua genealogia da *governamentalidade* ocidental, Foucault destaca um novo deslocamento fundamental que ocorre nas práticas de governo a partir do final do século XVIII e que faz irromper o mercado como um espaço de *veridição* – ou seja, ele deixa de ser apenas um espaço de jurisdição, no qual se julga a legitimidade ou ilegitimidade da razão governamental, e passa a ser um lugar capaz de julgar se um governo é bom ou ruim, bem-sucedido ou fracassado. Um bom governo é aquele cujas intervenções estimulam a produção de riqueza e atendem ao desenvolvimento dos agentes de mercado. Um governo será tão pior quanto maiores forem as colisões entre suas práticas e as “leis naturais” da economia política, na medida em que excede, ignora ou atropela os princípios econômicos, desviando-se também de uma *razão de Estado*. Nesse sentido, “a economia política pôde se apresentar como nova *ratio governamental* autolimitativa”. Bom governo é aquele que sabe fazer a economia florescer (FOUCAULT, 2008c, p. 22).

Primeiramente, a economia política se manifestou na forma como os fisiocratas enfatizaram certos mecanismos de autorregulação econômica (leis da economia), colocando em prática uma forma de governo voltada a permitir que o soberano monitorasse todo o processo econômico e interviesse (despoticamente) para evitar que a sociedade desrespeitasse as “regulações naturais” do mercado. Essa concepção fisiocrática, contudo, pressupõe que o soberano detenha todas as informações referentes aos processos econômicos em curso no seu território, de forma a regulá-los em sua integridade, garantindo a segurança da população. O Estado se incumbia de controlar estoques, plantios, colheitas, preços, volumes de importação e exportação, e até a disposição das pessoas para produzir ou consumir certos produtos e serviços no território.

Um outro grande deslocamento político-epistemológico se deu na segunda metade do século XVIII, com o advento da “mão invisível” de Adam Smith e sua afirmação da impossibilidade de qualquer soberano deter todas as informações econômicas de uma sociedade. Para Smith, é justamente por possuir um conhecimento limitado que o Estado deve ter também seu poder limitado. A partir desse entendimento, a economia política perde

sua pretensão de abarcar a contabilidade geral da sociedade e de dar ao soberano todas as informações necessárias à racionalização total da economia. Passa a constituir um saber lateral à arte de governo, não mais sua identidade, e, com isso, enfraquece-se o amálgama que unia o poder do soberano ao conhecimento, de modo que a razão governamental é reposicionada “em uma configuração político-epistêmica ineditamente complicada, aberta e instável”, é o liberalismo econômico (GORDON, 1984, p. 16).

Para Foucault, o início do liberalismo relaciona-se à formulação da incompatibilidade entre uma multiplicidade não-totalizável que caracteriza os sujeitos de interesse (*homo oeconomicus*), e a unidade totalizante do Estado soberano (GORDON, 1984, p. 21). Essa relação entre mercado e soberania jurídica, entre o indivíduo do mercado e o indivíduo da lei, entre segurança econômica e jurídica, constitui o desafio da *governamentalidade* liberal. Aí reside a complexidade da fórmula liberal do *laissez-faire*, formulação que possui enorme ambiguidade, pois ao mesmo tempo que remete a uma posição de permissividade para que não se impeça “o curso natural das coisas”, implica uma atividade de regulação e facilitação para que esse mesmo curso natural possa suceder.

É nesse contexto que se inventa e se constitui uma teoria da *sociedade civil*<sup>68</sup>, que pode ser compreendida como instrumento ou correlato de uma tecnologia que permitiria governar. O *homo oeconomicus* e a sociedade civil são indissociáveis, sendo o primeiro o ponto ideal que povoa a realidade densa da sociedade civil (FOUCAULT, 2008c, p. 403). A sociedade civil, por seu turno, é o espaço concreto em que se deve inscrever esses pontos ideais para que eles sejam administráveis.

Assim, a *governamentalidade* liberal apoia-se na construção dessas duas abstrações fundamentais “sociedade civil” e “*homo oeconomicus*” que serão deslocadas ao longo da história até o tempo presente, de acordo com as estratégias e práticas políticas de cada momento, sem, contudo, terem sido superadas. Foucault acentua a originalidade teórica do liberalismo: “não se trata de um sonho que colide com a realidade e falha ao tentar se inserir nela”. Por problematizar tanto os métodos de governo (a quantidade e qualidade das

---

<sup>68</sup> A concepção de sociedade civil que fundamenta os princípios do Estado liberal de Hegel serve-se de concepções dos economistas ingleses, entre eles Adam Ferguson e Adam Smith. Ao contrário do que se entendia desde Locke até os fisiocratas, a sociedade “não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas, mas ao contrário, o reino ‘da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética’; e esse reino deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado” (BOBBIO, 1994, p. 28–9). Não se ignora, contudo, as diferentes concepções do termo, que se origina na tradição jusnaturalista e possui diferentes significados em Hobbes-Rousseau, Locke-Kant, Marx e Gramsci, conforme explica Norberto Bobbio (1994).

intervenções estatais) quanto a natureza da realidade à qual se dirigem os governos (os agentes econômicos, as formas de produção e comércio) o liberalismo não constitui uma doutrina utópica, mas “um instrumento para a crítica da realidade” (FOUCAULT, 1981 apud GORDON, 1984, p. 18). O que remete à noção de crítica como “a arte de não ser governado de tal maneira” (FOUCAULT, 1990 apud SCHMIDT; WARTENBERG, 1994, p. 287–9).

Foucault irá sublinhar o neoliberalismo como uma novidade histórica que se opõe tanto ao liberalismo clássico quanto às formas de atenuação de algumas de suas consequências socioeconômicas levadas a cabo pelo keynesianismo e pelo Estado de bem-estar. Ele ressalta que a lógica do neoliberalismo inverte, em uma questão essencial, aquela colocada pelo liberalismo. Se no liberalismo a razão governamental orienta-se pelo *laissez-faire*, sendo o Estado responsável pela regulação dos mercados, no sentido de evitar suas falhas e excessos, no neoliberalismo parte-se da lógica inversa: o mercado se torna o princípio de regulação do Estado; ele colocará o Estado à prova, submeterá suas intervenções a uma crítica permanente. A liberdade de mercado se tornará o princípio de regulação e vigilância do Estado.

Portanto, seguindo a leitura foucaultiana, o Estado neoliberal é permanentemente vigilante e altamente intervencionista, visto que “a concorrência como lógica econômica essencial só aparecerá e só produzirá seus efeitos sob certo número de condições cuidadosa e artificialmente preparadas”(FOUCAULT, 2008c, p. 164). Ou seja, em oposição ao naturalismo ingênuo do *laissez faire*, a concorrência pura funciona como horizonte utópico, exigindo esforços ininterruptos do Estado. A rigor, a análise foucaultiana da razão de governo neoliberal permite afastar a ideia de que nela a atividade estatal perderia importância e intensidade. Pelo contrário, o Estado deve estar apto a produzir as condições favoráveis ao mercado, o que exige presença e altivez junto aos setores produtivos<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Corroborar essa tese foucaultiana, a passagem de Milton Friedman trazida à tona no trabalho de Loïc Wacquant (2012) na qual o economista de Chicago destaca que

[o] erro fundamental na fundação do liberalismo do século XIX [foi que ele] confiou ao Estado outras tarefas penosas, além de manter a paz e prever que os contratos fossem cumpridos. Era uma ideologia ingênua. Considerou que o Estado só podia prejudicar [e que] o *laissez-faire* tinha que ser a regra”. Contrária a essa visão, a “doutrina [do] neoliberalismo” afirma que “há funções verdadeiramente positivas destinadas ao Estado”, entre elas garantir direitos de propriedade, impedir monopólios, garantir a estabilidade monetária e (o mais notável), “aliviar a pobreza severa e o infortúnio.

Wacquant (2012) ainda cita o trabalho de Brenner, Peck e Theodore (2010, p. 9), que, segundo ele,

Com o advento da arte de governo neoliberal, a sociedade deixa de se basear na troca de mercadorias e passa a adotar a concorrência como seu princípio regulador, a concorrência passa a ser objetivo de governo. Para tanto, será necessário transformar cada unidade social em uma empresa de si (o indivíduo, a família, a escola, o Estado e assim por diante) e estender os princípios da concorrência a todos os domínios sociais, mesmo os não-econômicos (FOUCAULT, 2008c, p. 164).

Visto que há uma associação entre o neoliberalismo e as políticas de austeridade fiscal, usualmente colocadas em oposição ao Estado de bem-estar social e às políticas sociais, uma análise mais detida sobre o neoliberalismo e seus desdobramentos será apresentada na próxima seção.

Convém destacar, adicionalmente, que a noção de *técnica de Estado*, “nem sempre diferenciada da *arte de governar*”, está inserida no conceito de *governamentalidade* de Foucault (FRANKENBERG, 2018). As *técnicas de Estado* – mercantis, policiais, diplomáticas, sanitárias – possuem um caráter securitário, orientam-se para evitar cenários ameaçadores a uma população. Lidam com instrumentos e regras, métodos e estratégias de repulsa a perigos e mitigação de riscos.

A Técnica de Estado – tanto como mentalidade quanto como método –, não importando se pretende regular, dirigir, vigiar, controlar, informar, disciplinar ou submeter, orienta-se, de modo geral, para a produção de decisões vinculantes que visam à coordenação, se necessário coercitiva, de condutas e consequências de condutas. Essas decisões dizem respeito à interação entre instâncias e atores que assumem competências soberanas e que, na qualidade de atores sociais, delas participam ou por elas são afetados (FRANKENBERG, 2018, p. 21).

Ainda segundo Frankenberg, pode-se falar em *técnica governamental* como um recorte executivo, administrativo, da *técnica de Estado*. Já a noção de *Governança* – mais presente no discurso da gestão pública – designaria a prática e a técnica do governar orientados pela Economia, em complexos sistemas de regulação, considerando aspectos como os efeitos da globalização e o *new public management* (FRANKENBERG, 2018, p. 17).

---

está correto ao observar que o “neoliberalismo, em suas várias aparências, sempre tratou de capturar e reutilizar o Estado no interesse de moldar uma ordem de mercado pró-corporações e livre comércio”, mas não chega a conceber a dimensão endógena dos meios institucionais recorrentes mediante os quais o Estado levaria a cabo essa moldagem.

As “reflexões sobre a técnica de Estado referem-se, portanto, aos campos de ação e intervenção de segurança interna e externa, mas não de segurança social” (FRANKENBERG, 2018, p. 18). Esse aspecto é relevante para uma análise da racionalidade governamental no Brasil e dos embates entre as áreas econômica e social do Estado brasileiro. Pois, se faz sentido afirmar que as práticas governamentais da área econômica – e também da área orçamentária – visam a segurança interna da população contra ameaças à economia nacional – desmantelamento do ambiente de investimentos e descontrole de variáveis macroeconômicas –, também faz sentido afirmar que elas não dizem respeito à segurança social, isto é, a garantias dos direitos à segurança alimentar, saúde, educação e moradia, entre outros, ficando essa área excluída dos dispositivos de segurança mais prementes. Nessa leitura, os núcleos de governo incumbidos das técnicas de Estado podem relegar a dimensão social à “mão esquerda” do Estado, que adquire um papel secundário.

## 18. O Leviatã Neoliberal

O neoliberalismo é comumente associado à promoção de políticas econômicas baseadas no princípio fundamental do livre mercado (BROWN, 2015, p. 290–2). Financeirização da economia global, desregulamentação do mercado de trabalho com redução de garantias trabalhistas, adoção de postulados empresariais na Administração pública, privatizações e políticas de austeridade fiscal estão normalmente identificadas com o pensamento neoliberal. Segundo David Harvey,

[o] neoliberalismo é, antes de tudo, uma teoria de práticas policio-econômicas que afirma que a melhor maneira de promover o bem-estar do ser humano consiste em não restringir o livre desenvolvimento das capacidades e das liberdades empresariais do indivíduo dentro de um marco institucional caracterizado por direitos de propriedade privada fortes, mercados livres e liberdades de comércio (HARVEY, 2015, p. 6).

Harvey não deixa de ressaltar a importância de se somar a dimensão cultural (e ideológica) à leitura economicista para a construção de consentimento na sociedade à implantação do projeto neoliberal. Pois, se as primeiras experiências datadas da década de 1970 no Chile e na Argentina foram impostas por meio de golpes militares, as experiências a partir de 1979 no Reino Unido, com Margaret Thatcher, e nos EUA, com Ronald Reagan foram apoiadas pela população, com o apoio de *think-tanks*, intelectuais e parte dos meios de comunicação. Esse aparato político e cultural partiu de instituições, como as vaticinadas por Hayek na década de 1940, e avançou por empresas, grandes corporações, universidades, escolas e outras organizações da sociedade civil, até chegar nos partidos políticos e, por fim, nas chefias de Estado (HARVEY, 2015, p. 47–9).

A leitura marxista de Harvey, contudo, leva-o a entender o neoliberalismo como ideologia – no sentido mesmo de falsa consciência, evitado por Foucault – e a representar o neoliberalismo como meio ou estratégia para a acumulação de capital, servindo aos interesses da classe dominante. Em sua leitura, o neoliberalismo só conseguiu apoio popular devido a sua naturalização imposta culturalmente, à sua aparência de inevitabilidade e sua plena adequação a um regime de valorização da liberdade individual (HARVEY, 2015, p. 48–50).

Essa mesma construção da aparência de inevitabilidade do neoliberalismo é denunciada por Pierre Bourdieu, que a associa a um “trabalho de gota-a-gota simbólico com forte contribuição de jornais escritos e televisados” (BOURDIEU, 1998, p. 44). Bourdieu



refere-se ao neoliberalismo como uma “revolução conservadora” de tipo novo, revestida de racionalizações econômicas, e “que tem como bandeira o progresso, a razão, a ciência (a economia, no caso), para justificar a restauração e tenta assim tachar de arcaísmo o pensamento e a ação progressista”. Com efeito, as consequências do neoliberalismo envolvem a disparada das desigualdades de renda, a precarização do trabalho, a extinção progressiva dos “universos autônomos de produção cultural”, e a “destruição de todas as instâncias coletivas capazes de resistir” aos seus efeitos, principalmente do Estado, que é o “depositário de todos os valores universais associados à ideia de *público* [...]” (BOURDIEU, 1998, p. 144–5).

Trata-se de uma utopia convertida em *programa político*, com ajuda de uma “teoria” econômica que “é uma pura ficção matemática, fundada, desde a origem, numa formidável abstração”, qual seja, o “corte radical entre o econômico e o social, que é deixado de lado e abandonado aos sociólogos, como uma espécie de entulho”. Segundo Bourdieu, esse corte é “absolutamente injustificável”, e “está na raiz do fracasso de toda política que não tenha outro fim senão a salvaguarda da ‘ordem e da estabilidade econômica’” (BOURDIEU, 1998, p. 44, 49, 70, 136).

Bourdieu atribui aos economistas, “por toda a sua existência e sobretudo por sua formação intelectual, em geral puramente abstrata, livresca e teoricista” essa separação entre o econômico e o social. Pare ele, trata-se de uma confusão entre “as coisas da lógica com a lógica das coisas”, na qual esses economistas “participam e colaboram para uma formidável mudança econômica e social” que coloca em risco todas as estruturas coletivas, mas são, em geral, “incapazes de compreender sua verdadeira necessidade e profunda complexidade” (BOURDIEU, 1998, p. 137, 143-4).

Essa teoria, sem prévia comprovação experimental, é “dessocializada e des-historicizada”, mas possui os meios de *tornar-se verdadeira*, empiricamente verificável, pois ela orienta escolhas econômicas, sobretudo dos segmentos dominantes – acionistas, empresários, operadores financeiros, altos funcionários das finanças, políticos – e, portanto, tem a seu favor a força político-econômica e a força simbólica desses grupos” (BOURDIEU, 1998, p. 136-8).

Por outro lado, “o grupo operário, se é que existe ainda enquanto tal, está fadado à desmoralização, à desvalorização e à desilusão política, que se exprime na crise da militância ou, pior ainda, na adesão desesperada às teses do extremismo facistóide” (BOURDIEU, 1998, p. 142).

Importa notar que, para Bourdieu, a precarização do trabalho “se inscreve *num modo de dominação* de tipo novo, fundado na instituição de uma situação generalizada e permanente de insegurança”. O neoliberalismo produz a insegurança que obriga “os trabalhadores à submissão, à aceitação da exploração”, restando aos formuladores de políticas econômicas venderem promessas de maior segurança no futuro (BOURDIEU, 1998, p. 124).

Trocando em miúdos: abandonem hoje as suas conquistas sociais, sempre para evitar destruir a confiança dos investidores, em nome do crescimento que isso nos trará amanhã (BOURDIEU, 1998, p. 66).

Para Loïc Wacquant, além da desregulação econômica, o “Leviatã neoliberal” é guiado fundamentalmente pela lógica da “responsabilidade individual”, pelo recuo do Estado de bem estar social e por um sistema penal proativo (racista e punitivista) (WACQUANT, 2010). Tendo identificado que as práticas neoliberais não se restringem à direita ou à esquerda no espectro político, assim como não podem ser circunscritas pelas marcas estritamente econômicas (hipermobilidade do capital, flexibilidade do trabalho, privatizações, controle monetário da inflação etc.), ele reafirma que não se trata de um Estado de “governo reduzido” ou baseado de fato no *laissez-faire*. Em sua concepção sociológica, o neoliberalismo consiste em um

*projeto político transnacional* voltado a reconstruir por cima o nexos entre mercado, Estado e cidadania. Esse projeto é levado a cabo por uma classe dominante global, composta de presidentes de empresas e executivos sêniores de firmas transnacionais, políticos de alto escalão, membros da alta burocracia estatal, e dirigentes de organizações multinacionais (OCDE, Banco Mundial, OMC, FMI, União Europeia) e especialistas técnico-culturais. Ele implica, não apenas a reafirmação do capital e a promoção do mercado, mas a articulação de quatro lógicas institucionais:

- *Desregulamentação econômica* [...] incluindo a provisão privada de serviços públicos fundamentais, em nome de uma suposta eficiência [...];
- *Degeneração, retração e recomposição do Estado de bem-estar*, [...] estabelecendo uma relação quase-contratual entre Estado e beneficiários de classe baixa tratados não como cidadãos, mas como clientes ou como sujeitos (estipulando obrigações comportamentais como condição de continuidade da assistência pública);
- *Um aparato penal expansivo, intrusivo e proativo* que penetra as regiões inferiores do espaço físico e social para conter desordeiros e a desordem causada pela difusão da insegurança social e pelo aprofundamento das desigualdades [...];
- *Promoção cultural da responsabilidade individual*, que invade todas as esferas da vida e provê um “vocabulário do motivo” – como diria C. Wright Mills – para a construção do eu (*self*) (sobre o modelo do empresário) [...]. (WACQUANT, 2010, p. 213).

Wacquant tece críticas à leitura de Harvey sobre o neoliberalismo, que considera incompleta. Sua análise sociológica, contudo, embora mais ampla, parece estar concentrada na incorporação da crítica da cultura dos sistemas penais à análise do neoliberalismo. Em trabalho posterior, Wacquant (2012) concebe uma *antropologia histórica do neoliberalismo* apoiado na noção de Bourdieu de *campo burocrático* – entendido como campo de lutas “sobre o contorno, as prerrogativas e as prioridades da autoridade pública, e, em particular, sobre os “problemas sociais” que merecem sua atenção e como eles devem ser tratados” –, e na noção foucaultiana de *governamentalidade*. Para ele, há um núcleo institucional do neoliberalismo, que consiste em uma articulação na qual o Estado é aparelhado pelas camadas dominantes da sociedade para impor a marca do mercado à cidadania. Essa construção leva a um “Estado-centauro, que pratica o *laissez-faire* no topo da estrutura de classes e o paternalismo punitivo na base”, com um recorte marcado pela hierarquização étnico-racial<sup>70</sup> (WACQUANT, 2012).

Adotando a figura que Bourdieu toma emprestado de Hobbes, do Leviatã cuja mão esquerda representa o lado feminino do Estado – lado encarregado das funções sociais, garantidor de direitos coletivos, perdulário – e a *mão direita* representa o lado masculino – o lado da disciplina econômica, da austeridade, dos incentivos fiscais e da retirada de direitos trabalhistas, Wacquant acrescenta que nesta *mão direita* está também as polícias, as cortes penais, o sistema carcerário<sup>71</sup>. Assim, o neoliberalismo, ao enfraquecer o Estado de bem estar social e fortalecer o aparelho penal, punitivo do Estado, pode ser também visto como um movimento de “*remasculinização do Estado*” (WACQUANT, 2010).

Ainda sobre o tema da dominação masculina no Estado contemporâneo, Otávio Ventura (2020b) traz uma série de elementos que expõem o viés de gênero do Estado brasileiro, primeiramente expõe, com base no argumento de Carole Pateman (1988), que o

---

<sup>70</sup> Pode-se dizer, com base na concepção de Wacquant transcrita abaixo que, se adotarmos essa divisão ético-racial, a situação brasileira se aproxima mais da estadunidense, embora também se veja por aqui componentes da discriminação ético-racial europeia:

A hierarquia étnica é ancorada na divisão étnico-racial entre brancos e pretos nos EUA (outras categorias encontrando seu lugar nesse ordenamento dicotômico por meio de uma triangulação), e pela dualidade étnico-racial entre cidadãos e migrantes pós-coloniais na Europa Ocidental (WACQUANT, 2010).

<sup>71</sup> Devemos ressaltar que esta divisão do Estado, entre uma *mão direita* e uma *mão esquerda* incorre em uma simplificação excessiva no que diz respeito à realidade das lutas intestinas no Estado e à complexidade das atividades praticadas ali, bem como das inclinações observadas nos agentes que ocupam esses espaços. Em nenhum momento deste trabalho se propõe generalizar condutas e ignorar fricções entre interesses e pontos-de-vista observados tanto em áreas sociais quanto em áreas econômicas do Estado. Assim, a divisão esquemática aplicada por Bourdieu ao contribuir para uma apreensão da dinâmica estatal, não deve servir para generalizar comportamentos ou reforçar estereótipos associados a quaisquer setores da burocracia no Brasil.

próprio mito fundador do Estado moderno, o contrato social, é “carregado de um escandaloso viés masculino”. Em seguida, com base no trabalho de Chantal Mouffe (2015), aponta um componente afetivo, capaz de produzir uma “fraternidade de homens” no entorno de uma pretensa racionalidade, na ocupação de um lugar representado como *estratégico*<sup>72</sup> na sociedade, na luta pela capacidade de falar em nome do *universal*. Ventura apresenta evidências acerca do que ele chama de “machitude” na burocracia brasileira de planejamento e orçamento federal.

Apelidarei aqui de *machitude* esses esforços por parte da *fraternidade de homens* para continuar sustentando a linha divisória da qual depende a sua própria existência enquanto *identidade coletiva*, esforços esses que se traduziriam em práticas e atitudes específicas, atitudes distantes de qualquer ideal iluminista de racionalidade, atitudes que muitas vezes flertam com a impulsividade e com a infantilidade. Estamos falando de atitudes como chamar um líder homem de “gestor de mão cheia” ou “Doutor”, e uma líder mulher de “gerentona” ou “Dona”. Ou de atitudes como depreciar a objetividade e a agilidade de uma líder mulher como sendo uma indesejável “toada bem agressiva”. Ou de atitudes como menosprezar a capacidade de coordenação de uma líder mulher como sendo um exagerado “ir pra cima das equipes” (VENTURA, 2020b, p. 104).

Ventura (2018) já havia apontado a ocupação desproporcional entre homens e mulheres das áreas associadas à *mão direita do Estado* brasileiro, partindo de uma concepção ampliada, que inclui aí as atividades policiais, conforme preconiza Wacquant em sua elaboração sobre o neoliberalismo. Ainda sobre essa influência patriarcal na *mão direita* estatal, não deixa de ser emblemático o livro “O Erário e seus homens públicos, 1808-1974” publicado pelo Museu da Fazenda Nacional (BRASIL, 1974), que traz a lista de homens que ocuparam a pasta da Fazenda nesse período e aponta seus principais feitos. Desde sua criação até hoje, apenas uma mulher, a ministra Zélia Cardoso de Mello, ocupou essa posição por pouco mais de um ano, entre 1990 e 1991, no governo Collor.

Retomando as críticas de Bourdieu, Harvey e Wacquant quanto ao neoliberalismo, cabe notar que escrevem à luz de uma experiência vivida, tomando como base os efeitos sentidos do neoliberalismo implantado no ocidente ao final do século XX. Já a analítica da

---

<sup>72</sup> Ventura (2020) faz referência ao trabalho de Hoskin et al. (1997), o qual apresenta uma genealogia da Estratégia moderna, que mesmo tendo uma acepção diferente da noção militar antiga, “dá licença aos capitães modernos do setor para que eles se imaginem em uma linha de sucessão que se estica por Napoleão até chegar em Alexandre, o Grande” (HOSKIN et al, 1997, p. 2). Essa remissão a figuras idealizadas, associadas com o termo *estratégia* “e todo o esplendor que o acompanha proporcionaria então aos seus entusiastas a realização daquilo que os autores chamam de “*macho fantasies*” (VENTURA, 2020b, p. 104).

governamentalidade foucaultiana situa-se em momento anterior, apontando uma mudança na racionalidade governamental inaugurada pelo neoliberalismo a partir, sobretudo, do que fora escrito no Colóquio Walter Lippmann, ocorrido em 1938 com a presença de pensadores como Hayek, Lippmann, Röpke, Rustow, Von Mises e Raymond Aron (FOUCAULT, 2008c, p. 182).

Foucault identificara o neoliberalismo alemão ou ordoliberalismo, como a novidade histórica que se opõe tanto ao liberalismo clássico como às formas de atenuação de algumas de suas consequências socioeconômicas levadas a cabo pelo keynesianismo e pelo Estado de bem-estar. Já o anarcoliberalismo estadunidense – inaugurado por textos de Simons, fundador da Escola de Chicago, de 1934 – exacerbou alguns dos princípios do neoliberalismo alemão, levando às preconizações de Milton Friedman (FOUCAULT, 2008c, p. 298–9). Entre essas duas correntes de neoliberalismo,

toda uma série de pessoas, personagens, teorias, livros que circularam, os principais ligados, grosso modo, à escola austríaca, ao neomarginalismo austríaco, a pessoas que em todo caso vem daí, como Von Mises, Hayek, etc. (FOUCAULT, 2008c, p. 107–8).

A arte de governar neoliberal não diz respeito a “normalizar e disciplinar a sociedade a partir do valor e da forma mercantis”, não se trata de uma sociedade baseada na troca de mercadorias – essa seria a razão liberal clássica. A sociedade neoliberal tem como princípio regulador a concorrência. O *homo oeconomicus* que o neoliberalismo quer reconstituir “não é o homem da troca, não é o homem consumidor, é o homem da empresa e da produção” (FOUCAULT, 2008c, p. 201). A atividade governamental racionalizada nesse *regime de verificação* deve produzir esses sujeitos-empresa, multiplicando a concorrência no interior do corpo social. “Trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade” (FOUCAULT, 2008c, p. 203).

As posições de Bourdieu e Foucault sobre a questão neoliberal foram analisadas por Christian Laval (2018). Ele ressalta diferenças epistemológicas entre ambos e reconhece certo acordo quanto às suas posições críticas frente ao presente.

Suas epistemologias, portanto, permanecem heterogêneas: a de Foucault é metodologicamente “positiva”, a de Bourdieu metodologicamente “negativa”. O primeiro é baseado em uma “história política da verdade” enquanto o segundo está ligado a uma luta contra a falsidade científica. O que interessa a Foucault quanto ao neoliberalismo são os discursos e técnicas que permitem algum tipo de “ação sobre as ações” e que são utilizados com esse fim, funcionando como suporte estratégico. Bourdieu, por sua vez, enxergou um erro teórico alojado no coração da ciência

econômica, baseado em uma abstração infundada, e que finalmente se transformou em um projeto político de dominação do mundo pelas oligarquias econômicas e políticas (LAVAL, 2018, p. 257).

Tanto Bourdieu quanto Foucault ressaltam que as práticas e condutas estatais resultam de uma construção institucional, algo moldado no interior do Estado e que atende aos anseios daqueles que ocupam as frações superiores do Estado. Sublinha-se aí um aspecto central das reflexões de Bourdieu sobre o Estado, qual seja, a distribuição desigual de um tipo específico de capital, o acesso à *palavra oficial*. Para ele, o neoliberalismo emerge a partir do momento em que “agentes superiores do Estado” – detentores desse capital – interiorizam a ideia de que certas formas de intervenção estatal são necessariamente autoritárias ou ineficazes, e buscam caracterizar as resistências às políticas neoliberais como “fruto da ignorância, da manifestação dos interesses corporativistas ou dos vestígios das mentalidades arcaicas” (LAVAL, 2018, p. 224).

Para Bourdieu, a partir do momento em que a ciência real da política passa a ser a economia, cujas leis são o resultado de uma "fatalidade do provável", o neoliberalismo se constitui em nome do futuro como “uma nova lógica que deve presidir a ação pública”. E, ao governar “no futuro”, as preocupações não recaem mais sobre a preservação da estabilidade social corrente, mas sobre como fazer uma nova ordem acontecer enquanto se administra o "dano do progresso" (LAVAL, 2018, p. 223–4). Pode-se estabelecer, portanto, um paralelo com a racionalidade de governo fundada na segurança da população, nos termos de Foucault. Em ambos os casos, agentes privilegiados do corpo estatal justificam a sustentação de déficits sociais no presente em nome de uma recompensa que está sempre por vir.

O risco macroeconômico, a ameaça de fuga de investidores, de queda no preço dos títulos da dívida pública em um futuro qualquer é sempre colocado pelos agentes estatais da *mão direita do Estado* como problema público principal, em detrimento de cortes líquidos e certos nas políticas sociais hoje. Esse modo de governar, contudo, não parte de puro voluntarismo desses agentes, mas apoia-se em um modo de experimentar o mundo. Baseia-se no marco legal, mas também em uma linguagem e em um conjunto de indicadores que reforçam o discurso. Conforme se discutirá mais adiante, há todo um “regime de sensorialidade orientado a iluminar os riscos do aumento da dívida pública ou da elevação na carga tributária, ao passo que obscurece as ameaças do subfinanciamento de políticas sociais” (RANCIÈRE, 2017, p. 59; MORETTI, MELO, 2019).

## 19. Democracia sem *demos*

Wendy Brown (2015, 2018) assinala que o neoliberalismo pode ser visto como arte de governar constituindo sujeitos dispostos a arcar – e nessa disposição há um forte componente simbólico – com os danos causados por essa razão governamental, ou seja, sujeitos não apenas do interesse, ou da concorrência, nos termos de Foucault, mas também “sujeitos do sacrifício” (BROWN, 2015). O sujeito se vê como capital humano, como empresa de si em um mercado competitivo. Nessa condição não pode escolher livremente seu curso de vida pessoal, ignorando as capacidades, as competências e inovações de seus concorrentes, os parâmetros de sucesso em cada uma das esferas onde atua. Afasta-se qualquer lampejo de humanismo, o sofrimento ou a posição social desconfortável decorrem de maus investimentos em si, é sua responsabilidade (BROWN, 2015, p. 507).

[A] racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios para governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 328).

Brown adota a perspectiva foucaultiana, na qual o neoliberalismo consiste em uma “economização” de outras esferas e atividades não econômicas<sup>73</sup>, inclusive da vida política, para apontar os riscos que ele traz à democracia (BROWN, 2015, p. 126, 137). Sua pesquisa aprofunda e atualiza aspectos aventados por Foucault tanto com relação ao indivíduo do neoliberalismo, quanto com relação ao Estado, chamando atenção para o deslocamento de uma racionalidade do interesse individual para uma do sacrifício, o que leva ao abandono da noção de soberania popular, princípio fundamental da democracia.

Ainda que a democracia liberal não tenha cumprido suas promessas de inclusão, igualdade e liberdade, e, pelo contrário, tenha servido ao colonialismo, ao imperialismo e ao patriarcado, para Brown ela mantinha acesa a ideia de que seria possível recorrer à soberania popular, a um corpo político maior que a soma dos indivíduos, capaz de autodeterminação.

A democracia liberal tem mostrado premissas imperiais e coloniais. Ela assegurou a propriedade privada e, portanto, os sem-propriedade, facilitou a acumulação de capital e, portanto, a exploração em massa, e presumiu e consolidou privilégios de um sujeito masculino heterossexual branco burguês. Tudo isso é de conhecimento comum. (BROWN, 2015, p. 548)

---

<sup>73</sup> Argumento bem desenvolvido na obra de Dardot e Laval, “A nova razão do mundo” (2017).

Com o neoliberalismo, os sentidos de igualdade e liberdade, antes regidos pela Política, são deslocados para a Economia. Com isso, a atividade política passa a ser vista como inimiga de ambas (igualdade e liberdade), fechando o espaço para que um corpo coletivo pleiteie soberania popular, e para que as democracias liberais cumpram suas promessas. Inclusão, igualdade e liberdade são recolocadas em linguagem econômica, e passam a ter seus sentidos modificados, “inclusão se converte em competição, igualdade em desigualdade, liberdade em mercado desregulado, e soberania popular não pode ser encontrada” (BROWN, 2015, pp. 512-13).

Com isso, passa-se a se aplicar a lógica de mercado a domínios que sequer envolvem dinheiro, e as pessoas passam a agir em qualquer lugar ou situação como *homo oeconomicus* – membros de uma empresa ou empresas de si (capital humano). A ascensão da *governança* – entendida como arte de governo baseada na Economia – e o enredamento do léxico político ao do *business*, levam à antipatia à política e ao deslocamento dos instrumentos do Estado de Direito para recursos como “*benchmarks, guidelines, buy-ins, best-practices*”<sup>74</sup> (BROWN, 2015, pp. 349, 467, 961).

Os sujeitos passam a enfatizar sua condição de unidade governada, gerenciada, “responsabilizada”. O interesse individual é substituído por consenso entre *stakeholders*, “trabalho em equipe”, *accountability* e assim por diante (BROWN, 2015, p. 963). Essa “[e]conomização substitui o léxico político por um léxico de mercado. Governança substitui o léxico político pelo *management*” (BROWN, 2015, p. 3071). O sujeito do neoliberalismo é ao mesmo tempo integrado e identificado com o projeto de crescimento econômico do país, e, assim, disposto ao sacrifício quando necessário, especialmente em um contexto de austeridade que parece sempre se justificar (BROWN, 2015, p. 969).

No Estado, o desempenho econômico (crescimento, posição competitiva, formação de capital) passa a ser tanto o fim último quanto o meio de legitimação dos governos, ficando a reboque dele os compromissos com a igualdade, a liberdade, a inclusão e o constitucionalismo (BROWN, 2015, p. 265-9). O Estado deve ser refeito (reformado) ao

---

<sup>74</sup> Note-se que o próprio uso dos termos em inglês na linguagem aplicada à governança em países não anglófonos ilustra a perda de soberania popular e o caráter “governado” dos sujeitos no uso do léxico. *Benchmark* diz respeito a uma marca, uma empresa, organização ou Estado tomada como referência; Segundo o dicionário (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/> acessado em 11/12/2020), *guidelines* são diretrizes; *buy-ins* é uma situação de tomada de controle de um grupo ou organização pela aquisição de suas ações; e *best-practices* são métodos de trabalho aceitos oficialmente como os melhores em algum nicho de negócio, na indústria ou no Estado.



modelo da firma, e compelido a servir e facilitar a economia de mercado. Paradoxalmente, deve-se fortalecer e colocar-se novas tarefas quanto à estruturação do mercado e ao governo dos sujeitos, e, ao mesmo tempo, abjurar-se, sem se imiscuir ou desafiar esse mercado (BROWN, 2015, p. 488). “No âmbito econômico, o neoliberalismo visa simultaneamente a desregulamentação e o controle” (BROWN, 2015, p. 583).

O resultado do receituário neoliberal, destacado por Brown e que Foucault não chegou a testemunhar, é a ascensão do capital financeiro e a financeirização da economia (carteiras de investimentos, alavancagem, derivativos, mercados futuros, *hedges*, debêntures, classificação de risco de crédito)<sup>75</sup>, que se sobrepôs à chamada economia real, produtiva. Com essa transformação, o crescimento econômico se tornou o objetivo único das políticas econômicas nacionais. Os Estados estão cada vez mais focados em suas posições competitivas, aferidas por agências de classificação de risco dos seus títulos públicos. As crises precipitadas pelos movimentos dos mercados financeiros tornaram-se recorrentes e têm levado à falência empresas, cidades e países, e a pressões recessivas e ameaças de desemprego permanentes (BROWN, 2015, pp. 939-61).

A resposta estatal mais aderente a essa realidade neoliberal é a legitimação de políticas de austeridade e de instrumentos de governança cada vez mais rígidos, o que, por sua vez, legitima a ideia de sacrifício. O Estado terá que fazer um sacrifício para resgatar grandes bancos e corporações, considerados “*too big to fail*”<sup>76</sup> para que não contaminem o mercado financeiro, afastando investidores e provocando a insolvência generalizada. Ao mesmo tempo, pequenos proprietários, pequenos produtores, pessoas endividadas, desempregadas ou subempregadas serão considerados “*too small to protect*”, e serão abandonados a sua própria sorte sob a justificativa que em um ambiente competitivo alguns naturalmente devem prosperar e outros fracassar (BROWN, 2015, pp. 962-969). A governamentalidade neoliberal não tem compromisso quanto à segurança social dos grupos mais vulneráveis.

---

<sup>75</sup> *Hedges* diz respeito a investimentos feitos para atenuar riscos contraídos originalmente, para limitar prejuízos acarretados por outros investimentos de risco. Debêntures consistem em títulos de empréstimos feitos por empresas para se financiarem, pagos em um longo prazo e a um juro pré-fixado.

<sup>76</sup> Empresas “*too big to fail*” são consideradas muito grandes para irem à bancarrota, sua falência poderia levar a grandes transtornos sociais, e, portanto, seriam merecedoras da ajuda do Estado, em oposição às “*too small to protect*”, para as quais o Estado deve virar as costas, sob risco de desestimular a competitividade do mercado e o comportamento sustentável das empresas.

Em Foucault, os sujeitos são produzidos e governados, podendo também resistir a esses governos. Mas Brown sublinha que em Foucault esses sujeitos não são cidadãos, pois não são vistos como membros de um corpo político capaz de aspirar soberania. Ou seja, na genealogia de Foucault não há *homo politicus* – o sujeito da política, do *demos*, da soberania popular (BROWN p. 1000, 1002). Para Wendy Brown, o *homo politicus* conviveu lado a lado com o *homo oeconomicus* através da modernidade, tendo seus conteúdos modificados continuamente um pelo outro. A racionalidade neoliberal tem suprimido o *homo politicus*, ameaçando a noção de democracia presente no liberalismo clássico e que, embora problemática, fora durante muito tempo a principal arma contra a “instanciação da razão como racionalidade de governo” (BROWN, 2015, p. 1215). Sem esse componente político não se pode imaginar e opor ao neoliberalismo outras demandas e outras possibilidades de existência, os indivíduos naturalizam esse regime sem perceber que perdem as esperanças de mudança, consagram a noção de que “não há alternativa” (BROWN, 2015, pp. 1210, 3290).

A solução neoliberal para os problemas é sempre mais mercados, mercados mais completos, mercados mais perfeitos, mais financeirização, novas tecnologias, novas maneiras de monetizar. Qualquer coisa, menos a tomada de decisão humana colaborativa e contestatória, controle sobre as condições de existência, planejamento para o futuro; qualquer coisa, exceto a construção deliberada de existência por meio de discussão democrática, lei, política. Qualquer coisa, exceto o conhecimento, deliberação, julgamento e ações classicamente associadas ao *homo politicus* (BROWN, 2015, p. 3293).

Com a transição do liberalismo ao neoliberalismo, a cidadania dá espaço à governança, os sujeitos passam a ser responsabilizados pelo desenvolvimento de seu “capital humano”, pela sua posição competitiva. O neoliberalismo converte a imagem de uma nação, com suas diferentes preocupações, interesses e pontos de vista, em um modelo “Wal-Mart”, onde gestores são “líderes de equipe”, trabalhadores são “associados juniores”, e consumidores são “clientes” (BROWN, 2015, p. 3126). As políticas de austeridade são encaradas como “sacrifício compartilhado” em prol da economia local a pedido de Chefes de Estado e CEOs (diretores executivos de grandes empresas). Esses sacrifícios envolvem desde demissão em massa e perdas de direitos trabalhistas até os cortes orçamentários em serviços públicos de saúde, educação, sempre em nome dos imperativos econômicos, sem conteúdo político (BROWN, 2015, pp.3115-3126).

Há uma aproximação entre Wendy Brown e Jacques Rancière quanto aos limites da dimensão política na analítica da governamentalidade foucaultiana. Para Rancière, falta à teoria foucaultiana a ideia de que “existe uma multiplicidade de sujeitos, simbolicamente invisibilizados, que ocupam lugares e temporalidades distintos e que podem se sublevar”, podem produzir uma “ação política de interrupção ou irrupção do *demos*<sup>77</sup>” e, com isso, provocar mudanças ou transformações nas técnicas de governo (MARQUES; PRADO, 2018, p. 265–86).

Rancière chama atenção para o fato de que o neoliberalismo “impulsiona os sujeitos a agirem e a serem felizes sem que intervenham nas dimensões simbólicas que definem o que pode ser visto, dito e escutado”. Com isso, produz-se certo consenso que camufla assimetrias e desigualdades e inibe a política. “A pós-política ou a pós-democracia, tal como descrita por Rancière, é justamente essa progressiva dominância da comunidade ética e consensual sobre a comunidade conflitiva”. Para fazer frente ao neoliberalismo e resgatar a democracia, é necessária uma operação de resgate do dissenso, do litígio, é preciso caracterizar o dano e constituir o sujeito que reclama igualdade, que reclama ser parte em uma comunidade que não o considera. É necessário ressaltar os aspectos positivos da democracia a partir de uma *partilha política do sensível* (MARQUES; PRADO, 2018).

Em um contexto de “pós-política”, nos termos de Rancière, ou de “economia despolitizada e política economicizada”, nos termos de Brown, os objetivos nacionais passam a ser o crescimento econômico, as posições competitivas e as avaliações de risco de crédito. Cabe aos “bons cidadãos” se conciliarem com esses fins comprometendo-se a fazerem os sacrifícios necessários, tolerando as inseguranças e privações, e aos “maus cidadãos” insistirem em seus interesses, resistindo à conciliação e ao consenso (funcionários públicos ambiciosos, usuários de serviços públicos preguiçosos e sindicatos intransigentes) (BROWN, 2015, p. 3145).

Brown destaca ainda a convergência entre o neoliberalismo e o fascismo quanto à exaltação do sacrifício perante um bem maior – ao qual todos estariam integrados, mas que

---

<sup>77</sup> Apesar de certo alinhamento entre Brown e Rancière, ambos partem de noções diferentes acerca do *demos*. Enquanto Brown resalta o caráter desparticularizante, a instância coletiva do *demos*, Rancière, a partir de sua ideia de política lastreada no dissenso, no desentendimento, resalta que “o *demos* não é a população, a maioria, o corpo político ou as classes baixas. É uma comunidade suplementar feita daqueles que não possuem nenhuma qualificação para governar, o que significa todos e qualquer um (RANCIÈRE, 2010b apud MARQUES; PRADO, 2018).

não traria benefícios pessoais à maioria. Esse é o resultado da desvalorização da política, do público, dos intelectuais, das causas coletivas e da cidadania (BROWN, 2015, p. 3254).

Nesse ponto, cabe destacar que a proposta teórica do neoliberalismo, tal como aparecera no Colóquio Walter Lippman, em 1938 – considerado um marco do nascimento do neoliberalismo – surge em oposição às formas autoritárias tanto do socialismo quanto do fascismo e do nazismo. Em seu nascituro, o neoliberalismo não se opunha ao pensamento de Keynes. E, embora defendesse o papel de uma tecnocracia insulada para como instrumento de governo, há controvérsias quanto a sua oposição aos valores democráticos<sup>78</sup>. Nesse debate, alguns neoliberais defendiam bandeiras francamente anti-reacionárias, e não se propugnava ali a redução do Estado – sobretudo em sua função de proteção social – nem a extensão da racionalidade econômica sobre os demais domínios da vida em sociedade. Se, por um lado, havia os defensores de uma tecnocracia insulada que macula suas pretensões democráticas, por outro, o núcleo do neoliberalismo naquele momento consistia em propor o reavivamento das liberdades econômicas e políticas, permitindo uma sociedade mais justa, capaz de suprir as necessidades humanas – tanto materiais quanto espirituais e sociológicas (REINHOUDT; AUDIER, 2018, p. 20–36). Para isso dever-se-ia favorecer os mecanismos de *precificação* de mercado sem incorrer no *laissez faire* ingênuo que levara parte da Europa à desorganização social e a ascensão de regimes anti-liberais.

O ponto a destacar aqui não é, entretanto, se há um pecado original no neoliberalismo, se suas intenções genuínas apontavam ou não na direção de governos reacionários, dominados pelo setor financeiro, amplificadores de desigualdades econômicas e insensíveis às questões sociais. A questão é notar como foi se estabelecendo a relação entre a arte de governo e objetivos estritamente econômicos, afetos ao mercado competitivo. Um mercado que se dirige excessivamente ao Estado, revocando-lhe sua dimensão solidária, afeta à justiça social.

Contudo, é apenas após a Segunda Guerra, com a formação da *Sociedade Mont Pèlerin*<sup>79</sup>, e sobretudo nas experiências históricas do neoliberalismo desde a década de 1970

---

<sup>78</sup> Segundo Audier, o argumento de que o neoliberalismo do Colóquio Walter Lippmann é radicalmente anti-democrático foi promovido por Dardot e Laval, a partir de uma leitura tomada emprestada de Brown, e tem sido objeto de debate entre os autores (REINHOUDT; AUDIER, 2018, p. 46).

<sup>79</sup> Organização composta por políticos e intelectuais de vários países, sob forte influência de Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman. Embora tenham os dois primeiros participado do Colóquio Walter Lippmann, nessa organização boa parte de suas ideias não tiveram o mesmo contraponto, e, pelo contrário, foram exacerbadas pela influência dos economistas de Chicago (REINHOUDT; AUDIER, 2018, p. 35).

– com as experiências dos governos de Augusto Pinochet no Chile, de Margareth Thatcher no Reino Unido, e de Ronald Reagan nos EUA – que se exacerbam políticas de redução do Estado e de seu papel social, de exaltação do *homo oeconomicus* em todos os domínios da vida social, de supressão do *homo politicus* e reprodução de sujeitos do sacrifício, empresários de si focados apenas em suas posições competitivas (REINHOUDT; AUDIER, 2018, p. 36). É na experiência histórica, e não em sua concepção teórica original, que o neoliberalismo manifesta seu desprezo pela vida do *outro*, tal como fizeram o fascismo e o nazismo.

Foucault alertou para o fato de que apenas o *racismo* justifica que os Estados modernos, da biopolítica, assassinem ou exponham ao risco de morte segmentos de suas populações (FOUCAULT, 1999, p. 306). Para ele, é o *racismo de Estado* que permite a exposição à morte de criminosos, doentes psiquiátricos, pobres, indígenas, negros, LGBTs e demais grupos marginalizados em Estados capitalistas ou socialistas, e mais ainda nos Estados fascistas ou nazistas. A relação entre o racismo e o neoliberalismo no Brasil será discutida na próxima seção.

Embora não seja objetivo desta pesquisa aprofundar a discussão quanto à natureza do neoliberalismo, as reflexões dos autores acima citados podem contribuir na identificação da racionalidade governamental que preside práticas estatais de planejamento e orçamento e as relações de subordinação percebidas entre as dimensões fiscal e social no Estado brasileiro contemporâneo. Não há incompatibilidade entre o neoliberalismo e um pensamento prudencial, securitário, voltado ao controle, marcado pela desconfiança quanto ao Estado brasileiro e, principalmente, frente a quaisquer medidas que incorram em aumento de despesas públicas.

Esse ideário foi consagrado na burocracia de planejamento e orçamento ao longo de sua formação, e, sobretudo, a partir da reforma gerencial e da crise econômica do final dos anos 90, nomeada como crise fiscal. Havia, portanto, solo fértil para a austeridade, para práticas concentradas em atrair investimentos externos, relegando a um segundo plano os efeitos do subfinanciamento de políticas sociais – tal como se identifica em uma razão de governo neoliberal que avança mundialmente nesse período (DARDOT; LAVAL, 2017).

## 20. Modulações da nossa razão

Há um conjunto de enunciados, procedimentos e valores que se sedimentaram na Administração Pública Federal sobretudo a partir de 1930, e que configuraram práticas relativamente estáveis no subcampo de planejamento e orçamento nas últimas duas décadas. Apesar de terem mudado as orientações políticas dos governos nos últimos anos, essas práticas estão relacionadas ao equilíbrio fiscal, ao papel do Estado na promoção do crescimento econômico, na garantia de direitos sociais e no aumento da produtividade nacional. São práticas que articulam Estado, mercado, eficiência das políticas públicas, deficiência dos marcos regulatórios, rigidez orçamentária, atração de investimentos externos, parcerias com o setor privado, controle social e combate a disfunções estatais como o patrimonialismo e a corrupção.

Por outro lado, é possível perceber modulações na forma de racionalizar essas práticas a cada governo. Mudam o contexto econômico e político nacional, mudam a orientação dos governantes e as formas de endereçar o *público* na atividade estatal. Essas diferentes modulações na forma de pensar o governo podem ser observadas, tanto nos documentos que acompanham o processo orçamentário anual quanto nos volumes de despesas educacionais.

Desde 2011, o Governo Dilma optou por priorizar investimentos em infraestrutura e políticas sociais (Doc. 7). Isso levou ao aumento real nas despesas com educação em sua gestão, conforme apontam os gráficos das Figuras 1 a 5, abaixo. Na Figura 1, elaborada pelo INESC (2020), vê-se as trajetórias da execução orçamentária da educação no período de 2012 a 2019. Fica clara a tendência de queda tanto nas despesas autorizadas quanto na execução financeira a partir de 2015. Na Figura 2, as despesas discricionárias do MEC mostram um padrão de crescimento até 2015, e queda posterior.

Quanto ao percentual da Receita Líquida de Impostos (RLI) aplicado em atividade de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme Figura 3, a tendência de aumento vai até 2016, quando muda o regime fiscal, ressalvado o ano de 2020 devido à queda de arrecadação (RLI) influenciada pela epidemia de Covid-19. As Figuras 4 e 5 apontam queda nas despesas educacionais totais (-3,21%) e discricionárias (-11,74%) executadas em 2020 na comparação com 2019.

## Execução do orçamento da função educação

2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)

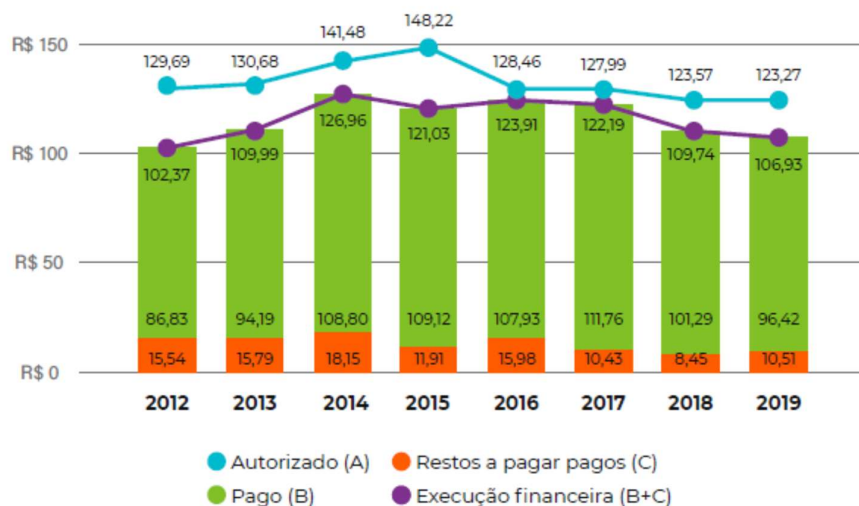


Figura 1 - Execução do orçamento da função educação, elaborado pelo INESC (2020).

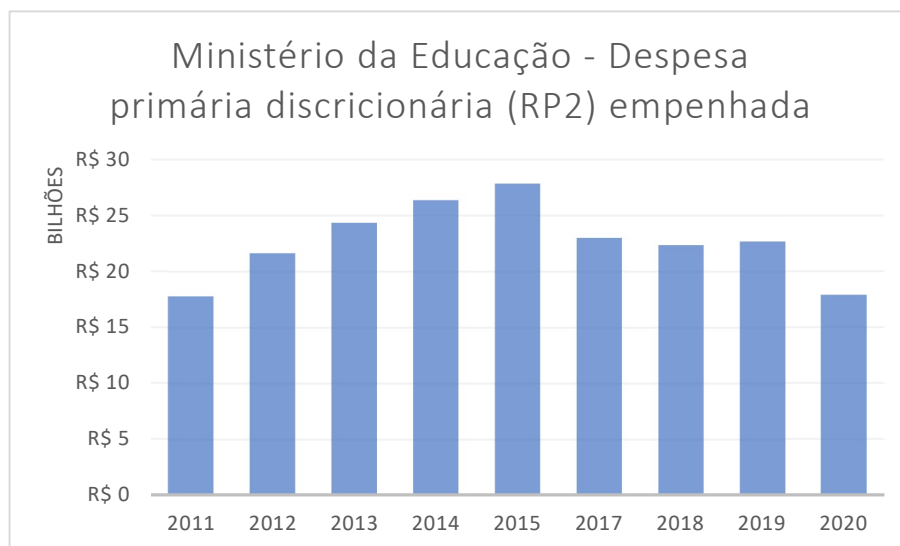


Figura 2 - Despesa primária discricionária do Ministério da Educação empenhada. Valores não deflacionados. Fonte: Painel do Orçamento Federal<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Disponível em <https://www1.siof.planejamento.gov.br/>, acesso em 07/02/2021.

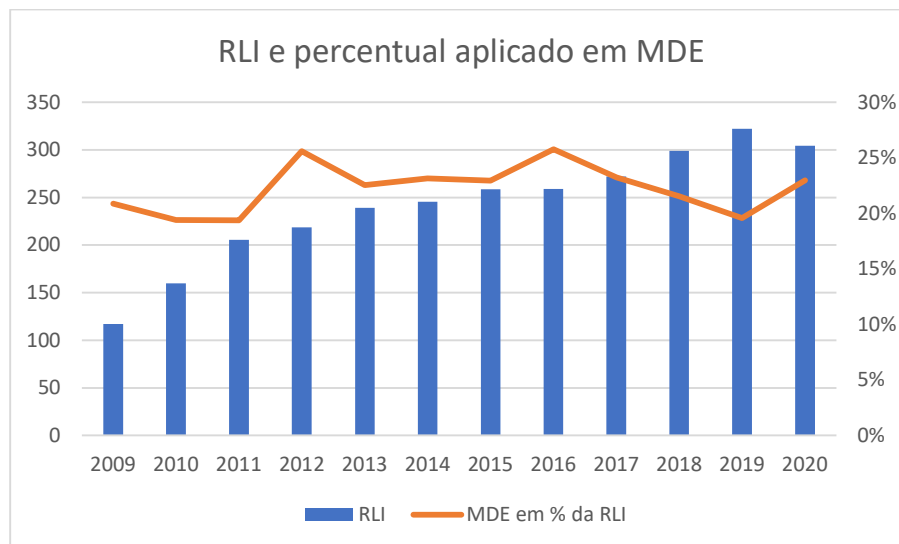


Figura 3 - Receita Líquida de Impostos (RLI) e Percentual da RLI aplicado em Educação (MDE). Fonte: RREO em Foco Dez/2020, STN<sup>81</sup>.

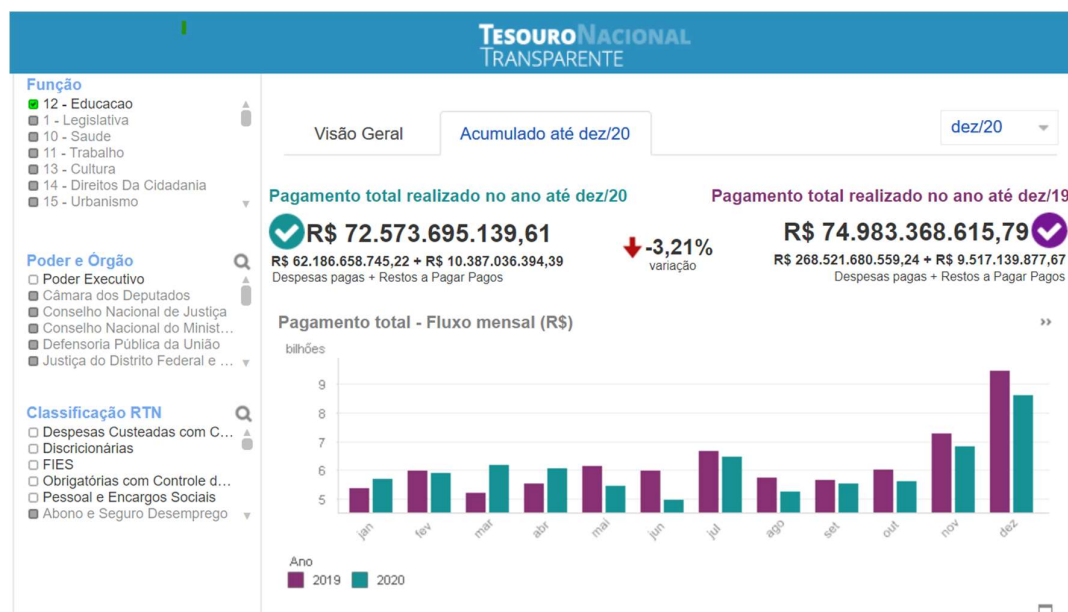


Figura 4 - Queda nas despesas com Educação em 2020, fonte: Tesouro Nacional<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-uniao/2020/12>, acesso em 07/02/2021.

<sup>82</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>, acesso em 07/02/2020.



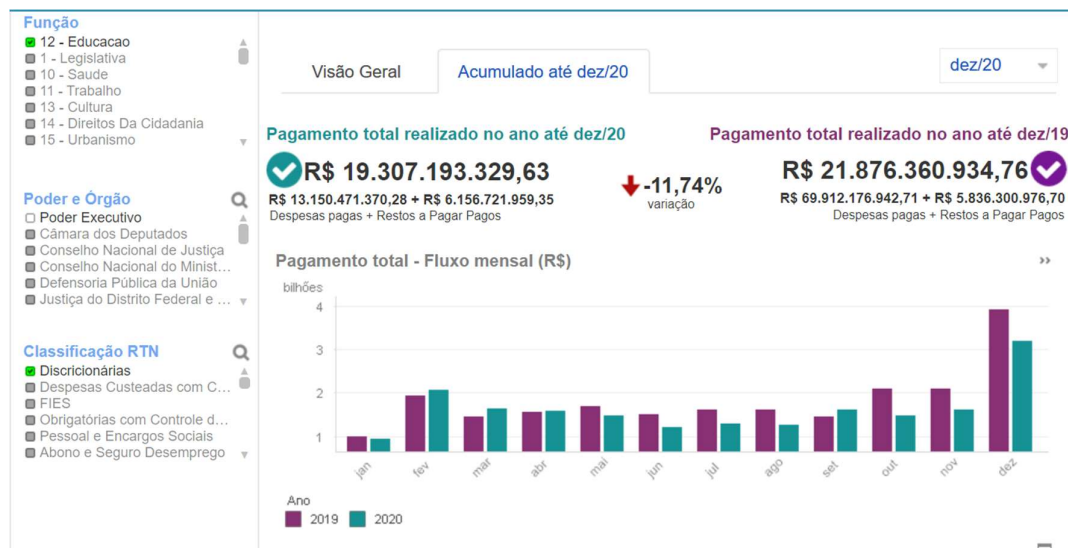


Figura 5 - Queda nas despesas discricionárias com Educação em 2020, fonte: Tesouro Nacional<sup>83</sup>.

Em 2014, mesmo com a deterioração de indicadores econômicos, e em meio a uma crise política, o Governo Dilma propôs um orçamento com ênfase na redução de desigualdades sociais e regionais, e na promoção da justiça social. A ampliação dos recursos para saúde e educação, dentre outras políticas “com natureza de redistribuição de renda” foi priorizada.

O conjunto das políticas públicas implementadas ao longo dos últimos anos criou um ambiente favorável para a economia brasileira, provocando a elevação dos investimentos e propiciando a **redução da desigualdade social e regional**. [...]. Dessa maneira, com o intuito de criar um ambiente propício para a continuidade do ciclo de desenvolvimento com maior **justiça social**, o orçamento de 2014 prioriza: a) a **ampliação dos recursos para saúde e educação** em todos os níveis e demais **políticas sociais com natureza de redistribuição de renda**; b) a promoção de investimentos em infraestrutura, contribuindo para eliminar gargalos ao crescimento; e c) o aumento da produtividade do capital e da mão de obra, por meio do incentivo à inovação e à qualificação (Doc. 8, grifo meu).

Por outro lado, a *responsabilidade fiscal* que emergiu nos anos 2000 com força no discurso oficial do Estado brasileiro, e que, em última instância foi o mote para o *impeachment* de Dilma, também ocupava lugar de destaque no processo orçamentário de seu governo. Ainda em 2014, com a defesa de uma “consolidação fiscal que viabiliza a sustentabilidade do crescimento econômico e contribui para o combate à inflação”, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento apresentaram ao Congresso Nacional

<sup>83</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>, acesso em 07/02/2020.

instrumentos para a “contenção das despesas de custeio” (G1, 2015), embora buscando preservar programas sociais e investimentos em infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa Minha Vida (MCMV) (Doc. 9).

Já em 2015, os efeitos dessa redução das despesas de custeio atingiram severamente o Ministério da Educação (HESSEL, 2015). Essas medidas restritivas, em conjunto com outras medidas de ajuste fiscal, visaram demonstrar compromisso do governo com medidas de estabilização fiscal, mas também indicavam uma orientação de proteger a políticas sociais dos comandos de austeridade emanados pelo “mercado”, cuja voz repercutia e ainda repercute à exaustão nos grandes meios de comunicação do país.

No Governo Temer, a austeridade fiscal foi apresentada como expressão do interesse público, para preservar o país de uma deterioração ainda maior de seus indicadores macroeconômicos. A mensagem presidencial que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2018 exclui maiores preocupações com “justiça social”, ou com investimentos públicos em infraestrutura. Pelo contrário, exalta o Novo Regime Fiscal instituído nessa mesma gestão, em 2016, e o “grande esforço do Governo para revisar políticas públicas”, revisão que se orientou pela necessidade de reduzir gastos.

A partir da segunda metade de 2016, a política macroeconômica foi fortalecida por meio de sólida condução das políticas monetária e cambial, e, principalmente, com a adoção do Novo Regime Fiscal, novo paradigma de política fiscal fundamental para o processo de ajuste em busca do reequilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade fiscal. Ainda que o Novo Regime se consubstanciasse na Emenda Constitucional nº 95, promulgada em dezembro de 2016, que estabeleceu o teto para despesas primárias, impedindo seu crescimento real por, pelo menos, 10 anos, o caminho para o Novo Regime ocorreu bem antes. Começou com a revisão da meta de resultado primário de 2016 para um valor crível, ainda que exigindo grande esforço do Governo de revisar políticas públicas [...] (Doc. 10).

Finalmente, o Governo Bolsonaro reflete uma orientação voltada a atender demandas do mercado, implementando reformas em áreas sociais, tributárias, trabalhistas ou previdenciárias a partir da leitura de que o Estado exorbita em seu papel de regulação e redistribuição. As reformas têm como objetivo retirar “barreiras à concorrência”, “melhorar o ambiente de negócios e atrair maior capital produtivo” para, a partir daí, destravar o desenvolvimento econômico do país. A defesa de valores associados ao neoliberalismo fica exposta também quando é colocada a necessidade de “mudanças que permitam o desenvolvimento dos mercados brasileiros, que precisa se libertar da necessidade de

financiar o Governo e voltar-se para o financiamento e o empreendedorismo.” (Doc. 11, p. 52).

Assim, a austeridade já consagrada no Novo Regime Fiscal, deve orientar também “reformas estruturantes” (previdenciária, administrativa, medidas de liberalização comercial e econômica e privatizações, dentre outras) (Doc. 12, p. 8). A retomada do crescimento econômico, elevado à condição de objetivo central do governo, continua sendo apontada como dependente da redução do gasto público.

A elaboração do Orçamento Federal para 2020 enfrenta muitos desafios. A questão fiscal continua sendo determinante, em função dos últimos resultados anuais e do seu impacto direto no crescimento do País. As regras fiscais já estabelecidas por lei, Regra de Ouro, Metas de Superávit ou Déficit Primário e o Teto dos Gastos, atuam para o controle dos gastos públicos, mas não têm sido, por si só, suficientes para equacionar o contexto de desequilíbrio fiscal. Dessa forma, as **reformas estruturais** serão determinantes para auxiliar no equilíbrio dos gastos públicos e atingir a retomada do crescimento da economia brasileira, ao ampliar a produtividade e a retomada do investimento (Doc. 12, p. 6).

É comum aos três governos uma preocupação central com o crescimento econômico e o equilíbrio fiscal. Enunciados referentes à questão fiscal e ao controle de despesas preenchem o discurso estatal brasileiro desde o final do século XX. Governos inclinados a ressaltar o papel do Estado na ampliação de investimentos e na redução de déficits sociais, como o de Dilma, tentarão conciliar essa preocupação com a indução do crescimento econômico e com investimentos na área social, preservando alguns investimentos na área social e de infraestrutura das restrições fiscais. Já os governos de Temer e Bolsonaro, cuja orientação econômica amplia o espaço do mercado nas decisões do governo, tenderão a privilegiar a atração de investimentos privados, por meio da desregulação econômica e flexibilização de garantias sociais, aumentando o rigor fiscal e contendo despesas primárias de modo mais amplo.

Ao fim e ao cabo, pelo menos nos últimos anos, se há um núcleo estável na racionalidade das práticas de planejamento e orçamento federal, esse núcleo diz respeito à condução da trajetória de gastos públicos de modo a promover crescimento econômico. Despesas em políticas sociais são, em geral, dispostas no discurso governamental como variáveis de ajuste das políticas fiscais. O grau de permeabilidade da política fiscal às demandas sociais pode ser modulado de acordo com a conjuntura política e econômica de cada governo, com impactos relevantes em áreas como a educação pública.

## 21. O sacrifício do Outro e o *Racismo de Estado*

O sacrifício em prol da economia projetado pelo neoliberalismo ganha contornos particulares quando as medidas de austeridade implicam na exposição à morte ou à privação de direitos fundamentais, como saúde, educação e meios de subsistência. No caso brasileiro, dada a situação de extrema desigualdade social, as medidas de austeridade fiscal não raramente afetam despesas sociais, levando à precarização de serviços públicos. Privam a população economicamente mais vulnerável – que depende desses serviços – de condições mínimas de vida.

Como tecnologia de governo, o neoliberalismo requer a formação de uma moldura jurídica e política em favor do mercado. Indivíduos devem se converter em gestores de si mesmos, em algo como unidades empresariais. Os sistemas de proteção social não devem interferir no mercado. O Estado promove a constituição de sujeitos da concorrência, num jogo que exalta a liberdade de mercado e a aceitação de riscos (FOUCAULT, 2008b). Aceitar riscos sem proteção social agrava as condições de vida dos mais pobres e produz uma contradição entre a defesa das regras do jogo, que em tese estabiliza mercados e promove condições para elevação dos padrões de vida, e as suas consequências experimentadas pela maioria da população.

A deterioração de garantias sociais leva o Estado a reforçar sua faceta mais violenta, aquela que impõe restrições à vida de uma parte da população. Impedida de acessar direitos essenciais, seja porque incapaz de participar do mercado, seja pela precariedade dos serviços públicos, essa parcela da população se depara com face policial e truculenta do Estado. Essa razão governamental que desvia da condução de condutas de vida para produzir morte na população, segundo Foucault, seria incompatível com a biopolítica.

Ou seja, o neoliberalismo *faz morrer* parcela da população, indo contra a ideia de que se deve “gerenciar a vida sem exigir a morte e, quando se exige a morte é em nome de defesa da vida” (MARQUES; PRADO, 2018, p. 1567). Segundo Foucault, com o advento do biopoder, apenas o *racismo* permite a implementação da função morte pelo Estado (FOUCAULT, 1999a, p. 285). Esse argumento merece atenção em uma análise das práticas estatais no Brasil, e contribui para uma compreensão de nosso racismo estrutural (ALMEIDA, 2019).

No Brasil, a partir do argumento de que o Estado deve ampliar as condições de mercado – renunciando ampliar a tributação e investir em funções sociais, desregulando,

flexibilizando direitos trabalhistas e previdenciário, entre outros – a “mão direita do Estado”<sup>84</sup> assume a defesa de práticas oficiais que impõem o sacrifício extremado de parte da população. Porém, os grupos que ocupam os postos de elite no Estado brasileiro, e que se deixam permeiar por imperativos neoliberais, não se misturam com a massa de sacrificados que dependem de serviços públicos essenciais. Há indícios, portanto, de que atua aqui um componente de alienação, de alheamento desse grupo distinto de agentes públicos em relação ao “outro”, que compõe o segmento da população mais dependente do Estado. Na prática, é o sacrifício desse “outro” que se requer quando são adotadas medidas de austeridade extremadas tais como as colocadas no regime fiscal instituído com a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016a)<sup>85</sup>.

O sacrifício que a *mão direita do Estado* requer da população implica em expor esse Outro<sup>86</sup> a condições de vida degradantes ou à morte, uma vez que ele depende de serviços públicos para ter assegurado seu direito à educação, saúde, subsistência, dentre outros. Essas medidas, contudo, são tomadas em uma cadeia de procedimentos administrativos impessoais, desracializados, na qual não se pode responsabilizar um indivíduo em particular. Tudo é feito para se evitar “impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento” (Doc. 5).

Cabe, portanto, investigar as relações entre as práticas dessa *mão direita* – aqui particularmente, as de planejamento e orçamento federal – e aquilo que Foucault chamou de *Racismo de Estado*. Lembrando que esse racismo não deve ser entendido como “desprezo ou ódio das raças umas pelas outras”, mas como “tecnologia de poder” materializada em práticas estatais que permite estabelecer um “corte entre o que deve viver e o que deve morrer” (FOUCAULT, 1999a, p. 285, 304–6).

---

<sup>84</sup> Otávio Ventura (2018) aplica o conceito de “mão direita do Estado”, de Bourdieu, para mostrar como essa burocracia é marcadamente mais branca, masculina e privilegiada em termos de acesso à educação.

<sup>85</sup> Documentos produzidos pelo FMI e pelo IPEA mostram a radicalidade da regra fiscal no Brasil, sem paralelo nos demais países (CORDES et al., 2015; PIREs, 2016).

<sup>86</sup> Adoto aqui a concepção de Thula Pires (2013, p. 21), segundo a qual [a] opção pelo uso do termo ‘Outro’ escrita com a inicial em maiúscula não pretende essencializar a alteridade nas discussões apresentadas, mas tão somente diferenciar o uso do signo para fazer referência à alteridade de seu uso como pronome indefinido (‘outro’).” A irrelevância do sofrimento do Outro advém do fato de que esse Outro é construído como não-ser (CARNEIRO, 2005).

## 21.1. Raça no planejamento<sup>87</sup>

"Ser antirracista é, portanto, ser incompatível com a defesa de políticas de austeridade nesse momento. Ser antirracista é incompatível com outra coisa que não seja a defesa do SUS, ele tem que ser fortalecido"  
- Silvio Almeida (UOL, 2020).

O subcampo burocrático de planejamento e orçamento federal brasileiro, tal como o experimentamos hoje, foi forjado a partir do século XX, e nasceu em meio a correntes de pensamento associadas ao racismo científico e ao mito da democracia racial. Perpassou políticas de eugenia e branqueamento da população brasileira, e a cristalização da hierarquia racial, nesse ponto ancorada nos valores da ciência e do mérito, e manifestada em uma linguagem científico-social que infundiram uma a imagem desracializada e despolitizada da sociedade brasileira (DÁVILA, 2006, p. 32, 57).

Há fartas evidências de que o direito e as instituições brasileiras nunca atuaram de forma racialmente neutra (FISCHER; GRINBERG; MATOS, 2018, p. 183). Superados o racismo científico e a leitura de que os problemas nacionais decorriam de fatores biológicos associados à população, as raízes de nossas mazelas foram atribuídas a questões econômicas e sociais, as quais poderiam ser enfrentadas com políticas públicas *universais*. Com isso, as políticas raciais, e a problemática racial como um todo, saíram do discurso da elite da Administração Pública nacional.

A partir de 1930, com o Estado alçado à condição de protagonista do desenvolvimento do país, e com a instalação de uma burocracia profissional no Poder Executivo – sobretudo a partir do DASP – é associada uma missão civilizatória, de superação do modelo oligárquico e patrimonial que predominou até a República Velha. O Estado brasileiro busca se consolidar como nação, transpondo e mimetizando ideários e práticas estatais originárias dos países desenvolvidos, principalmente da Europa e EUA. Busca, inclusive, moldar a composição racial da população brasileira a partir de concepções que combinaram o racismo científico (DA SILVEIRA, 2000; SANTOS; SILVA, 2018) e o mito da democracia racial, consolidando o racismo institucional no país (PIRES, 2018).

Nesse sentido, as reformas do nacional-desenvolvimentismo que levaram à urbanização, industrialização e crescimento econômico do país, e estruturaram serviços

---

<sup>87</sup> Essas reflexões foram apresentadas preliminarmente, e de modo mais extenso, no capítulo de livro intitulado, “Branquitude e racismo institucional no Planejamento e orçamento Governamental” (MELO, 2020).

públicos importantes na área social, também ampliaram “obstáculos criados pela exclusão e rigidez burocráticas” e tiveram “um papel importante na persistência das desigualdades raciais até os anos de 1980” (FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 187).

O Estado brasileiro historicamente trata de modo desigual brancos e negros, e uma das maiores expressões dessa discriminação racial se dá por meio de políticas de “impacto diferencial”. Intervenções que atingem diferentemente brancos e não-brancos, perpetuando a hierarquia racial sob um véu de neutralidade linguística e conceitual (FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 184).

Valores tidos como *universais*, balizas da Administração Pública – como a transparência, a profissionalização, a uniformização, a eficiência e a racionalização –, têm servido de fundamento para práticas estatais que produzem efeitos diferenciados entre as populações brancas e não-brancas, assim como entre homens e mulheres. São práticas que distribuem desigualmente o acesso a direitos, bens e serviços em desfavor daqueles economicamente mais vulneráveis.

Estudos sugerem que os afrodescendentes desproporcionalmente sofrem abuso do poder público e têm menor chance de verem garantidos seus direitos civis, sendo mais frequentemente mortos pela polícia, passando períodos mais longos ilegalmente presos, sendo mais propensos a serem assediados e maltratados e tendo menos acesso a proteções jurídicas contra a violência privada (ADORNO, 1999; CANO, 2010; CANO; RIBEIRO; MEIRELES, 2010 apud FISCHER; GRINBERG; MATOS, 2018; FRY, 1999; TELLES, 2004).

Medidas como, por exemplo, a desoneração da cesta básica, impactam mais os mais pobres, majoritariamente negros, enquanto uma ampliação de tributos sobre transações financeiras ou sobre heranças, lucros e dividendos incidirá principalmente sobre os mais ricos, preponderantemente brancos. Cortes nas políticas sociais têm maior repercussão imediata entre pobres, ao tempo em que isenções fiscais e reduções nas alíquotas de impostos sobre rendas, fortunas e movimentações financeiras favorecem a elite econômica do país. A correlação entre condição socioeconômica e cor da pele permite afirmar, sem dúvida, que negros e brancos são afetados diferentemente por cada uma dessas medidas governamentais (BRASIL, IBGE, 2019).

Direitos de cidadania e benefícios públicos são teoricamente universais, mas tanto a lei quanto a burocracia que a regula permitem que sejam distribuídos de forma desigual, de acordo com fatores como agilidade burocrática, educação, setor e *status* de emprego, origem regional, *status* familiar e local de residência. Estes fatores são aparentemente neutros, do ponto de vista racial. No entanto, eles se correlacionam fortemente com a

cor da pele, tanto que seus impactos raciais desproporcionais são fáceis de prever. Os legisladores sabem disso ao escrever as leis, os policiais e os burocratas sabem disso ao aplicá-las. A lógica do impacto diferencial pode, portanto, ser aplicada à história jurídica do Brasil no século XX: independentemente da intenção, leis ou práticas com impactos claramente desproporcionais sobre os membros de grupos raciais diferentes devem ser entendidas como parte da estrutura institucional da desigualdade racial (FISCHER; GRINBERG; MATOS, 2018).

As práticas de planejamento e orçamento federal também produzem impactos diferenciais, e, portanto, também reproduzem o racismo estrutural e perpetuam as hierarquias raciais que marcam a sociedade brasileira. A formação histórica desse segmento da burocracia nacional está inserida em um contexto amplo de estruturação do Estado brasileiro dominado pela *branquitude*<sup>88</sup>.

É importante compreender a ação desse Estado enquanto produtor de sentidos e agente central na distribuição social de bens simbólicos e materiais – inclusive do capital *sui generis* que diz respeito ao acesso à palavra oficial. Isso contribui para enxergar o alcance da racismo institucional brasileiro, estruturante das práticas estatais no país e central para a apreensão dessa realidade que leva agentes estatais a, em prol de uma maior segurança econômica nacional, cortar investimentos públicos em saúde, educação, assistência social e habitação, dentre outros (MELO, 2020).

## 21.2. Máximas de conduta racistas

As práticas de planejamento e orçamento se apoiam em princípios, máximas de conduta, procedimentos e regras sedimentados, principalmente, a partir do início do século XX, e que se expressam também no marco legal vigente. Elas dão visibilidade e dizibilidade a algumas facetas da vida social, ao passo que invisibilizam e interdita outras. Constroem e ao mesmo tempo são baseadas em uma ideia particular de público, de problema público, de quem pode falar e fazer, e do que se pode ser dito e feito em nome desse público.

Enunciados que circulam hoje no discurso oficial do Serviço Público Federal brasileiro remontam a debates que antecedem ao Código de Contabilidade de 1922, e que foram se acumulando, se sobrepondo ou se renovando, se harmonizando ou se chocando, até chegarem aos tempos atuais. Eles moldam condutas, classificam e hierarquizam tipos de receitas e despesas, inscrevem critérios de avaliação das ações de governo. Durante esse

---

<sup>88</sup> Entendida aqui como “um sistema de pensamentos e comportamentos” que fazem perdurar hierarquias raciais, conforme será discutido adiante (MIRANDA, 2017).



percurso, foi construída uma burocracia que se apresenta como técnica, profissional e legítima para administrar planos e orçamentos do governo federal. Ocorre que nesse período também houve “hipertrofia da padronização e do controle”, conforme percebeu Beatriz Wahrlich (1974, p. 67), e a sobrevalorização de saberes da área meio do Estado, em detrimento de saberes das áreas fins, sobretudo as voltadas à execução de políticas sociais.

No bojo dessa construção histórica, sobrevieram máximas de conduta e formas de racionalizar a ação estatal caracterizadas pela adoção de uma perspectiva universal sobre o justo, o correto, o prioritário – usualmente a partir de uma posição técnica, despolitizante e desracializante. Tudo se passa como se não houvesse divergências e disputas entre grupos sociais sobre os rumos do Estado, como se os agentes públicos, e os atos oficiais fossem desinteressados, e as decisões oficiais atendessem a um bem comum unívoco.

Cristalizaram-se a meritocracia – reduzida à adoção de medidas de desempenho em avaliações quantitativas – e os princípios da legalidade estrita, da impessoalidade, da publicidade (identificada com a transparência dos atos) e da eficiência, os critérios de acesso a bens e serviços públicos devem ser técnicos e universais. Foram admitidos controles cada vez mais rígidos, com o intuito de conter fraudes e desvios na Administração. As informações públicas foram se moldando a padrões internacionais bem estabelecidos, com vistas ao controle social – a boa administração depende de medições confiáveis!

Uma Administração Pública responsável – ainda segundo essas máximas de conduta – deve manter o equilíbrio das contas públicas, se preciso adotando medidas duras de austeridade. Assim o Estado transmite confiança a investidores e credores nacionais e internacionais, atrai o capital privado e promove o crescimento econômico. Isso implicaria em maior arrecadação e na melhoria dos serviços públicos no futuro. Responsabilidade fiscal e controle da despesa pública é, nessa leitura, a baliza mestra dos servidores públicos que atuam na área econômica e orçamentária.

Os princípios acima são princípios aparentemente neutros, justos e racionais, mas apenas silenciam conflitos presentes na sociedade, forjando uma visão de mundo na qual há *uma forma legítima, correta*, de agir em nome do interesse público. Fala-se em nome do universal, fazendo valer a persuasão política da fala oficial que converte um ponto de vista particular em expressão da vontade geral.

Quem se oporia à eficiência estatal? à responsabilidade? à racionalização no uso dos recursos? à especialização e profissionalização nos serviços públicos? Quem defenderia um comportamento imediatista que compromettesse as próximas gerações? Possivelmente, pessoas

irresponsáveis, desinteressadas quanto à destinação dos recursos públicos, aproveitadores, parasitários, inimigos do desenvolvimento nacional e das futuras gerações. (MELO, 2020, p. 23)

O cumprimento de “normas revestidas de moralidade e tecnicidade econômica, financeira e fiscal, fixando controles e limites orçamentários para a atuação dos executores de políticas públicas” é o que se espera da burocracia de planejamento e orçamento (MELO, 2020, p. 23). Esses são os contornos do “burocraticamente pensável” nesse subcampo estatal (BOURDIEU, 2011, p. 227).

É esse o discurso que presta suporte ao *racismo de Estado* no núcleo do governo federal. Primeiramente porque ele converte em universal a posição de uma elite branca, masculina e abastada. Medidas econômicas são aprovadas em nome tanto dos setores privilegiados da sociedade quanto daqueles que anseiam suprir direitos fundamentais. A fala oficial, ao tocar em questões orçamentárias, fiscais, financeiras, não comporta a pluralidade, a contingência, a escuta dos atores sociais impactados pelas decisões estatais.

Não se vê nesse conjunto de máximas um País diverso e complexo, que comporta diferentes hierarquias valorativas, que reúne grupos sociais desiguais que disputam assimetricamente a atenção estatal. Tudo se passa como se houvesse consenso sobre valores e prioridades (MELO, 2020, p. 23).

É justamente por meio de uma linguagem econômica desracializada, pretensamente técnica e universal que o Estado pode exercer sua *função morte*, requerendo o sacrifício do *Outro*.

No caso, o *Outro da mão direita do Estado* no Brasil é o destinatário de políticas sociais, é a parcela da população que depende de serviços públicos para ter acesso à saúde, saneamento, educação, segurança, habitação, lazer e, às vezes, até a uma renda mínima para sua subsistência. É, majoritariamente, preto e pobre. Predomina no Nordeste e no Norte do país, nas periferias das grandes cidades. E, uma vez que são esses os índices que permitem ao racismo repaginado do Estado neoliberal recortar e hierarquizar o tecido social, podemos estabelecer sua relação com a *branquitude*.

### 21.3. A branquitude no controle

A desigualdade racial no Brasil é conhecida, evidente e documentada (BRASIL, IBGE, 2019). São enormes as diferenças de “condições de vida ofertadas a brancos e não-brancos, e as discriminações experimentadas pela população negra” (MELO, 2020, p. 14). Porém, ainda é comum atribuir essa desigualdade racial à escravidão no Brasil, que aparece como “um legado inerte de um passado no qual os brancos parecem ter estado ausentes” (BENTO, 2017). É difícil enxergar discriminações nas práticas socialmente aceitas hoje. A perpetuação do racismo em nossa sociedade, e em particular no Estado, no mais das vezes se manifesta sub-repticiamente. E essa é uma das características da *branquitude* que está fortemente presente na alta burocracia brasileira.

A *branquitude* pode ser entendida como “um sistema de pensamentos e comportamentos condicionados, individuais e coletivos, que outorga duradouros privilégios – simbólicos e materiais – para as pessoas de fenótipo branco” (MIRANDA, 2017, p. 65).

Uma das características mais marcantes desse sistema é sua quase “transparência”. O ponto de vista branco não é marcado e nomeado como perspectiva particular de um grupo, é assumido como universal. Seu componente racial é invisibilizado. A perspectiva branca passa a ser referência válida para todos, o padrão pelo qual tudo é medido e a forma com a qual os desvios são avaliados – os brancos, diferentemente dos negros, não são meros representantes de uma raça (LABORNE, 2017, p. 95 apud MELO, 2020)<sup>89,90</sup>.

A neutralidade em relação a questões raciais, predominante no discurso oficial, é um dos instrumentos do pacto da branquitude. Essa neutralidade pode ou não ter como base a intenção consciente de preservar esse *status quo*, o que, no primeiro caso, indicaria consciência da situação de privilégio e posicionamento ativo, dissimulado, intencional de omissão e indiferença frente às vantagens outorgadas pela hierarquização racial (MIRANDA, 2017, p. 61). Também são marcas desse discurso a evasão às discussões raciais, a negação de direitos para não-brancos, e a construção negativa de subjetividades individuais ou coletivas racializadas (JESUS, 2017, p. 81).

---

<sup>89</sup> Apesar de o debate nesse texto privilegiar os estudos sobre a branquitude, e as injustiças sofridas pela população negra do Brasil, não se desconhece a discriminação e as demais injustiças sofridas por outros grupos, como é o caso dos indígenas. Nem tampouco se ignora situações nas quais uma abordagem radicada na antinegitude, mais que na branquitude, pode oferecer uma leitura mais matizada das hierarquias raciais no Brasil (VARGAS, 2017).

<sup>90</sup> Sobre esse tema, ver o irônico vídeo “Escritor Branco”, publicado pelo Porta dos Fundos, disponível em <https://youtu.be/2s7WTh3IzBQ> (acessado em 14/01/2020).

Desse pacto entre *brancos* resultam também laços de reconhecimento e solidariedade, levando ao “perdão, ao abrandamento de penas e até à conversão de culpados em vítimas quando na ocasião de injustiças raciais praticadas por outros brancos” ou à intolerância diante de questionamentos acerca de comportamentos raciais (MELO, 2020, p. 15). Robin DiAngelo (2018) define a *fragilidade branca* como “um estado em que mesmo uma quantidade mínima de estresse racial se torna intolerável, desencadeando uma série de movimentos defensivos”.

Como a Fragilidade Branca encontra seu apoio e é uma função do privilégio branco, fragilidade e privilégio resultam em respostas que restauram o equilíbrio e retomam os recursos “perdidos” através do desafio – resistência ao gatilho, desatenção ou desprezo ao problema, incapacidade emocional indulgente como culpa ou “sentimentos feridos”, sair da conversa, ou uma combinação dessas respostas. (DIANGELO, 2018).

No planejamento e orçamento, a retórica da técnica, da profissionalização apartada de questões políticas, e os princípios da Administração aliados a uma base legal desracializada coadunam com a indiferença das práticas estatais frente às desigualdades raciais no país, emprestando um escudo discursivo para que os agentes públicos – majoritariamente brancos – se coloquem como fiéis cumpridores dos preceitos legais, moralmente inatacáveis mesmo quando operam os mais drásticos cortes em políticas sociais.

#### **21.4. *Colorblind is colorbound***

As práticas de planejamento e orçamento são pautadas pela conformidade legal, são atividades programadas e parametrizadas em norma, voltadas a racionalizar, padronizar e controlar o ciclo orçamentário. O teor arbitrário nessas práticas é ofuscado por uma linguagem pretensamente universal, técnica, desracializada e despolitizada. É nessa linguagem e nesses atos revestidos de racionalidade técnica e universal que se expressam os valores da branquitude.

Não são unívocas, estritamente técnicas, e sem impacto político a classificação de receitas e despesas orçamentárias, as regras de distribuição de dotações, a edição de créditos, dentre outras práticas corriqueiras da burocracia de orçamento. Elas decorrem de escolhas arbitrárias, que “privilegiaram um ponto de vista em detrimento de outros, atendendo a interesses de grupos sociais específicos” (MELO, 2020, p. 35).

Por exemplo, há uma escolha política por trás da classificação das receitas e despesas por categoria econômica (*correntes ou de capital*). A escolha aqui é privilegiar a visibilidade sobre alterações no patrimônio líquido do

Estado, o que pode servir de garantias para rolagem da dívida pública, cujos credores são em sua maioria brancos. Esse talvez não seja o ponto de maior interesse da população brasileira – composta por uma massa de pobres e negros – quanto às receitas e despesas do orçamento público, mas o é para aqueles que moldaram o normativo orçamentário do País. Depois, há uma classificação por origem das receitas. Tal classificação não se presta a esclarecer de qual parcela da população advém os recursos públicos, mas a detalhar se o dinheiro vem, por exemplo, de tributos e contribuições arrecadados pelo Estado ou da fruição do patrimônio do próprio Estado (MELO, 2020, p. 35).

As classificações e procedimentos não são orientados a explicitar se os recursos públicos estão sendo aplicados de modo a reforçar desigualdades de gênero, desigualdades raciais, econômicas ou regionais, por exemplo. Elas expõem outras coisas: se a despesa contribui na formação de capital, de patrimônio líquido do Estado; se servirá para contratar pessoal ou para compra de insumos; se ela contribui para pagar juros ou amortizações da dívida pública; se será transferida a entes subnacionais ou servirá de subvenção econômica a empresas. São informações de natureza econômica e contábil, cujo debate se restringe a uma parcela pequena da população, que contempla agentes do setor financeiro, especialistas em finanças públicas, credores da dívida, agências internacionais e empresas de avaliação de risco de crédito, áreas nas quais o mundo é visto através de uma lente masculina e branca.

Se é essa a perspectiva que orienta o planejamento, a elaboração e execução do orçamento público do país, é porque as práticas estatais foram eficazes ao convertê-la em perspectiva *universal*. O orçamento não explicita o quanto das receitas públicas vêm dos mais pobres, dos negros ou da população da periferia, nem o quanto das despesas públicas atende às demandas desses grupos. As classificações das despesas públicas poderiam recortar o tecido social não de acordo com o seu impacto no resultado primário<sup>91</sup>, mas de acordo com critérios de gênero, raça, renda *per capita*, por exemplo. Outras poderiam ser as regras no ordenamento econômico.

As classificações orçamentárias também têm “impacto diferencial”. É com base nas categorias orçamentárias que são possíveis as regras que canalizam os recursos públicos, dentre as quais estão as chamadas regras fiscais, como as fixadas na Lei de Responsabilidade

---

<sup>91</sup> As despesas orçamentárias são classificadas de acordo com seu impacto no resultado primário. Essa classificação “tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO” (Doc. 4). O resultado primário indica o quanto do orçamento será destinado ao pagamento da dívida pública, e é um dos critérios observados por potenciais investidores ou credores da dívida pública.

Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000) e no teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016.

A chamada *regra de ouro*, por exemplo, que proíbe o endividamento público para custear despesas correntes (despesas com pagamento de pessoal, insumos e serviços essenciais ao funcionamento de estabelecimentos públicos como escolas, universidades, postos de saúde e hospitais), só é possível graças a uma escolha arbitrária que distingue as despesas entre correntes e de capital. E, embora essas categorias não tenham sido criadas nas práticas orçamentárias brasileiras, mas atendam a uma padronização internacional, há uma margem de discricionariedade e há disputas tanto quanto à sua adoção quanto à forma de sua aplicação (AMARAL; MACEDO; BITTENCOURT, 2020).

Também possui impacto diferencial, por exemplo, a prática prevista na LRF de edição de decretos de limitação de empenho, conhecidos como decretos de contingenciamento, que servem para bloquear a execução de despesas discricionárias.

Nesse caso, ficam protegidas as despesas obrigatórias (obrigações legais, como salários de servidores, aposentadorias, e serviço da dívida pública), e desprotegidas muitas das despesas orientadas à população mais vulnerável do país, como a compra de alguns medicamentos, serviços que fazem funcionar estabelecimentos públicos (luz, água, limpeza e vigilância de escolas, unidades de assistência social e saúde, por exemplo), e campanhas de promoção de igualdade racial. Note-se que o orçamento da hoje extinta Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – SEPPIR – teve apenas 37,6% do seu orçamento executado em 2014, e só 24,8% executado em 2015, antes de ser extinta<sup>92</sup>. Mesmo uma política como o Programa Juventude Viva<sup>93</sup>, que buscava responder com ações concretas a um reconhecido<sup>94,95</sup> genocídio da juventude negra em curso no país, dada sua natureza e a estrutura orçamentária vigente, não contou com nenhuma proteção particular para que suas dotações orçamentárias não estivessem sujeitas a contingenciamentos e cortes (MELO, 2020, p. 37).

Categorias orçamentárias permitem conceber regras de distribuição e contenção de recursos públicos. Elas poderiam, por exemplo, limitar a fatia do orçamento público destinada aos ricos, aos moradores de regiões mais desenvolvidas, aos grupos sociais mais

---

<sup>92</sup> Segundo o Portal da Transparência, <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/67000?ano=2015>, acessado em 04/02/2020.

<sup>93</sup> Ver página do programa: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/igualdade-racial/programas/juventude-viva> (acessado em 04/02/2020).

<sup>94</sup> Ver <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidentada-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-da-3a-conferencia-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-brasilia-df>. (Acesso em 22/02/2019)

<sup>95</sup> Ver <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>.

privilegiados. Talvez, com classificações orçamentárias diferentes, fosse possível contingenciar e cortar apenas despesas que não prejudicassem os serviços ofertados às populações socialmente menos protegidas do país.

Mas a prática orçamentária está imersa em um ambiente que reforça seu caráter técnico e universal, que prima por despojar sua linguagem de qualquer conteúdo racial, de classe ou de gênero, e que vê a padronização internacional e a responsabilidade fiscal como expressões do bem comum. Nos documentos oficiais, praticamente só aparecem questões relacionadas ao cumprimento da legislação e da melhor técnica contábil e fiscal (vinculadas a padrões internacionais), ou às questões gerenciais do ciclo orçamentário. Por exemplo, observam-se se as metas e os cronogramas previstos foram ou não cumpridos, se os métodos e procedimentos foram seguidos.

A linguagem impessoal, técnica e desracializada faz ver a austeridade fiscal como caminho para garantir condições ao desenvolvimento nacional. “Eis a branquitude atuando nas burocracias estatais” (MELO; FARIA, 2020).

Kimberlé Crenshaw nos chama atenção para o fato de que a linguagem desracializada (colorblind) favorece e mascara práticas discriminatórias (colorbound) (CRENSHAW, 2019, p. 52). Para enfrentar o racismo institucional nas práticas orçamentárias e financeiras convém, portanto, introduzir classificações de receitas e despesas, assim como procedimentos burocráticos e regras fiscais, que contemplem a dimensão racial e levem em conta seus impactos diferenciais, que promovam um melhor equilíbrio entre as dimensões fiscal e social nas práticas estatais (MELO; FARIA, 2020).

É assim que, mesmo diante das evidências de injustiça racial, as instituições “refugam, protelam e sabotam medidas atenuantes e imediatas deixando desamparada a população injustiçada e perpetuando o quadro causador dessas injustiças” (MELO; FERREIRA; COÊLHO, 2018). O fato de que não se pode apontar a responsabilidade individual dos agentes expõe o caráter institucional do racismo praticado nessas burocracias.

As razões de veto à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (BRASIL, 2018a), endossadas pelo Presidente da República, e que impediu a lei orçamentária de associar a alocação de recursos na área de Educação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) servem também como exemplo de prática orçamentária com impacto diferencial.

**Emenda:**

Art. 24. A alocação de recursos na área de Educação, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2019, terá por objetivo o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Parágrafo único. A alocação de recursos de que trata o caput deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação.

#### **Razões dos vetos**

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição.

Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

O Poder Executivo, orientado pela área orçamentária, aponta que o compromisso proposto entre a lei orçamentária e as metas de investimento em educação do PNE seria contrário ao interesse público. Utiliza uma linguagem economicista e um argumento de austeridade fiscal para sustentar uma decisão na qual há um *impacto diferencial*, e que prejudica os grupos proporcionalmente mais dependentes dos serviços públicos de ensino, dentre os quais estão negros e indígenas.

### **21.5. Ocupar o Serviço Público**

Para Pierre Bourdieu, assim como para Max Weber e Norbert Elias, o Estado não é neutro nem independente, mas relativamente autônomo. Trata-se de “uma realidade ambígua. Não se pode dizer apenas que é um instrumento a serviço dos dominantes”, como se poderia assinalar em uma leitura marxista. O Estado é, por excelência, o lugar dos conflitos sociais (BOURDIEU, 1998, p. 48).

Um desses conflitos é protagonizado entre aquilo que Bourdieu chamou de mão-esquerda do Estado – “os chamados ‘trabalhadores sociais’: assistentes sociais, educadores, magistrados e também, cada vez mais, docentes e professores primários – e sua mão-direita, representada por “burocratas do ministério das Finanças, dos bancos públicos ou privados e dos gabinetes ministeriais” (BOURDIEU, 1998, p. 9–16). Enquanto a última assume a linguagem da racionalidade econômica e das mais recentes metodologias de gestão desenvolvidas nas empresas privadas e no setor financeiro, a primeira arca com as consequências sociais da precarização do trabalho, dos cortes em serviços de proteção social e na redução de direitos, agravadas pela permanente necessidade de ajustes fiscais.



Há uma separação e um antagonismo entre as duas mãos estatais. Elas desenvolveram suas respectivas linguagens e procedimentos, se autonomizaram na esfera administrativa, constituindo subcampos diferenciados. Cada mão vê a outra como ameaça, sendo evidente a desvantagem da mão esquerda nessa disputa simbólica. Aos trabalhadores da área social cabem os menores salários, menor prestígio junto à imprensa e aos partidos políticos, e a incumbência de resistir sob condições cada vez mais adversas de trabalho. Enquanto isso,

a mão direita, obcecada com a questão do equilíbrio financeiro, ignora o que faz a mão esquerda, confrontada com as consequências sociais frequentemente muito dispendiosas das “economias orçamentárias (BOURDIEU, 1998, p. 14)

Conforme discutiremos adiante, uma economia simbólica interna ao Estado, envolvendo as burocracias e suas esferas discursivas, levam não apenas à competição entre carreiras e disputa por prestígio e competências, mas ao antagonismo entre área econômica e área social. A área-meio ligada ao planejamento econômico pleiteia uma posição de coordenação e supervisão das demais burocracias. Supervisão que vai assumindo as feições de controle do gasto à medida em que a crise fiscal é tomada como principal problema público a ser enfrentado.

Com base nos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal – SIAPE, Otávio Ventura (2017, 2018) analisou o perfil de ocupação dos os cargos da Administração Pública Federal, deixando clara a prevalência de homens brancos na chamada “*mão direita do Estado*”.

Primeiramente, Ventura (2017) agrupou as carreiras do serviço público 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. E, no segundo trabalho, Ventura (2018) aplicou os conceitos de *mão direita* e *mão esquerda* do Estado, tomando a classificação proposta por Bourdieu (1998, p. 7–10).

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 de áreas econômica, de planejamento, regulação, auditoria, 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 6 e 7*, essas carreiras são ocupadas maciçamente por homens brancos.

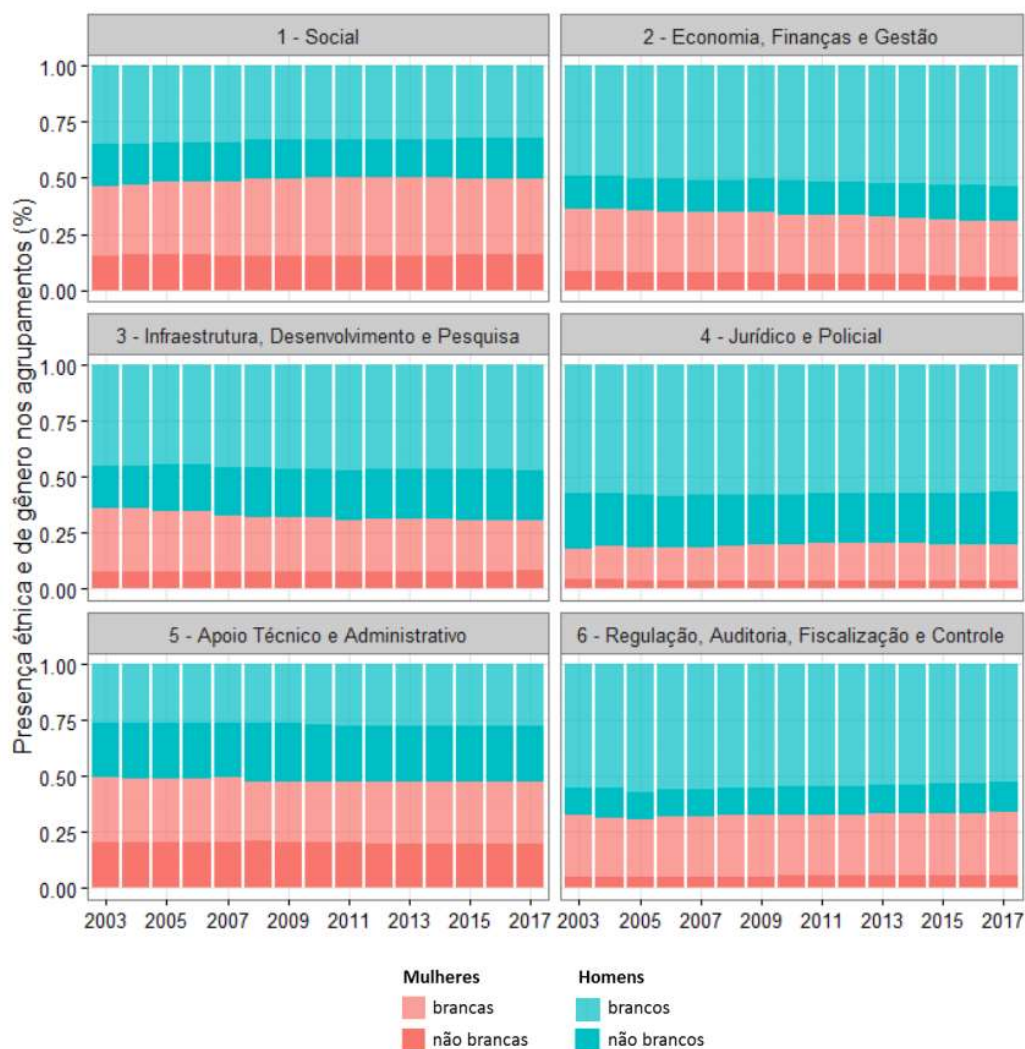


Figura 6 - Presença étnica e de gênero nos agrupamentos das carreiras (2003 - 2017). Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017).

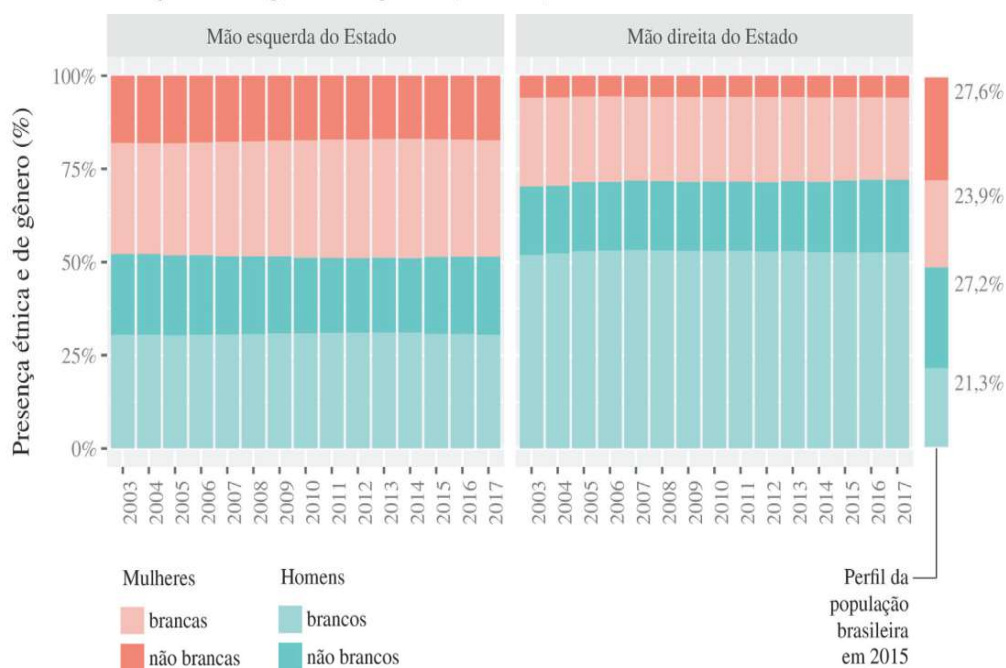


Figura 7 - Presença étnica e de gênero nos segmentos (2003-2017). Fonte: Elaborado por Ventura (2018), a partir de dados do Siape e da PNAD (2015).

Chama atenção nas duas figuras “a discrepância entre o perfil da população brasileira, que contava com 21,3% de homens brancos, e o perfil de ocupação dos postos mais prestigiados da Administração Pública Federal, sempre com mais de 50% de homens brancos em sua composição” e a desproporcionalidade observada na ocupação dos cargos mais prestigiados do Executivo Federal, “uma vez que a participação dos brancos na população brasileira de 45,2%”, mas esse grupo ocupa sempre mais de 70% desses postos (MELO, 2020, p. 40–2).

Quando é analisada a ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS, vê-se que não mais de um quarto desses espaços de poder são preenchidos por representantes da maioria da população brasileira que se identifica como não-branca. A Figura 8 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.



Figura 8 - Presença étnica e de gênero nos cargos de confiança (2003-2017) Fonte: (VENTURA, 2018) a partir de dados do SIAPE e da PNAD 2015.

É assim que hoje, no Brasil, políticas de austeridade fiscal operadas por uma minoria branca que ocupa os postos mais altos do Estado convivem com enormes déficits sociais amargados pela maioria da população não-branca. Com uma linguagem técnica, desracializada e pretensamente universal, agentes da *mão direita do Estado* defendem cortes nos recursos para saúde e educação pública, para o enfrentamento do *genocídio de jovens negros*, para políticas de combate às desigualdades de gênero e raça. Com isso, perpetuam as hierarquias sociais e raciais que os colocam em situação de privilégio. Esse cenário não seria possível sem um forte componente de *racismo* na razão de governo que preside as ações do Estado. Um *racismo* – estrutural, institucional, de Estado – que faz ver a morte de certos grupos sociais como custo aceitável a ser pago pela segurança econômica da “população”.

Para enfrentá-lo nas práticas estatais, e mais especificamente, no orçamento e nas finanças públicas, seria crucial introduzir novas categorias de receitas e despesas, novos procedimentos e regras fiscais, que contemplassem a dimensão racial e levassem em conta seus impactos diferenciais. É preciso ampliar o acesso ao debate público sobre a administração dos recursos públicos, e sobre a meritocracia no Serviço Público que ainda 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 a linguagem das práticas estatais de modo a “fazer ver a crueldade racial das técnicas orçamentárias e das políticas fiscais”, algo decisivo para “estancar a produção de desigualdades raciais continuamente publicada nos diários oficiais com a chancela do Estado brasileiro” (MELO; FARIA, 2020).

## 22. Que razão de governo é essa?

Como, então, poderiam ser sintetizadas as racionalidades desse segmento do Estado brasileiro encarregado das funções de planejamento e orçamento federal? Primeiramente, esse subcampo estatal tem sua fundação associada à necessidade de superação do “atraso” do Estado brasileiro, que a partir da década de 1930 enseja o rompimento com a velha ordem oligárquica da República Velha, que se apoiava, quando lhe convinha, em um discurso liberal. Um dos critérios de avaliação do governo passa a ser seu engajamento para a eliminação do patrimonialismo e do clientelismo estatal, medido pelo empenho do governo para a instalação de burocracias orientadas pelo mérito, pela impessoalidade, pela legalidade, pelo profissionalismo e pela especialização. Emergem burocracias que se colocam como capazes de racionalizar processos, estabelecer critérios técnicos de decisão e promover a eficiência no Estado brasileiro. O nacional-desenvolvimentismo varguista – apoiado na ideia de cidadania regulada – logrou projetar um futuro promissor à maior parte da população.

O planejamento governamental foi alçado à condição de responsável por potencializar as intervenções estatais, conferindo racionalidade ao conjunto das áreas do Executivo a partir de um olhar do centro do governo. Caberia a ele enxergar déficits sociais e possibilidades de financiamento para que o aparelho estatal fizesse frente à necessidade de intervenções estruturantes. Nesse período foram criados ministérios, novas carreiras de servidores especializadas em diferentes funções, carteiras de investimentos, novos serviços públicos e infraestruturas. O Estado, nesse movimento, é tido como grande protagonista do desenvolvimento nacional. Seja sob viés autoritário, como responsável por construir e moldar a nação para alcançar o padrão observado na Europa e nos EUA. Seja sob uma lente mais democrática, que busque uma concertação política capaz de conciliar anseios de lideranças populares e das elites regionais em prol de uma política de desenvolvimento.

Mas, uma vez que os setores finalísticos do Estado (Educação, Saúde, Minas e Energia, Transportes, Agricultura) se estruturam e se organizam de modo a terem eles mesmos seus especialistas, suas linguagens e racionalidades específicas, seus projetos prioritários e demandas por investimentos, cabe ao Planejamento e Orçamento pleitear o papel de coordenação das intervenções e de controle do gasto. O prestígio dessa área é inflacionado quando cresce a percepção acerca dos riscos associados ao gasto desordenado, não-racionalizado, capaz de comprometer a economia futura do país. A diferenciação entre

área meio e área finalística do governo aprofunda o fosso entre ambas e faz com que a primeira busque uma racionalidade acima das racionalidades setoriais.

Nesse percurso, ganha corpo leituras do Estado como uma negatividade, como algo a ser contido. Buscava-se conter o patrimonialismo estatal por meio da redução do Estado e da ampliação do setor privado tanto para a produção de bens e serviços privados, quanto para a prestação de serviços públicos. Hiperinflação, desemprego e crises diagnosticadas como fiscais ascenderam à ordem do dia, juntamente com discursos e práticas que reduziram as capacidades estatais de protagonizar o desenvolvimento nacional.

O Estado, tido como pesado, custoso e ineficiente, é observado à luz de suas despesas, consideradas excessivas, dando espaço à construção da crise fiscal como mal a ser combatido. Medidas de austeridade são consideradas remédios amargos que devem ser tomados hoje para que o país possa gozar de alguma saúde no futuro. Uma burocracia mínima, considerada núcleo estratégico do Estado, capaz de planejar e controlar os gastos públicos, fez-se ainda mais indispensável à segurança da população. Nos meios convertidos ao neoliberalismo, essa burocracia ganha reconhecimento à medida que impõe métodos e técnicas importadas do setor privado, promovendo o enxugamento da máquina pública – em nome da eficiência estatal – e é capaz de se impor acima das demais burocracias “gastadoras”, colocando-se como uma burocracia de controle, uma burocracia “do não”<sup>96</sup>.

Não é de se estranhar, portanto, que planejamento e orçamento federal contribuam para a sobrevalorização da dimensão fiscal em detrimento da dimensão social. Não é de se estranhar o espaço conquistado por uma linguagem estritamente econômica, que enfatiza a governança das contas públicas. A configuração de uma crise fiscal, ou dos riscos de que ela venha a ocorrer, inflaciona a importância relativa dos controles exercidos por essa burocracia dentro do Estado.

Ademais, a ênfase na "fatalidade do provável", como diria Bourdieu, ou seja, a capacidade de moldar a ação pública presente em nome de um futuro previsto pelos mesmos especialistas que são responsáveis por evitá-lo, marcam a ação dessa “*mão direita do Estado*” com traços da governamentalidade neoliberal (LAVAL, 2018, p. 224). Neoliberalismo que constitui sujeitos dispostos a arcar com os danos da economização de

---

<sup>96</sup> A burocracia de planejamento e orçamento, mesmo defendendo uma administração por resultados, passa a moldar um “Estado estéril”, cerceado por controles que o impedem de cumprir suas funções sociais por prudência fiscal, ou seja, um “Estado do não”, como alerta Moretti (2012, p.227).

todas as esferas da vida humana, ou seja, produz sujeitos não apenas da concorrência, mas também “sujeitos do sacrifício” (BROWN, 2015).

Seja sob o desenvolvimentismo conservador da ditadura militar – e aqui cabe lembrar a metáfora do ‘bolo’ atribuída a Delfim Neto enquanto Ministro da Fazenda (“é preciso esperar o bolo crescer, para só então reparti-lo”)<sup>97</sup> – seja sob influência do neoliberalismo, o Estado brasileiro defende que são necessários sacrifícios por parte da população para que se construa um ambiente favorável ao crescimento econômico.

Ocorre que, ao apontar cortes nas despesas sociais em um país marcado por desigualdades e déficits nessa área, o sacrifício impingido pelas políticas de austeridade fiscal, propugnadas pela “mão direita do Estado”, recai majoritariamente em um grupo social do qual as ditas elites burocráticas estão excluídas. O grupo a ser sacrificado é constituído de negros, pobres, moradores das periferias. E o sacrifício ao qual são submetidos, é o de exposição à morte (política, epistêmica, biológica), ou a condições degradantes de vida.

A “mão direita do Estado” é composta maciçamente por homens brancos bem escolarizados, e o “sacrifício” por ela defendido é o sacrifício do “Outro”, um sujeito alçado à condição de “Não Ser”, nos termos de Sueli Carneiro (2005). Expõe-se assim o *Racismo de Estado* no Brasil, racismo que Foucault apontou como única forma possível de o Estado exercer a *função morte* em um regime cuja razão é moldada para gerenciar a vida da população – biopolítica. Nesse racismo, entretanto, não se refletem declarações de desprezo ou ódio racial, mas a defesa de práticas estatais desracializadas, despolitizadas, técnicas, neutras, em linguagem universal. Aliás, a adoção de procedimentos alheios à questão racial (*colorblind*) e a evasão a discussões sobre o racismo marcam a *branquitude*, entendida como um “sistema de pensamentos e comportamentos condicionados” que perpetuam privilégios colocados pela hierarquização racial (MIRANDA, 2017).

Nas práticas de planejamento e orçamento federal no Brasil, é possível verificar componentes normativos, discursivos e históricos que constroem a preponderância da dimensão fiscal sobre a dimensão social, levando a uma justificação das políticas de austeridade e aos cortes nos recursos das áreas sociais em nome de uma melhor saúde econômica futura.

---

<sup>97</sup> “Delfim afirmava querer ‘fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo’, mas os benefícios econômicos não atingiram pessoas de baixa renda, que tiveram seus salários reduzidos e sua participação na renda nacional decrescida de mais de 1/6 em 1960 para menos de 1/7 em 1970.” Ver na página da Folha de São Paulo dedicada ao Ato Institucional nº 5, <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html>, acessado em 11/01/2020.



Nossa análise, contudo, não deve se esgotar na investigação dessas racionalidades. Há aspectos relacionados à construção do mundo sensível a partir da linguagem oficial, assim como questões ligadas às *representações* das burocracias do Estado, que irão compor melhor o quadro das práticas estatais que contribuíram para que o país pudesse observar a atual a dominância da dimensão fiscal sobre a dimensão social, e o sacrifício da educação pública em nome da austeridade.

**PARTE III**

# **O PÚBLICO DITO E FEITO**

### 23. Introdução

A forma como percebemos o mundo social depende em muito de nossas práticas, do que é considerado aceitável de se dizer, fazer e pensar. O visível, aquilo que captura nossa atenção, que se distingue da paisagem comum e ganha contornos próprios é também o que ganha um nome, e passa a ser dizível. As palavras destacam da realidade aquilo que podemos dizer e pensar, tudo o mais é ruído, matéria sem luz, meio circundante das coisas que podem ser ditas. As condutas e práticas admitidas, o que pode ser percebido e compartilhado entre os viventes de uma sociedade, por sua vez, são construções sociais moldadas por costumes, convenções e regras que no mais das vezes herdamos de nossos antepassados – são os fatos sociais de Émile Durkheim (1990). Eles chegam até nós juntamente com uma distribuição desigual de *instrumentos simbólicos* e materiais entre grupos sociais e indivíduos (BOURDIEU, 2005a, p. 16).

Os instrumentos, ou *capitais simbólicos* dizem respeito à capacidade de falar e se fazer ouvir, autoridade para nomear, consagrar pontos de vista, compartilhar uma forma de ver e dividir o mundo social. Ou, nas palavras de Pierre Bourdieu, capacidade de

constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for *reconhecido*, quer dizer, ignorado como arbitrário. (BOURDIEU, 2005a, p. 14)

As práticas do Estado, chanceladas como oficiais, possuem uma capacidade extraordinária de moldar o mundo social, pois carregam consigo essa autoridade, esse distinto poder de se impor a toda uma população em um dado território. Definem o *interesse público*, distinguem o público do particular, constroem o público. Dentre as diversas formas de abordar essa questão, podemos falar em uma capacidade institucional de produzir sentidos (WEBER, 2000), em sua eficácia simbólica (LÉVI-STRAUSS, 1996), em um monopólio de um tipo específico de capital capaz de impor formas de visão e divisão do espaço social (BOURDIEU, 2014), ou de uma *partilha do sensível* (RANCIÈRE, 2009).

Influenciado por Weber, Pierre Bourdieu (2014) ressalta a autonomia relativa do Estado e seu papel enquanto detentor do monopólio da palavra oficial e construtor da realidade social. Ele constitui a principal referência teórica desta parte da pesquisa, que se finca também na contribuição de Michael Herzfeld (2016a) e sua antropologia estruturalista

das burocracias ocidentais, e no pós-estruturalismo de Gilles Deleuze (1983) e Jacques Rancière (2018).

Nesta parte do trabalho iremos introduzir aportes teóricos desses autores, que serão intercalados com os achados empíricos acerca da construção social do público a partir de práticas estatais. Particularmente, busca-se observar o papel da palavra oficial disposta em documentos, normas e indicadores na constituição da relação de subsunção hoje observada entre o fiscal e o social no Estado brasileiro.

#### **24. A máquina de produzir sentidos**

Os sentidos da ação social, segundo Max Weber, são fins, valores e afetos que movem os agentes em suas interações sociais. Mas como são produzidos esses sentidos? Quem os produzem? A quem se destinam? Em trabalho apresentado em 2019<sup>98</sup>, ressaltamos o papel da esfera institucional na teoria weberiana quanto à construção dos sentidos visados da ação social. As instituições são as grandes responsáveis por cotidianizar máximas de conduta, produzindo *representações coletivas* de uma *ordem legítima* que pretende vigência (WEBER, 2000, p. 19).

Uma *ordem* é precisamente “o conteúdo do sentido da ação social [...] nos casos em que a ação se orienta (em média e aproximadamente) por ‘máximas’ indicáveis (WEBER 2000, p.19, *apud* MELO, 2019).

É possível afirmar, a partir de uma leitura de Weber, que os aparatos institucionais possuem um papel fundamental na produção de sentidos, pois eles criam as condições para o estabelecimento de *ordens*, como a econômica, a jurídica e a religiosa. Cabe sobretudo aos atos estatais – principalmente a partir da lei e da coerção – estabelecer *ordens* nas sociedades modernas.

A vigência legítima de uma ordem só pode se dar pelo direito ou pela convenção ou costume, sendo que essas últimas modalidades devem também ter sido objeto de mandamento jurídico prévio para terem se estabelecido (WEBER, 2000, p. 215; 217-219 *apud* MELO, 2019).

Para Weber, o carisma tem um papel fundamental na produção do substancialmente novo, mas cabe aos aparatos institucionais converter esse novo em ordem legítima. Somente em uma ordem desse tipo agentes obedecem, agindo “como se” a máxima de suas ações

---

<sup>98</sup> Artigo publicado no 19º Congresso Brasileiro de Sociologia, intitulado “Quem produz e a quem se destinam os sentidos das ações sociais? Max Weber e os papéis do Estado e do mercado hoje” (MELO, 2019a).

correspondesse ao que lhes fora ordenado por pais, mães, pastores, patrões, presidentes ou policiais – “cada forma de dominação impõe sua própria ordem, de acordo com suas fontes de legitimidade” (WEBER, 2004, p. 188).

Nessa leitura, a produção de sentidos não está disponível a qualquer pessoa. Mesmo que a cada um possam “brotar ideias”, agir criativamente não se confunde com modificar uma *ordem* e interferir substancialmente nos sentidos da ação social. Isso estaria ao alcance “apenas daqueles que desfrutam de posições de dominação, como líderes ou [...] membros privilegiados de um aparato a serviço de uma dominação vigente” (MELO, 2019). Esse é o caso de alguns segmentos da elite burocrática estatal.

Esses especialistas são os principais responsáveis por adaptar e aplicar as normas a novas situações. Interpretam os códigos de acordo com os valores dissipados na ordem vigente, respeitando costumes e tradições – e nisso consiste sua “atividade criativa” –, ou de acordo com uma coerência interna, em respeito a uma consistência sistemática dos códigos (WEBER, 2004, p. 75, apud MELO, 2019)<sup>99</sup>. Seja como for, disputar postos nos aparatos institucionais é também lutar pelo poder de intervir nos sentidos vigentes da ordem social (WEBER, 2000, p. 526). O monopólio legítimo da força, assim como todos os mecanismos de coação deles derivados, convertem gradualmente leis legitimadas pelos agentes oficiais em convenções e costumes, alterando os sentidos da ação social.

Agentes estatais estão sempre submetidos a pressões políticas de agentes particulares – mídia, corporações, partidos, capital financeiro, igrejas ou movimentos sociais, por exemplo. A legitimidade do agente público deriva da posição que ocupa no interior dessa grande arena de disputas, sendo essencial que demonstrem capacidade de formalizar os atos de Estado em uma base racional-legal.

---

<sup>99</sup> Essa tensão entre atividade criativa dos especialistas para interpretar as normas e adaptar à realidade percebida ou a adesão a uma racionalidade estritamente formal, rigorosa com relação à letra da lei, acomete toda prática burocrática. No caso da burocracia estatal, essa tensão aparece quando os agentes se colocam entre a defesa rigorosamente objetiva da “razão de Estado” e a “necessidade de justiça substantiva no caso concreto” (WEBER, 2004, p. 216-7, apud MELO, 2019).

Para Weber, a “igualdade jurídica” formal e a aplicação do direito “calculável”, que supostamente regulariam a arbitrariedade dos funcionários e juristas na manipulação dos sentidos das normas da ação social, não trazem vantagem alguma para as “massas não possuidoras”, pois, “para elas, como é natural, o direito e a administração têm que estar a serviço do nivelamento das oportunidades de vida econômicas e sociais diante dos possuidores”, e esta função só poderia advir de uma justiça informal, com forte conteúdo “ético” (*justiça de Cádi*) (WEBER, 2004, p. 217 apud MELO).

O Estado não deve, portanto, ser pensado apenas enquanto espaço de organização e processamento de meios para o atingimento de fins e valores dados. Não é um epifenômeno de lutas travadas em outras arenas. Seguindo uma leitura weberiana, o Estado é uma grande máquina de produção de sentidos. Os próprios fins e valores que orientam a ação do Estado são disputados e constituídos nessa mesma arena, onde são processadas as demandas mais diversas que a ele se dirigem.

Para os fins deste trabalho, importa entender como se dá essa produção de sentidos a partir das práticas estatais. De que forma contribuem na constituição de uma realidade social na qual é aceitável o antagonismo entre despesa social e política fiscal, em geral com a última se sobrepondo à primeira. Atos oficiais articulam e rearticulam enunciados, tornando algumas coisas dizíveis ou pensáveis, e outras não. Eles constroem problemas públicos, moldam instituições com significativos efeitos práticos na vida social. Eles classificam, hierarquizam, priorizam, interdita e recortam o tecido social, conforme afirma Pierre Bourdieu (2014), que sob influência de Weber, ressaltará o papel das práticas estatais enquanto construtoras da realidade social.

## **25. Deslizando no espaço simbólico**

Um decreto, um indicador apurado ou um parecer do analista de planejamento e orçamento têm em comum a capacidade de articular em um documento oficial séries tão heterogêneas quanto o financiamento da educação básica e a “inibição de investimentos externos”, construindo relações, conectando-as de modo particular e arbitrário (Doc. 5). Cada documento reproduz convenções, repete combinações de termos, assuntos, formas de argumentação. Cada prática presta homenagem a uma série de rituais, reforça estereótipos, procede exclusões. Assim elas ajudam a constituir a realidade social. Estereótipos e práticas burocráticas levam a convenções (HERZFELD, 2016, p. 26).

Papéis, carimbos, selos, assinaturas estilizadas de funcionários e insígnia do Estado, dentre outros, são instrumentos do que Weber chama de “rotinização” de máximas de conduta. Eles remetem a ícones que se autorreproduzem indefinidamente, pondo em circulação “um sistema estruturado de categorias cuja autoridade parece ser por demais coerente para que possa ser desobedecida” (HERZFELD, 2016, p. 82, 155).

No livro “A Produção Social da Indiferença: Explorando as Raízes Simbólicas da Burocracia Ocidental”, Michael Herzfeld (2016a) explora a relação entre as manifestações

estatais e as percepções locais acerca da própria comunidade. Para ele, a intolerância e a indiferença percebidas no discurso oficial refratam em alguma medida atitudes e modelos conceituais presentes na sociedade. A “construção simbólica da racionalidade burocrática” seria assentada em reificações que consolidam categorias arbitrárias presentes em todas as esferas de poder (HERZFELD, 2016, p. 73, 171).

Os estereótipos dos burocratas – e aqui cabe afirmar que são vários, a depender, por exemplo, se são da área social ou econômica, do controle ou da execução – seriam eficazes, diz Herzfeld, porque assentados em uma cosmologia compartilhada, em “autorrepresentações coletivas”. Eles reforçam uma mistificação do Estado e evocam uma teodiceia que apazigua os atores em suas respectivas posições sociais (HERZFELD, 2016, p. 79).

A superioridade da racionalidade do Estado é construída a partir de uma retórica estatal que busca diferenciá-la e colocá-la hierarquicamente acima de outras racionalidades consideradas primitivas ou irracionais. “O Estado-nação representa a ordem perfeita; apenas os atores humanos são falhos. Isso tem todas as marcas de uma doutrina religiosa”. O Estado mistifica a si mesmo nas práticas estatais, de forma que “[m]esmo os críticos da burocracia estatal aceitam implicitamente a sua idealizada autorrepresentação” (HERZFELD, 2016, p. 25).

A antropologia de Herzfeld permite perceber a racionalidade da burocracia estatal como uma construção retórica. “Isso não a torna irrelevante, mas faz dela um tipo de fenômeno muito diferente do que ela alega ser” (HERZFELD, 2016, p. 68). A *eficácia simbólica*<sup>100</sup> das práticas estatais e a própria autoridade do Estado dependem também de sua capacidade de performar o abandono de irracionalismos. “[A]ssim como os políticos fazem da rejeição da retórica a base de sua retórica”, os agentes estatais mobilizam símbolos e rituais de modo a fazer crer que suas ações são “nada menos que a pura implementação da lógica.” (HERZFELD, 2016, p. 67).

[...] o procedimento burocrático tipicamente objetifica a sociedade como um modelo feito a partir da linguagem, e então realiza certas operações sobre esse modelo. A autenticidade é um sistema ritualístico que serve para garantir um lugar no cosmos. [...] Os burocratas operam sobre categorias da existência social basicamente do mesmo modo pelo qual se imagina que os feiticeiros trabalham com o cabelo ou os pedaços de unha de suas vítimas (HERZFELD, 2016, p. 65).

---

<sup>100</sup> A eficácia simbólica (LÉVI-STRAUSS, 1996a).

Se com Weber, podemos ligar a prática institucional à produção de sentidos, o referencial estruturalista nos permite remeter essa produção de sentidos ao caráter simbólico da linguagem oficial. Segundo Deleuze, os *sentidos* são algo sem designação extrínseca e sem significação intrínseca (DELEUZE, 1983, p. 276). Um sentido – e isso cabe também para o sentido da ação social – é sempre um resultado, “não somente um efeito como produto, mas um efeito de óptica, um efeito de linguagem, um efeito de posição.” (LEVY-STRAUSS apud DELEUZE, 1983). O sentido concerne ao espaço simbólico, a uma posição ou localidade nesse espaço, que não é nem o espaço das referências, de algo que pode ser mostrado, nem o espaço da imaginação, mas um espaço de relações (WILLIAMS, 2012, p. 89). Essas relações estão interconectadas, de modo que não podem ser apreendidas em separado, e não podem ser consideradas em abstrato como objetos ou coisas imaginadas (WILLIAMS, 2012, p. 91).

Herzfeld chama atenção para a importância das categorias estatais, capazes de dividir o espaço social, segregando a população entre quem pertence e quem não pertence a cada um desses espaços (HERZFELD, 2016, p. 68). Taxonomias foram “calibradas às necessidades de certas estruturas institucionais, e tornaram-se instrumentos de poder e fiscalização que podiam ser usados de modo assaz variável por atores diversamente posicionados”. A visão estruturalista de Herzfeld permite perceber como as classificações dependem da posição social do classificador, e não de alguma propriedade intrínseca da matéria (HERZFELD, 2016, p. 69). É uma escolha arbitrária de categorias que define, por exemplo, quem são os casos anômalos que poluem os modelos pretendidos de sociedade, os incômodos “fora de lugar”.

Tomemos um exemplo de duas ações orçamentárias, a primeira orientada a ampliar a malha rodoviária federal e a segunda orientada a reduzir discriminações raciais. Uma vez que se constitui uma categoria comum a todas as ações orçamentárias chamada “meta física”, cujo papel é indicar o quanto deve ser entregue pelo governo em um ano de execução com a aplicação de certo montante, isso faz com que a primeira ação, de infraestrutura, tenha uma meta de fácil apuração (construção de 18 mil quilômetros de rodovia, por exemplo), enquanto a segunda ação impõe uma dificuldade para definir e apurar uma meta física (como quantificar a redução de discriminações raciais por unidade monetária?). É nesse sentido que a última ação passa a apresentar um caráter problemático, ela dificulta a tarefa do controle por meio da categoria “meta física”. Esta faz da ação orçamentária de combate às



discriminações raciais algo “fora de lugar” no modelo de gestão orçamentária, produzindo nela uma espécie de depreciação simbólica.

Segundo Herzfeld, estudar instituições implica estudar processos de reificação. “Os significados não são inerentes aos símbolos”, mas todo discurso oficial tende a tratá-los como “absolutos e imutáveis”, produzindo uma ideia de estabilidade semântica – vínculos necessários “entre palavra e significado, símbolo e valor, ou corpo e caráter”. Sabe-se que não há algo como um “caráter nacional” ou como um “interesse público”, tampouco a letra da lei ou a jurisprudência expressam uma verdade imutável. Mas a autoridade do discurso oficial repousa sobre uma “separação deliberada entre categorias de linguagem e sentido” que produz essencialismos e estereótipos, e dão azo a atribuições arbitrárias (HERZFELD, 2016, p. 75, 82).

A retórica oficial não é apenas um epifenômeno de outras fontes de poder, nem tampouco a pura arte da classificação, mas uma ação no plano simbólico que fixa gabaritos para a percepção do mundo social. “É a chave da produção social da indiferença em burocracias estado-nacionais” (HERZFELD, 2016, p.82). As categorias e classificações produzem “constrangimentos institucionais sobre a cognição”, e estabelecem “a condição de possibilidade sobre formas diferentes de interpretar experiências sociais” (HERZFELD, 2016p. 70, 72).

Essa leitura enriquece a análise dos documentos oficiais de planejamento e orçamento federal. Pois a “racionalidade” pretendida pelos agentes oficiais ao aplicarem categorias e classificações orçamentárias, as relações fixadas entre essas categorias e os sentidos atribuídos a elas, deriva de um processo arbitrário e contingente e não de uma estabilidade semântica, de alguma essência do Estado. Pelo contrário, é justamente por se assentar em uma linguagem que permite deslizar significados no espaço simbólico que a retórica oficial, repleta de significantes vazios<sup>101</sup>, é tão profícua em produzir sentidos.

## **26. Com a *palavra*, o bem comum**

Para Pierre Bourdieu, o Estado é instância capaz de inscrever valores e hierarquias, e de impor uma visão legítima de mundo na ordem social. Mais que o detentor do monopólio legítimo da violência física e da tributação, tal como em Weber e Elias, o Estado é, segundo

---

<sup>101</sup> Conforme concepção de Ernesto Laclau (2007).

Bourdieu, o detentor do monopólio legítimo da violência simbólica (BOURDIEU, 2014b, p. 30).

Os sistemas simbólicos – como arte, língua, religião e ciência – tornam possível compartilhar os sentidos do mundo a partir de uma “concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências”. Conectam os participantes em uma mesma lógica, e, a partir daí, em uma mesma moral. Cumprem papéis de integração social, de comunicação e de conhecimento<sup>102</sup>. Permitem o consenso sobre os sentidos do mundo social, e exercem uma função política, na medida em que “constroem uma realidade que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica*” que impõe ou legitima hierarquias na ordem social (BOURDIEU, 2005a, p. 9–11).

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, segundo expressão de Weber, para a ‘domesticação dos dominados’” ou seja, asseguram as condições para o exercício da violência simbólica (BOURDIEU, 2005a, p. 11).

O Estado exerce seu poder “com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2005, p. 8). O idioma, a moeda, a ciência, o sistema de pesos e medidas, as fronteiras, a família, o público e o privado, enfim, são inúmeras construções sociais perpassadas por atos estatais, constituídas pela palavra *oficial*. Uma lei, um decreto, um indicador econômico, uma placa de sinalização ou uma multa de trânsito são atos que permitem perceber o mundo, dividir o tecido social e hierarquizar corpos de acordo com suas posições. Só existem herdeiros, criminosos, brasileiros ou até mesmo adultos, porque há enunciados oficiais que instituem e inculcam “formas simbólicas comuns de pensamento”, categorias de percepção e entendimento, “ou melhor, esquemas práticos de percepção, apreciação e ação” (BOURDIEU, 2011a, p. 213).

O Estado se inscreve na ordem social sob a forma de coincidência entre as coisas (polícia, regulamentos, sistema tributário, entre outros) e as mentes (esquemas espontâneos de percepção e avaliação) que permitem a integração e a segmentação social, mediadas por sentidos compartilhados, refletidos nos instrumentos de classificação oficial.

---

<sup>102</sup> Bourdieu busca uma síntese para conciliar o pensamento de Durkheim (e depois dele Radcliff-Brown), Marx, Weber e Elias, dentre outros (BOURDIEU, 2005, p. 7-16).

[...] O que se pode chamar de Estado estabelecido, de Estado em vigor, de Estado em curso, decorre do fato de que ele se estabelece através da ordem simbólica que instaura, isto é, tanto na objetividade, nas coisas – por exemplo, a divisão em disciplinas, a divisão em classes de idades –, como na subjetividade – nas estruturas mentais sob a forma de princípio de divisões, de princípios de visão, de sistemas de classificações. Por meio dessa dupla imposição da ordem simbólica, o Estado tende a fazer admitir como algo óbvio, como evidente, um grande número de práticas e de instituições (BOURDIEU, 2014, p. 165).

Ainda segundo Bourdieu, o Estado pode ser visto como o “banco central de capital simbólico”, ou seja, como monopólio de um tipo específico de *capital estatal*, uma espécie de *metacapital*, capaz de fixar as taxas de câmbio entre os diversos capitais (econômico, cultural, informacional, religioso, de força física etc.) distribuídos na sociedade (BOURDIEU, 2004, p. 99, 2014, p. 175; SWARTZ, 2017). Quando reconhece um tema de interesse público e seus especialistas – habilitados a contribuir com informações e a manifestar opinião. Quando reconhece um conflito social, as partes interessadas e seus representantes. Ou mesmo quando permite que agentes o disputem e o instrumentalizem – por pressão econômica ou midiática, pelo preenchimento de cargos ou pela ocupação de espaços públicos, o Estado está transacionando essa forma específica de capital simbólico (BOURDIEU, 2014, p. 105).

A abordagem de Bourdieu oferece suporte teórico para uma análise dos *atos oficiais* como práticas capazes de inscrever na ordem pública princípios de visão e de divisão social particulares. Essa capacidade, essa *eficácia simbólica*, só é possível na medida em que o Estado faz crer que seu ponto de vista particular é o “geometral de todas as perspectivas”, um ponto de vista “acima das contingências, dos interesses, dos conflitos, fora do espaço social enfim”. É por isso que os atos estatais devem ser ritualizados, teatralizados, devem “dar o espetáculo do respeito público pelas verdades públicas, do respeito público pelas verdades oficiais em que a totalidade da sociedade supostamente deve se reconhecer” (BOURDIEU, 2014, p. 61).

Para postular falar em nome do bem comum é preciso não se reconhecer como um ponto de vista particular. E é assim que agentes estatais se legitimam para apropriar parcela desse capital do *universal* – é o “interesse pelo desinteresse” de que fala Bourdieu (BOURDIEU, 2014, p. 444). Esses agentes *públicos* que disputam a *palavra oficial*, são constrangidos pelas expectativas sociais que lhes recaem, mas possuem margens para formulação de suas próprias estratégias, não podendo ter seus comportamentos analisados

sobre uma lógica determinística. As práticas estatais são, assim, resultantes de racionalidades contingentes e difusas, de interesses particulares e esquemas de percepção partilhados coletivamente.

Ao relacionar a eficácia dos atos e categorias oficiais à sua capacidade de se apresentar como perspectiva desinteressada, de teatralizar o *universal*, Bourdieu contempla o caráter construtivista das práticas estatais, ou seja, aquela na qual os agentes públicos constroem o mundo social (BOURDIEU, 2014, p. 58–60). Essa é também a abordagem que aplica Joseph Gusfield (1984) quando investiga a construção dos problemas públicos – no caso, ele analisa o problema do motorista que bebe e dirige – como categorias cognitivas e morais. Também é a abordagem aplicada por Howard Becker em sua análise do desviante – para ele o comportamento desviante (*outsider*) é aquele assim rotulado com sucesso por outros (BECKER, 2008, p. 9).

[...] grupos sociais criam o desvio ao produzirem as regras cuja infração constituem o desvio, e ao aplicarem essas regras a certas pessoas, rotulando-as como desviante (*outsider*). A partir desse ponto de vista, o desvio *não* é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um “ofensor”. O desviante é alguém que teve esse rótulo aplicado a si com sucesso; comportamento desviante é o comportamento que assim é rotulado pelas pessoas (BECKER, 2008, p. 9).

Bourdieu vale-se da máxima na qual “as palavras não são apenas descritivas da realidade, mas constroem a realidade” (BOURDIEU, 2014, p. 432). Uma vez que essas construções sociais se estabelecem no plano simbólico, não importa que suas “bases não passem de boas intenções ou de manifestações de hipocrisia, mesmo assim elas agem.”. Ele próprio enxerga o Estado fundado a partir de uma ficção jurídica, uma invenção de juristas que detinham, na Idade Média, capital de palavras suficiente para dar-lhe eficácia simbólica, fixando-a na ordem social (BOURDIEU, 2014, p. 430). Portanto, “seria ingênuo não levar a sério esses atos de teatralização do oficial, cuja eficácia é real, embora o oficial nunca seja mais que o oficial, algo feito para ser transgredido em todas as sociedades” (BOURDIEU, 2014, p. 60).

Se você nomeia algo que até então era inominável, você o torna público, publicável; o fato de poder dizer “os homossexuais” em vez de dizer “os veados” já é poder falar deles – no campo da sexualidade, é evidente. O fato de tornar nominável o inominável é dar-se a possibilidade de fazê-lo existir, fazer conhecer e reconhecer, legitimar. Em inúmeros casos, o poder das palavras e o poder sobre as palavras são poderes políticos; a rigor, o poder político é em grande parte um poder pelas palavras, na medida em que as palavras são os instrumentos de construção da realidade. E já que a

política é uma luta sobre os princípios de visão e de divisão do mundo social, o fato de impor uma nova linguagem a respeito do mundo social é, em grande parte, mudar a realidade (BOURDIEU, 2014, p. 432).

A política, em boa medida, consiste na luta pelo acesso à palavra oficial. Esse acesso permite a acumulação de capital simbólico. Ser *universalmente* reconhecido como especialista, como voz legítima para falar em nome do interesse público sobre um tema é poder arbitrar formas de ver e dividir o mundo, elevando a própria posição social. Para tanto, os agentes devem constantemente demonstrar que estão habilitados, que preenchem os critérios da ordem vigente. Devem apontar soluções técnicas, definidas como adequadas ao tratamento dos problemas públicos, ressaltando seu desinteresse, denegando seu caráter valorativo a partir de certa ritualização de sua fala. É aplicando definições reconhecidas como equivalentes de uma *moral pública* – uma representação – que se constituem as possibilidades de ação estatal (MORETTI; MELO, 2017).

Adicionalmente, os efeitos de subjetivação das práticas estatais podem constituir agentes políticos à medida em que os nomeia. Por exemplo, ao se constituir um Conselho Nacional de Educação, criam-se também grupos em nome do qual falarão os conselheiros e conselheiras, e grupos que reivindicarão ser falados por esses representantes (BOURDIEU, 2005b, p. 157–61).

O mistério do processo de transubstanciação que faz com que o porta-voz se torne no grupo que ele exprime só pode ser penetrado por uma análise histórica da gênese e do funcionamento da *representação*, pela qual o representante faz o grupo que o faz a ele [...]. O porta-voz é aquele que, ao falar de um grupo, ao falar de um lugar de um grupo, põe, subrepticamente, a existência do grupo em questão, institui este grupo, pela operação de magia que é inerente a todo ato de nomeação (BOURDIEU, 2005b, p. 157–9).

Uma vez nomeados, os agentes são induzidos a delimitar seu universo (linguístico, de reflexão, de comportamento e de ação) – ignorando, de forma deliberada ou por desconhecimento, possibilidades que estiveram presentes nos conflitos que resultaram no atual estado de coisas (BOURDIEU, 2014, p. 167–173). Nesse sentido, as burocracias também tendem a limitar suas atuações a uma gramática comum a seus pares, às suas experiências no *campo*, àquilo que, de alguma forma, está circunscrito às categorias cognitivas aplicadas pelos agentes que fundam o Estado como um campo de “gestão do universal”. Esse seria o espaço do “*burocraticamente pensável*”, expressão usada por Bourdieu, visando a designar os modos pelos quais as instituições burocráticas fecham o

espaço de possíveis a um conjunto de princípios de visão e de divisão naturalizados sob a forma de normas, leis, proibições, procedimentos e hábitos. É o que Herzfeld chamou de “constrangimentos institucionais sobre a cognição” aplicado ao pensamento dos próprios agentes institucionais (HERZFELD, 2016b, p. 70–2).

Essa configuração de um espaço de pensáveis, entretanto, não é estática. Por exemplo, ao analisar a política habitacional na França, Bourdieu aponta como *a mão esquerda do Estado* (“funcionários dos escalões inferiores”, “encarregados de exercer as funções ditas ‘sociais’”) foi levada a alargar seu espaço do “burocraticamente pensável” de modo a garantir um mínimo de funcionamento a seus estabelecimentos, e, com isso, sua própria existência (BOURDIEU, 2011, p. 227, 2011, p. 2015–23).

Paradoxalmente, a rigidez das instituições burocráticas é tal que, a despeito de Max Weber, estas não podem funcionar, mais ou menos, a não ser graças à iniciativa, à inventividade, até mesmo ao carisma dos funcionários menos prisioneiros em sua função. A burocracia condenar-se-ia à paralisia se ficasse entregue exclusivamente à sua lógica, a saber: a das divisões administrativas que reproduzem na base as divisões das autoridades centrais em ministérios separados, impedindo ao mesmo tempo qualquer ação eficaz, isto é, global, a dos dossiês que devem ser “transmitidos incessantemente”, a das categorias burocráticas que definem o **burocraticamente pensável (“isso não está previsto”)**; e a das comissões onde vão se acumulando atitudes de prudência, censuras e controles. Sem dúvida, são as contradições provenientes das divisões burocráticas que abrem a margem de manobra, iniciativa e liberdade de que podem dispor as pessoas que, abandonando as rotinas e regulamentos burocráticos, defendem a burocracia contra ela mesma (BOURDIEU, 2011, p. 227).

Bourdieu libera a análise das práticas estatais de teorias que reificam e idealizam o Estado e a burocracia, rompendo com as leituras usuais nas quais o Estado surge ora como epifenômeno (reflexo de disputas na sociedade civil), ora como expressão do bem comum. Antes, atividades estatais de categorização, nomeação e hierarquização são elas próprias objetos de luta entre grupos e agentes que possuem capacidades assimétricas de acessar aos procedimentos *oficiais*.

A contribuição de Bourdieu é central para esta investigação sobre o Estado brasileiro, mas é necessário ter em mente que ele está referenciado principalmente na experiência da tradição secular da república francesa, de modo que não se deve transpor suas conclusões a uma realidade distinta – por exemplo, onde o poder de milícias armadas, da religião, dos meios de comunicação ou de grandes grupos econômicos podem afrontar a ideia de Estado como monopólio do poder simbólico (SWARTZ, 2017). Não há, contudo, porque colocar em questão o monopólio do capital estatal quanto à configuração das práticas de

planejamento e orçamento e seus efeitos na configuração do mundo sensível. Afinal, se um ato estatal define regras e limites orçamentários que restringem investimentos em educação pública, esses limites e regras repercutirão nos sistemas de ensino e na vida da população.

## **27. A mágica dos atos de nomeação.**

Deleuze e Guattari (2011, p. 20) chamam atenção para as transformações instantâneas que atos de nomeação produzem, com efeitos práticos significativos sobre os corpos. No caso dos atos estatais, por exemplo, uma sentença judicial converte instantaneamente acusado em condenado, a aprovação no Congresso Nacional de um teto de gastos constitui como crime de responsabilidade o atendimento a demandas pela ampliação de despesas públicas. Atos oficiais de nomeação – embora muitas vezes contestados – conferem atributos aos sujeitos, objetos e práticas, e alteram suas posições no espaço social. Daí a luta por esse bem escasso, forma concentrada de capital simbólico, que é a *palavra oficial*.

Juízes, ministros, ou quaisquer agentes estatais não podem enunciar o que bem entendem. Certamente refratam para a esfera estatal interesses particulares bem posicionados no espaço social, agem de acordo com suas próprias inclinações, e são influenciados também por enunciados que circulam em seu meio, em geral expressando a posição de grandes agentes econômicos e corporações, dentre outros grupos bem posicionados. Mas seus atos devem passar por uma mediação, devem ritualizar e prestar reverências à ordem estabelecida, ficar dentro de certos limites, respeitando a gramática interna ao seu campo e atendendo às expectativas que lhe recaem, para que sejam acreditados – ou simplesmente aceitos – enquanto representantes do bem comum. Daí a relativa autonomia do Estado de que fala Bourdieu.

Cabe exclusivamente a quem está investido no papel de agente estatal, o poder de homologar, imputar, decretar, nomear em cargos públicos, fixar normas – o acesso privilegiado à *palavra oficial* é o grande objeto de disputa. Ela é capaz de mudar a realidade percebida socialmente, transformar posições políticas em “procedimento homologado pelo direito” (MORETTI, 2017, p. 105).

Decretar algo, imputar crime de responsabilidade, rejeitar contas, proibir procedimentos, para citar questões que nos serão caras, são atos de Estado, entendidos, para os nossos propósitos, como formas de categorização social que criam a realidade ao falar dela. Não são práticas neutras, tendo em vista que produzem classificações oficiais e atribuem identidades

(cometeu crime, tornou-se inelegível, é irregular, entre outros) que revertem em um conjunto de direitos e obrigações assimetricamente distribuídos (MORETTI, 2017, p. 12).

Atos de nomeação transformam sujeitos, objetos e práticas, redistribuindo-os no espaço social. Além disso, produzem novos dizíveis – ou, ao menos, encravam-nos na esfera pública e permitem novos visíveis e novos inteligíveis – ampliam ou restringem o espaço do *burocraticamente pensável*.

Podem, por exemplo, converter uma crise econômica em um problema de expansionismo fiscal, conforme demonstra Bruno Moretti (2017) em sua análise da construção discursiva que sustentou o *impeachment* de Dilma Rousseff. Nesse episódio, a articulação entre gasto público e crise econômica foi construída discursivamente, a partir de pareceres da burocracia estatal, opiniões, estatísticas, manifestações, discursos e peças da oposição repercutidos à exaustão na mídia. Predominou na arena discursiva do parlamento a imagem da gestão Dilma como antagônica ao interesse público, que foi identificado com a austeridade fiscal. Assim, o Congresso Nacional decretou – e somente ele poderia fazê-lo – que houve crime de responsabilidade, a despeito dos inúmeros especialistas, comentaristas e jornalistas que opinaram sobre o caso. Mas, o ato oficial só foi possível daquela forma porque

a combinação do discurso midiático, **burocrático** e das ruas obteve êxito em disseminar no espaço público a tese segundo a qual a ruptura institucional era uma solução autorizada para a saída da crise, enunciada a partir da correlação das séries da política fiscal e da crise econômica, por um lado, e, por outro, das séries de elementos jurídicos e políticos (MORETTI, 2017, p. 107, *grifo meu*).

Aqui cabe destacar o componente burocrático que tornou possível o *impeachment* tal como ele se deu. Moretti ressalta como a associação entre gasto público e crise econômica contou com “atores diversos (em especial, burocratas das finanças públicas, mídia, juristas, parlamentares e representantes do pensamento econômico convencional)”, sobretudo a partir da associação entre o interesse público e o controle fiscal (MORETTI, 2017, p. 35). Os dados e indicadores produzidos pela burocracia contribuíram para constituição de uma realidade na qual o gasto público passou a ser percebido como contrário ao interesse público, produzindo uma “espécie de adesão espontânea à tese do *impeachment*” (MORETTI, 2017, p. 37).

Déficit fiscal, estoque da dívida pública, meta de resultado primário, valor contingenciado de despesas discricionárias entre outros, compõem um



repertório de instrumentos pelos quais o fiscal, apropriando o interesse coletivo, torna-se enunciável e visível, correlacionando-se à série econômica (igualmente revelada por um conjunto estatístico) para compor um quadro em que a despesa pública é representada predominantemente como objeto de controle (portanto, sobre a qual incide uma espécie de carga negativa). (MORETTI, 2017, p. 51)

Cabe ao campo burocrático enunciar o ponto de vista oficial, convertendo uma perspectiva particular em *universal*, sempre a partir de uma técnica, de uma linguagem específica do campo. Ademais, atos estatais só são legítimos se evocam como seu fundamento o interesse coletivo – esse *signo vazio* cujo conteúdo pode ser moldado também por meio do discurso oficial (MORETTI, 2017, p. 62).

No caso do *impeachment*, os dados oficiais repercutidos à exaustão partiam de um “pressuposto jamais questionado, segundo o qual o efeito do cumprimento da meta fiscal é mais relevante do que a execução de despesas discricionárias essenciais”. (MORETTI, 2017, p. 56). Essa ideia de que o interesse público se realiza com austeridade fiscal, para prosperar, requer um certo obscurecimento do subfinanciamento de áreas sociais do Estado e de seus impactos. Indicadores, dados, pareceres de especialistas que ressaltariam essa questão foram historicamente relegados, ou tiveram seu capital simbólico deflacionado em relação às manifestações de especialistas de viés fiscalista<sup>103</sup>.

Seguindo esse raciocínio, a história do *impeachment* poderia ter sido diferente caso as áreas sociais do Estado tivessem conseguido consagrar que o descompasso entre receitas e despesas do governo Dilma decorreu de medidas necessárias à proteção de políticas sociais – importantes, sobretudo, para a fração mais pobre da população – e, portanto, alinhado ao *interesse público*. Pelo contrário, conforme aponta Moretti, o conteúdo do interesse público foi “tragado pela ideia de prudência”, outro *signo vazio*, cujo conteúdo foi resumido à dimensão fiscal (MORETTI, 2017, p. 58).

Uma regra fiscal, assim como a maioria das práticas estatais, não produz apenas repercussões econômicas ou políticas, mas cristalizam uma perspectiva de mundo com efeitos morais e cognitivos. Foi fundamental no processo de *impeachment* a associação entre o que a população experimentava em sua vivência social e a forma como se caracterizou essa experiência. Dadas as regras fiscais pró-cíclicas, foi possível associar a crise econômica ao excesso de gastos e ao descumprimento de regras. A crise foi associada a um governo

---

<sup>103</sup> Conforme será discutido mais adiante, entrevistas reafirmam a percepção de uma tendência de que os cargos tanto no Executivo quanto nos órgãos de controle, tendem a privilegiar agentes de viés mais fiscalista.

imprudente, que, ao gastar demais, desmantelou a economia nacional. Se as regras autorizassem a ampliação do gasto em momentos de retração econômica, teríamos um desfecho diferente nesse caso.

Ao fim e ao cabo, o Tribunal de Contas da União declarou que Dilma cometera atos irregulares, e o Senado Federal entendeu que ela incorreu em crime de responsabilidade, condenando-a à perda do Cargo de Presidenta da República. São atos de nomeação que transformaram a realidade do país pelo uso que os agentes públicos que monopolizam esse capital muito específico fizeram da *palavra oficial* de. Não há dúvidas que esses agentes são permeáveis às pressões dos mais diversos grupos bem posicionados socialmente. Assim como não há dúvidas de que para se fazerem acreditados a falar em nome do público precisam ritualizar o uso da *palavra oficial*, prestando homenagens ao decoro, ao interesse comum, a uma moral compartilhada. Somente assim seus atos podem converter uma percepção particular da realidade social em universal.

## **28. Um mundo de indicadores**

Os atos estatais são dotados de significações políticas. Eles produzem sentidos que reforçam – ou eventualmente alteram – posições de dominação. Constituem subjetividades políticas. Na medida em que nomeiam, dividem, classificam eles também reificam, *fetichizam*, estereotipam, dão diferentes visibilidades aos corpos e grupos sociais, distribuindo-os desigualmente em um espaço social que possui seus planaltos, várzeas e fossos.

Jacques Rancière caracteriza os sujeitos políticos pela sua capacidade de apontarem contradições entre uma lógica declarada – que pressupõe algum nível de igualdade – e uma experimentada, marcada pelo tratamento desigual (RANCIÈRE, 2018, p. 52). As declarações constitucionais de igualdade de direitos no Brasil, por exemplo, se chocam permanentemente com a experiência de sujeitos que se veem privados de seus direitos mais básicos. É política a operação discursiva que, ao apontar essas contradições, cria um litígio e produz novas questões, faz ver novas paisagens, constituindo novas relações entre sujeitos e objetos: “reconfiguração dos âmbitos sensíveis nos quais se definem objetos comuns” (RANCIÈRE, 2017, p. 59).

Nessa leitura, atos de Estado são eminentemente políticos. Eles podem jogar luz e trazer à percepção comum contradições que não eram percebidas, induzindo subjetivações

políticas. Uma sentença, uma exposição de motivos, um projeto de lei, um parecer de especialista, são atos que têm o condão de colocar novas questões na ordem pública. São atos capazes de criar condições para o litígio – elemento essencial da política, segundo Rancière (2018).

Um ato estatal pode, por exemplo, fazer ver junto o teto de gastos e o direito à educação, produzindo uma “cena polêmica” na qual a educação é declarada na constituição como dever do Estado tanto quanto o cumprimento do regime fiscal, mas as duas gozam de tratamento discrepante. A partir daí, sujeitos identificados com a defesa da educação podem denunciar a rigidez de governantes frente às restrições fiscais em contraste com o descaso ou a complacência quanto às violações do direito universal à educação. O contrário também poderia se dar, se um grupo se vê prejudicado pela ampliação das despesas públicas e defende cortes de gastos, inclusive na educação, em favor do cumprimento do regime fiscal e do não aumento da carga tributária. É da política.

As reflexões de Bourdieu sobre o Estado em combinação com as de Rancière sobre a democracia dão margem a uma interpretação da atividade estatal que não apenas estabelece uma ordem social, mas também provê condições para a constituição de sujeitos políticos capazes de disputá-la. Normas, indicadores e dados oficiais, assim como o discurso das autoridades estatais produzem uma maneira comum de perceber (ver e dividir) o mundo e os problemas públicos. Eles criam um regime de sensorialidade (RANCIÈRE, 2017, p. 59). A forma como o mundo é percebido através do discurso oficial é seletiva em relação às cenas polêmicas que serão iluminadas ou obscurecidas, em geral, reforçando a manutenção da ordem.

Em artigo publicado em 2019, Bruno Moretti e eu buscamos mostrar como a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos da União, produziu indicadores fiscais e formas de configurar uma percepção dos problemas públicos no país. E como ela implicou no desfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante do congelamento de despesas, a EC 95 constitui um tecido sensível em que toda expansão de despesa é experimentada como pressão exercida sobre o teto de gastos, convertendo as políticas sociais em mero objeto de controle. Nesse sentido, os dados fiscais criam um regime de sensorialidade (RANCIÈRE, 2017, p. 59), uma maneira comum de perceber as questões públicas e repartir o coletivo e o privado, o visível e o invisível, de modo que as despesas sociais se tornam variáveis de ajuste ao teto de gastos que funciona como um dado inexorável, um filtro que define as possibilidades de toda ação estatal. [...] O teto de gasto implica uma partilha do sensível (RANCIÈRE, 2017),

isto é, uma lógica de distribuição dos corpos, envolvendo, especialmente, os que nomeiam o ajuste fiscal como matéria de interesse público e os que são objeto do controle fiscal, cuja palavra se torna ruído, uma vez submetida à lógica econômica (MORETTI; MELO, 2019).

A forma de apresentar as questões relacionadas à crise econômica e à questão fiscal fizeram o controle da despesa aparecer nos atos estatais como expressão do interesse público. O encadeamento de imagens e enunciados levou a uma divisão entre dois grupos. De um lado, agentes aptos a nomear a crise, suas causas e os caminhos a adotar – defensores da austeridade fiscal, que diagnosticaram a crise a partir do excesso de gastos. De outro, críticos da austeridade foram tidos como os próprios objetos de ajuste – resistências cujos interesses estariam atrelados às despesas públicas, e, portanto, inclinadas a negar os efeitos deletérios do desequilíbrio fiscal ou da ampliação de impostos sobre a economia nacional, esses também foram caracterizados por suas visões imediatistas, ou, simplesmente nomeados *manifestantes*, contrários à opinião dos *especialistas*<sup>104</sup>.

No caso da EC nº 95/2016, a forma de enunciar o interesse público, a construção dos dados oficiais e dos indicadores configuraram uma percepção do mundo – “o que se vê e o que se pode dizer acerca do que se vê, produzindo sentidos que moldam a ação estatal”. No discurso oficial, a austeridade fiscal foi aceita como o caminho a seguir, enquanto cortes em políticas sociais eram efeito colateral aceitável, dados os ganhos decorrentes de um equilíbrio fiscal visto como consequência lógica do ajuste (MORETTI; MELO, 2019). Durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que inscreveu o teto de gastos na Constituição Federal, o então Ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, com base em “indicadores de confiança”, ressaltou a necessidade de aprovação da medida para que não fossem frustradas expectativas do mercado.

“Os indicadores de confiança, tanto dos empresários, quanto dos consumidores têm melhorado continuamente. As expectativas de mercado para juros e inflação estão melhorando. Então há um ambiente de expectativas, de projeções e perspectivas do país bem melhor do que nós tínhamos no início do ano” enfatizou [o Ministro Dyogo] (MELLO, 2016).

Um dado fiscal, um parecer ou discurso do Presidente pode ser tomado como forma de associar coisas visíveis (queda de arrecadação, desemprego, inflação) a um curso de ação

---

<sup>104</sup> Nesse embate, certamente há aqueles que não tomaram partido por muitos motivos, dentre eles, a dificuldade do tema, sua linguagem macroeconômica e fiscalista. Pode-se falar que há aí uma “barreira simbólica” que faz com que muitas pessoas desviem dessa discussão, aceitando o resultado oficial.

que se impõe como necessidade lógica e moral (redução das despesas públicas, inclusive dos investimentos em saúde, educação, assistência social). É nesse sentido que podemos dizer



Figura 9 - Painel do Teto do Gasto.

que “o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, constitui uma configuração do sensível, ao encadear questões econômicas e despesas públicas de determinado modo” (MORETTI; MELO, 2019).

[O] teto de gastos cria uma configuração do visível, do dizível e do pensável, redistribuindo os seres em torno de uma nova associação entre direitos sociais e seu financiamento.[...] É como se o teto de gastos tornasse o conflito distributivo invisível ou pelo menos subsumido às regras que pré-definem o volume de gastos considerado regular.[...] A EC 95 constitui objetos e enunciados que permitem encravar no tecido do sensível a percepção do Estado como algo a conter, interditando a ideia de orçamento como instrumento de financiamento de direitos.

A imagem de um teto de gastos, tal como elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e disponibilizada no Painel do Teto do Gasto<sup>105</sup> (Figura 8), representa um limite prudencial imposto aos governantes em nome da segurança econômica do país. Ela produz uma percepção da realidade na qual a expansão dos serviços públicos para enfrentar déficits sociais só pode ser feita se o Estado não tiver que gastar mais, independente do quanto seja arrecadado. Toda ênfase é dada ao limite do gasto, calculado em função do ano

<sup>105</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>. (Acessado em 19 de julho de 2020).

anterior. O dispositivo proíbe o Estado de atender demandas por mais serviços públicos. Seus efeitos estéticos e retóricos não podem ser desprezados (MORETTI; MELO, 2019).

Importante notar também como a medida, para ser aceita em nome do bem comum, teve que articular o corte nas despesas sociais à “melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros”. Conforme já discutimos, cabe à racionalização das medidas de austeridade fiscal falar em nome da segurança da economia nacional no futuro para justificar sacrifícios à parcela mais pobre da população no presente. Os Ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira, assim expuseram os motivos para a aprovação do teto de gastos:

Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento da despesa primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros (Doc. 13).

O Novo Regime Fiscal, ao tempo que estabeleceu o teto de gastos primários da União, também alterou os pisos constitucionais das despesas com saúde e educação. A EC nº 95/2016 reconfigurou a maneira de perceber os gastos com saúde e educação. As regras para o cálculo do piso de despesas com a com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE) e com Ações e Serviços Públicos de Saúde<sup>106</sup>, foram alteradas. É a partir desse piso que o governo faz perceber o volume de recursos canalizado para essa área.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) apresenta como indicador o gasto com o MDE em termos percentuais do piso, conforme ilustram as Figuras 9 e 10. No RREO, perde-se de vista o prejuízo acarretado pelas mudanças nas regras provocadas pelo teto de gastos, o referencial passa a ser o novo piso. É assim que o fato – atenção do governo ao setor educacional, materializada em alocação orçamentária acima do mínimo constitucional – é constituído em meio a categorias estatais, e não representado por elas.

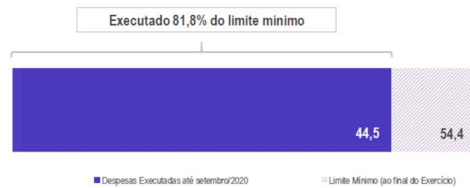
---

<sup>106</sup> Para uma análise dos prejuízos causados ao SUS pela nova forma de calcular o piso constitucional de despesas na saúde, ver (MORETTI; FUNCIA; OCKÉ-REIS, 2020).

**Anexo 8**  
 Port. STN 641/2019

**Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**  
 Mínimo Constitucional de Gasto com Educação e Despesas Executadas até Setembro/2020 (R\$ bilhões)

A Constituição Federal estabelece que, na vigência do Novo Regime Fiscal, a União deve aplicar em despesas com MDE o valor equivalente ao limite mínimo do exercício anterior, corrigido pelo IPCA de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Tal verificação se faz em relação às despesas liquidadas, acrescentando-se, ao final do exercício, o montante inscrito em restos a pagar não-processados.


**Comparação Despesas Executadas (em Setembro) X Limite Mínimo (em Dezembro)**

Limite de Educação	DEZ/2008	DEZ/2009	DEZ/2010	DEZ/2011	DEZ/2012	DEZ/2013	DEZ/2014	DEZ/2015	DEZ/2016	DEZ/2017	DEZ/2018	DEZ/2019	SET/2020
Despesas Executadas com Educação	19,2	24,4	30,9	39,8	56,0	53,9	56,8	55,8	66,7	63,2	64,4	63,0	44,5
Limite Mínimo (em Dezembro)*	18,2	21,0	28,7	37,0	39,4	43,0	44,2	42,7	46,6	49,0	50,5	52,7	54,4
Despesa Excedente ao Mínimo	0,9	3,3	2,2	2,8	16,6	10,9	12,6	13,1	20,1	14,2	14,0	10,4	

**Receita Líquida de Impostos (RLI)**  
 Receita de Impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios.

**Restos a Pagar Não-Processados**  
 Despesas Empenhadas, que embora não tenham alcançado a fase da Liquidação, por força de dispositivo legal, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho.

\*Na vigência da EC Nº 95 (Novo Regime Fiscal), o limite mínimo com educação, a partir de 2018, será o limite mínimo de 2017 corrigido pelo IPCA. No período de 2008 a 2017, o mínimo corresponde a 18% da RLI do exercício.

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de Setembro de 2020, Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Figura 10 - Despesas com MDE em relação ao piso - Fonte: Tesouro Nacional, disponível no RREO em Foco de dezembro de 2020 (Doc. 14).

**Anexo 8**  
 Port. STN 641/2019

**Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**  
 Mínimo Constitucional de Gasto com Educação e Despesas Executadas até Dezembro/2020 (R\$ bilhões)

A tabela abaixo apresenta a execução das despesas com MDE até o mês de Dezembro/2020, comparada com os valores do mesmo período de exercícios anteriores.

De Janeiro a Dezembro	RLI	Limite Mínimo (em dezembro)	Despesas Executadas	% do Limite Atingido
2020	304,52	54,44	69,94	128,5%
2019	322,20	52,67	63,02	119,7%
2018	299,18	50,45	64,43	127,7%
2017	272,12	48,98	63,20	129,0%
2016	258,79	46,58	66,69	143,2%
2015	258,58	46,54	59,37	127,5%
2014	245,52	44,19	56,81	128,5%
2013	239,07	43,03	53,89	125,2%
2012	218,82	39,39	56,04	142,3%
2011	205,49	36,99	39,79	107,6%
2010	159,54	28,72	30,94	107,7%
2009	116,77	21,02	24,35	115,9%

**Receita Líquida de Impostos (RLI)**  
 Receita de Impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios.

**Restos a Pagar Não-Processados**  
 Despesas Empenhadas, que embora não tenham alcançado a fase da Liquidação, por força de dispositivo legal, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho.

\*Na vigência da EC Nº 95 (Novo Regime Fiscal), o limite mínimo com educação, a partir de 2018, corresponde ao limite mínimo de 2017 corrigido pelo IPCA. No período de 2008 a 2017, o mínimo correspondeu a 18% da RLI do exercício.

Figura 11 - Figura 9 - Despesas ano a ano com MDE em relação ao piso - Fonte: Tesouro Nacional, disponível no RREO em Foco de dezembro de 2020 (Doc. 14).

Saúde, educação, segurança alimentar e todas as políticas públicas sociais – cujos setores produzem saberes locais, especializados, apontando diagnósticos complexos que sustentam demandas por mais investimentos<sup>107</sup> – somem do discurso oficial da área econômica, onde abundam indicadores do mercado financeiro. Na perspectiva da *mão*

<sup>107</sup> Por exemplo, na área educacional, as demandas elaboradas pelo FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Disponíveis no endereço <https://fineduca.org.br/> acessado em 15/12/2020.

*direita do Estado*, o país amarga déficits sociais hoje porque não foi austero o suficiente no passado, e não os superará no futuro se não reduzir suas despesas no presente. Cortar despesas é o remédio amargo (para a maioria sacrificada da população) que redimirá os problemas da economia nacional, e negar isso seria leviano, seria ir contra o *interesse público*.

Em audiência pública destinada a apresentar a proposta orçamentária para o ano de 2020 à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, o Ministro da Economia ofereceu uma amostra desse discurso. Segundo ele, a solução dos problemas nacionais depende de dismantelar as regras que exigem despesas mínimas em saúde e educação. Ao invés de uma garantia para que haja um mínimo de recursos alocados em áreas consideradas essenciais, esses pisos são vistos como incômodos limites à liberdade alocativa do governo e do congresso. As imagens mobilizadas na fala ministerial, seu jogo de luzes e sombras, ilustram bem a construção de uma realidade social a partir da *palavra oficial*.

A síntese é muito simples. Com dinheiro carimbado, o piso está carimbado e sobe sem parar, é como se nós conversássemos aqui e a cada 5 minutos o piso subisse 1 metro, mais 5 minutos, o piso sobe 1 metro. Daqui a pouco está todo mundo esmagado aqui no teto. Alguns sugerem furar o teto. Eu só diria o seguinte: furar o teto é o que nós fizemos nos últimos 40 anos. Nós furamos o teto. Nós fomos para a hiperinflação porque nós furamos o teto, nós fomos para a moratória externa porque furamos o teto, nós fomos para a recessão porque furamos o teto, nós fomos para os maiores juros do mundo e os mais elevados impostos do mundo porque nós furamos o teto. Então não está no teto a coisa, está em quebrar o piso, está em recuperar o controle sobre as despesas [...] (Doc. 15).

No discurso do ministro, o teto de gastos que fixou limites à despesa pública primária é o anteparo, a partir do qual a despesa pública acarreta uma série de danos ao bem comum (hiperinflação, moratória, recessão, e os maiores juros e impostos do planeta). Esse limite não deve, portanto, ser alterado, nem mesmo em virtude de uma calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional em decorrência da pandemia de Covid-19, quando dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias foram flexibilizados.

Em Nota Técnica elaborada quanto ao Projeto de Lei nº 1.079 de 2020, “que altera a lei do Programa de Financiamento Estudantil – FIES – para suspender temporariamente o pagamento de parte das obrigações financeiras de estudantes beneficiários e instituições



mantenedoras” durante a pandemia, a Secretaria de Orçamento Oficial (SOF) chama atenção:

Por fim, o projeto pretende alterar a redação do art. 6º-G da Lei nº 10.260, de 2001, para ampliar em R\$ 2,5 bilhões o limite autorizado para integralização da União no Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies). A integralização de recursos, caso realizada por meio de moeda-corrente, acarreta aumento na despesa primária. Portanto, caso seja intenção implementar posteriormente a integralização por meio de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional [2], a despesa deverá ser acomodada no exíguo espaço fiscal delimitado pelo art. 107 do ADCT, cuja disposição instaurou o limite máximo para a despesa primária de cada exercício (Doc. 16).

Consagração absoluta de um regime de austeridade fiscal encravado no texto constitucional. Não importa a calamidade social que irrompeu em 2020, levando à brusca e acentuada queda da atividade econômica, a um número exorbitante de mortos e infectados, ao colapso do sistema de saúde, à paralização quase total das atividades educacionais no país e ao reconhecimento da importância de suspender encargos de alunos e instituições de ensino, o limite para a despesa primária da União está posto pelo teto de gastos fixado em 2016. E não adianta arrecadar mais, o teto é um elemento fixo da paisagem institucional.

Indicadores fiscais como os tetos e pisos fixados pelo Novo Regime Fiscal, produzem uma forma de combinar enunciados e práticas, transformando-os em dispositivos muito efetivos que, sob uma racionalidade de governo neoliberal, impactam a prática estatal. O Estado deve ser vigilante e intervencionista para resguardar interesses do mercado. Quanto maior for a necessidade de articulação política entre Executivo e Legislativo para que o governo responda às demandas sociais, e quanto menos o governo se dispuser a cortar despesas para custear a dívida pública, mais a União terá que pagar para se financiar junto ao setor privado. Reduz-se o espaço de deliberação pública. A tecnocracia deve substituir a democracia. Demandas para converter despesas sociais em obrigatórias ou para vincular receitas ao financiamento de políticas sociais são vistas como ameaças, segundo avaliações de agentes do mercado financeiro e das burocracias estatais da área de orçamento e finanças. Avaliações que se traduzem em pareceres técnicos e em expectativas do mercado.

Mesmo em uma crise, em meio a uma pandemia, se o governo discute uma ampliação de despesas sociais, sobe o juro futuro. “[O] presidente do BC afirmou ainda que qualquer

solução criativa seria interpretada como estouro do teto”<sup>108</sup>. Segundo essa leitura, se o governo não ratifica a todo momento seu compromisso com a redução de gastos, se optar por discutir a eficácia do teto de gastos, sobe o juro, e vai ficar mais caro financiar o setor público. Com base nesse dispositivo, se o governo discute a ampliação de um programa social, subiriam os juros futuros, e o Tesouro teria que captar recursos a um preço mais alto para rolar a dívida e cobrir o déficit fiscal. A indicação de insustentabilidade fiscal afastaria investidores e derrubaria a arrecadação, em um círculo vicioso. O mercado, assim, teria instrumentos para forçar que o Estado internalizasse seus valores e princípios, no caso, a austeridade fiscal.

O prêmio pedido pelo mercado pelas LTNs [Letras do Tesouro Nacional]<sup>109</sup> tem aumentado de forma mais expressiva desde julho, com os investidores atentos à maior necessidade de financiamento da dívida e a um cenário fiscal bastante tumultuado (REZENDE, 2020).

Fala-se em prêmio exigido por um mercado atento, que se antecipa ao governo e sabe precificar riscos associados às despesas na área social e, com isso, impor sanções ao Estado por aquilo que julgam excessos na condução econômica. Medidas governamentais e declarações públicas de autoridades que dizem respeito ao gasto público reverberam na bolsa de valores. Trata-se de uma tecnologia de governo que associa gasto público, juro dos títulos públicos no mercado financeiro e atratividade de investidores externos, articulando em uma linguagem de mercado indicadores fiscais e instrumentos governamentais.

O discurso do Presidente do Banco Central ilustra como o teto de gastos induz uma autolimitação do Estado. Não se pode ultrapassar o limite de despesa primária, nem adotar “soluções criativas”, pois, segundo ele, isso levaria a um aumento dos juros. É a partir do regime sensorial produzido pelo teto de gastos que uma proposta para desvincular receitas da saúde e da educação e retirar o mínimo constitucional garantido a essas áreas soam condizentes com o interesse público. O teto impõe um limite às despesas primárias, e dado o grande percentual de despesas obrigatórias, sobra um pequeno espaço discricionário para a livre alocação de recursos públicos. Nesse cenário, uma proposta como a PEC do Pacto Federativo, que propõe a retirada do gasto mínimo obrigatório em saúde e educação pode ser defendida em nome da ampliação da liberdade alocativa dos legisladores federais,

---

<sup>108</sup> [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/banco-central-diz-que-pode-elevar-juros-se-renda-cidada-furar-teto.shtml?utm\\_source=mail&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compmail](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/banco-central-diz-que-pode-elevar-juros-se-renda-cidada-furar-teto.shtml?utm_source=mail&utm_medium=social&utm_campaign=compmail)

<sup>109</sup> As LTNs são um tipo de título do Tesouro Nacional cujo valor de venda é pré-fixado, garantindo um prêmio pré-definido ao titular do título na sua data de vencimento.

estaduais e municipais. É a partir do teto de gastos e dos indicadores fiscais que se faz possível o discurso do Deputado Marcio Bittar (MDB-AC), relator da PEC do pacto federativo e do Orçamento de 2021:

É o seguinte, vemos os Poderes gastando tudo com o serviço público. Chega uma hora que estoura. A PEC que eu relato propõe (o fim de) aquilo que não deveria ter existido, que é vinculação. É uma contradição do Congresso querer ter mais influência no Orçamento quando tem 96% das despesas vinculadas. E o pior é uma vinculação que não deu resultado. Educação e saúde. Desvincula. É incrível como ficou uma lavagem cerebral, dizer que o problema da educação no Brasil é mais recurso. É brincadeira! (BITTAR, 2020).

Indicadores de despesa primária e de dívida pública, em conjunto com o teto de gastos e outros que integram os relatórios de gestão orçamentária, fiscal e monetária, moldam uma percepção de mundo. Na produção do dado (*taken for granted*), ecoam princípios das racionalidades liberal e neoliberal. Segundo a primeira, a crise econômica é associada a falhas da autocontenção do Estado, visto como negatividade ou excesso. Para a segunda, o mercado deve ser o princípio regulador do Estado. Este deve internalizar a lógica do mercado e intervir na ordem pública para satisfazer seus anseios (LAVAL, 2018, p. 36–52).

## 29. Crítica da crítica

A crítica econômica que se opõe às políticas de austeridade usualmente perde de vista o caráter afetivo e simbólico das práticas de austeridade fiscal. Os economistas críticos do regime fiscal brasileiro, por exemplo, tendem a apontar que os argumentos dos que defendem a austeridade são equivocados e falaciosos, baseados em crenças e não em fatos, que são fruto de má fé, ilusão, ideologia, instrumento para defesa de interesses escusos (CARVALHO; ROSSI, 2020; ROSSI et al., 2019; ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Essa crítica mostra, por exemplo, que recentemente diversos países experimentaram aumento substancial da dívida pública com a preservação de baixíssimas taxas de juros, ou que os países europeus que “mais aplicaram a austeridade foram os que menos cresceram” (KRUGMAN, 2015 apud ROSSI et al., 2019). Ou ainda que as regras fiscais poderiam ser flexibilizadas para permitir a emissão de moeda suficiente para as despesas com políticas sociais excepcionais sem incorrer em prejuízos à economia (BRESSER-PEREIRA, 2020). Denuncia que a política fiscal deveria ser instrumento para a efetivação de direitos, e não tomada como uma finalidade em si (ROSSI; DAVID; DWECK, 2020).

Partindo de um horizonte positivista, alguns economistas desmascaram os enunciados e práticas neoliberais que comandam o Estado e falam pelo mercado. Contrapõem as teses fiscalistas teórica e empiricamente. São eloquentes ao apontar que não há fatalidade econômica, que as políticas de austeridade não têm lastro empírico e que ocultam escolhas morais condenáveis. Inclina-se a desvelar, trazer à tona evidências que revelam o erro, o interesse “por trás” do discurso de austeridade. Pretendem mostrar que as palavras não correspondem aos fatos, que a austeridade é um erro. Denunciam a real motivação do discurso hegemônico que projeta os riscos do desequilíbrio fiscal e propõe o corte dos gastos públicos. Adotam como pressuposto o acesso a uma realidade objetiva que não se confunde com o que é dito e feito em nome do público brasileiro.

Ao sublinharem que a austeridade fiscal é um equívoco ou uma imposição dos interesses estreitos da elite, a crítica econômica situa-se no domínio da dicotomia fato-valor, e não compreende que a escolha econômica, seja ela qual for, é inscrita em racionalizações do público (representações) ou regimes de verdade (artes de governo). Deixam de lado o que a torna uma tecnologia de governo eficaz, simbólica e afetivamente: a estética dos regimes de austeridade fiscal.

A dimensão estética das práticas estatais importa, na medida em que diz respeito à forma como se constitui o dado econômico, como as práticas estatais dão visibilidade a algumas facetas da vida social por meio de indicadores e categorias econômicas, como contribuem para uma percepção particular de mundo, incidindo nos esquemas de avaliações e induzindo condutas dos agentes públicos e privados, desde os mais privilegiados aos mais dependentes de serviços públicos, e induz o Estado a absorver os princípios do mercado, e a governar em seu nome.

Práticas de austeridade constituem uma forma de perceber o público. Fazem limites fiscais aparecerem como incontornáveis enquanto as despesas sociais são reduzidas em nome do bem comum. As categorias estatais e suas formas de articulação produzem novos visíveis, produzem o dado oficial. É a partir da articulação entre palavras e coisas que se configura o mundo sensível.

Aquilo que percebemos como fato ou como valor, como finalidade ou como instrumento, depende das práticas e enunciados que nos circundam e que atravessam sujeitos e objetos. Afetos e interesses também são constituídos em meio a uma linguagem. Assim é fabricada a realidade do *público*, seus problemas, seus interesses, seu espaço cognitivo e

moral. Ou seja, os sentidos do *público* são moldados em meio àquilo que se faz e que se fala em seu nome. Daí a importância das práticas estatais. Elas configuram a realidade pelo que aparentam, e devem ser enfrentadas pelo seu efeito de superfície, e não por alguma propriedade que lhe é anterior ou oculta. Elas afetam, recortam o tecido social e hierarquizam grupos. E, sob essa leitura, devem ser tomadas como objetos em si.

Os indicadores mobilizados pela equipe econômica e orçamentária do governo fazem ver junto desemprego, confiança do mercado financeiro e resultado primário. Induzem o regime sensorial que orienta a gestão dos recursos públicos. Permitem associações entre práticas e enunciados, visíveis e dizíveis que sustentam a austeridade fiscal como caminho moral e logicamente apropriado. Associam a credibilidade da política fiscal do governo – vista como expressão do interesse público – ao corte de despesas sociais, mesmo em um momento de crise econômica e sanitária. As articulações entre o dado econômico e o discurso da austeridade produzem um regime sensorial particular, um fechamento no espaço de possibilidades de percepção das questões públicas. Induzem práticas estatais de autocontenção, produzem afetos e dão contornos àquilo que entendemos como público.

Na questão do novo regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016, por exemplo, a crítica econômica tende a mostrar que os fundamentos econômicos para a adoção de um teto de gastos estão equivocados, que são resultado de uma ideologia neoliberal mal colocada. Mas, independentemente de haver contradição entre o discurso que defende o teto de gastos em nome do interesse público e os resultados verificados aqui e alhures, o teto funciona. Ele induz um enquadramento particular do mundo, constitui uma forma de perceber o mundo social. Produz efeitos discursivos, simbólicos e afetivos. Dele resulta uma espécie de agenda permanente de reformas: redução de salários com redução de jornada e de serviços públicos; extinção dos fundos públicos; desvinculação de receitas para saúde e educação; redução dos pisos nessas áreas; reforma administrativa.

Todas essas agendas impulsionadas pela estética da austeridade e do teto de gastos afetam a educação. Reduzem o espaço para contratação e elevação dos salários de servidores da educação, inclusive de professores, impactam o financiamento do setor educacional quando, por exemplo, propõem a extinção do Fundo Social que reserva 50% dos recursos do pré-sal para educação.

A propósito, o pré-sal é um bom exemplo que ilustra como o teto de gastos opera. Antes da EC nº 95/2016, as rendas petrolíferas decorrentes da exploração do pré-sal pagas

ao Estado seriam alocadas no Fundo Social, e cerca de metade dessa receita seria alocada na educação. Ou seja, a riqueza finita do petróleo seria aproveitada para ampliação da qualidade e da cobertura da educação pública. Após a EC nº 95/2016, dado o limite de despesa (independente de receita), o aumento de arrecadação é esterilizado e vira superávit financeiro do Fundo Social. O passo além é dado pelas propostas de Emenda à Constituição – induzidas pelo teto – que visam extinguir o fundo social e usar seu superávit financeiro para o pagamento da dívida. Com isso, os recursos saem do financiamento da educação para o mercado financeiro.

Em termos foucaultianos, o teto de gastos articula a despesa primária, a credibilidade da política fiscal e a crise econômica, constituindo uma tecnologia de governo neoliberal eficaz. Afinal, as despesas primárias devem decrescer como percentual do PIB independente da arrecadação. O Estado tem que ser reduzido e o teto é indutor de reformas que inscrevem a lógica de mercado no Estado (se flexibilizar o teto, o mercado diz que o juro sobe). Ele afeta os agentes de mercado e os beneficiários de serviços públicos, ele induz novas visibilidades, novas práticas e enunciados que mudam a percepção de mundo das pessoas. Importa, portanto, atacá-lo pelo que ele é – um discurso, uma prática, uma construção estética – e não pelo que deixa de ser.

Para contrapô-lo, portanto, não caberia contestar suas articulações. É preciso lançar mão de novos enunciados, novas tecnologias de governo, novas categorias e indicadores que façam aparecer junto outras facetas da experiência social, levando a um novo regime sensorial, a uma renovação estética das questões públicas. Uma outra constituição de problemas públicos e do interesse público pode ser construída apenas em meio a novas articulações entre aquilo que se vê e aquilo que se diz sobre o que se vê. Afinal, é assim que práticas estatais, dados e categorias oficiais alteram o que poderíamos entender como *a partilha do público*<sup>110</sup>.

### **30. Práticas de Controle Fiscal**

Processos de elaboração de projetos de lei, medidas provisórias ou decretos de abertura de crédito orçamentário em favor do Ministério da Educação (MEC) apontam um

---

<sup>110</sup> Para um esboço despretenioso utilizando a noção de *partilha do sensível*, de Rancière (2009).

padrão<sup>111</sup>. Para que os órgãos de planejamento e orçamento federal apontem que *não há óbice* ao trâmite da proposição, checam antes de qualquer coisa, se ela fere algum dos instrumentos da política fiscal: meta de resultado primário imposta pela LRF e fixada na LDO, teto de gastos colocado pela EC nº 95/2016 e regra de ouro, que impede que o Governo Federal realize operações de crédito (aumentando sua dívida) em volume superior às despesas de capital (formação de patrimônio).

Para passar por esse gabarito *técnico*, fundamental à tramitação da proposta, ela deve observar condições fixadas na Lei nº 4.320/1964 para a abertura de créditos orçamentários, se são compatíveis com o PPA, a LDO e a LOA vigentes, e se o órgão executor atesta que não serão prejudicadas as demais programações previstas no exercício. O resultado dessa análise orçamentária se manifesta em parágrafos que obedecem a um padrão de redação que uniformiza a linguagem mobilizada pelo órgão, não tendo sido observado nesta pesquisa qualquer manifestação dissonante quanto ao mérito das medidas analisadas. Abaixo seguem alguns dos trechos comuns às análises de diversas alterações no orçamento do Ministério da Educação:

O referido crédito será atendido [...] em conformidade com [...] a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, obedecidas as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição. [...] [D]o ponto de vista fiscal, as modificações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício [...]. [A] presente alteração orçamentária não afeta os limites para as despesas primárias estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 [...]. [O] presente crédito não implica alteração do Plano Plurianual para o período [...]. [A] aludida alteração orçamentária não altera o montante das despesas primárias discricionárias aprovadas para este exercício. [...] [O] crédito em questão decorre de solicitações formalizadas pelos órgãos envolvidos, segundo os quais as programações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo na sua execução [...] do presente exercício (Doc. 17).

O zelo e o afastamento de riscos fiscais acompanham as práticas de planejamento e orçamento em todos os momentos. O decreto anual de programação financeira da União também se volta a “garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO, e de obter maior controle sobre os gastos” (Doc. 18). São muitos os instrumentos

---

<sup>111</sup> Pedido de acesso à informação nº 03006001274201972, respaldado na Lei de Acesso à Informação e atendido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) permitiu o acesso a cerca de 400 documentos, dentre Notas Técnicas, Pareceres e Despachos do Ministério do Planejamento referentes a processos que culminaram em abertura de créditos orçamentários ao Ministério da Educação.

orçamentários orientados a garantir o cumprimento das metas de resultado primário, do teto de gastos e da regra de ouro, além da preservação de atributos contábeis e cumprimento da legislação orçamentária (Lei 4.320/1964 e LRF).

As próprias metas e os riscos fiscais são “produto das macrodiretrizes do processo de elaboração do orçamento”. Em um cenário de crise e sob a vigência de políticas de austeridade, o objetivo declarado da programação orçamentária não diz respeito ao financiamento de políticas públicas, mas a “atualizar o cenário fiscal e adequar o gasto discricionário da União ao cumprimento da meta de resultado primário” (Doc. 19).

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) dá mostras de como funciona o registro e o processamento de pedidos dos ministérios na área orçamentária. Todo o processo é parametrizado, os campos são pré-definidos, o procedimento todo previsto em manual<sup>112</sup>, atendendo à legislação orçamentária e fiscal. Cabe ao órgão solicitante, por exemplo, indicar “formas de financiamento do crédito e a adequação da proposta à meta fiscal e ao limite de gastos” (conforme mostra a Figura 11). O sistema de informação diz respeito ao momento de formalização dos pedidos e respostas, é o registro que entra nesse sistema que converte em oficial a posição dos agentes. Nele a linguagem é controlada, o que pode ser dito passa por filtros institucionais, de modo que dúvidas, queixas, conflitos, opiniões, devem ficar de fora desse instrumento. O disposto no SIOP deve teatralizar a perspectiva universal e consagrar todo decoro, toda a prudência que se exige do ato estatal para que eles tenham eficácia.

As Figuras 12, 13 e 14, abaixo, ilustram o funcionamento do SIOP. Vê-se aí uma amostra dos controles fiscais, da linguagem contábil, do apelo quantitativo, do estrangulamento do espaço cognitivo ao qual os servidores que manipulam esses instrumentos estão sujeitos.

---

<sup>112</sup> O manual do SIOP está disponível no endereço <https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php>, acesso em 23/12/2020.





Justificativas Pedido:  - Superavit Orçamentário

Tipo de Crédito: 120

<b>NECESSIDADE DA ALTERAÇÃO</b> (indicar a necessidade da alteração orçamentária, informando a destinação da proposição). A solicitação se deve às necessidades de utilização dos recursos para honrar compromissos assumidos em convênios de pesquisa, na prestação de serviços, no custeio de atividades internas, em reformas e ampliações e na compra de equipamentos para a UFPR, nas fontes 650, 663, 680 e 681, provenientes de arrecadações de anos anteriores.
<b>CAUSA DA DEMANDA</b> (indicar a causa para a demanda, o que provocou a necessidade do ajuste e dos novos recursos e explicitar, caso haja, a alteração nas metas de atendimento da política pública envolvida). Como destacado no item anterior a solicitação se deve às necessidades de utilização dos recursos para honrar compromissos assumidos em convênios de pesquisa, na prestação de serviços, no custeio de atividades internas, em reformas e ampliações e na compra de equipamentos para a UFPR, nas fontes 650, 663, 680 e 681, provenientes de arrecadações de anos anteriores. Não haverá alteração nas metas de atendimento das políticas públicas, apenas o cumprimento com a devida qualidade.
<b>FORMAS DE FINANCIAMENTO DO CRÉDITO E A ADEQUAÇÃO DA PROPOSTA À META FISCAL E AO LIMITE DE GASTOS</b> (indicar as compensações orçamentárias oferecidas e/ou a utilização de excesso de arrecadação ou superávit financeiro, além de verificar a adequação das alterações à meta fiscal do exercício e ao limite de gastos definido pela EC 95/2016, e que os cancelamentos oferecidos não trazem prejuízo à execução das programações canceladas). O financiamento do crédito será realizado pelo superávit financeiro de anos anteriores. A utilização do superávit não traz prejuízo à execução das demais programações. Não haverá cancelamento de programação.
<b>VERIFICAÇÃO DAS FONTES, DOS IDENTIFICADORES DE USO - IDUSO E DOS IDENTIFICADORES DE RESULTADO PRIMÁRIO - RP</b> (verificar o balanceamento dessas classificações orçamentárias, justificando, caso estejam desbalanceadas). O desbalanceamento se deve à suplementação orçamentária, que é justamente o objeto desta solicitação.
<b>MEDIDA PROVISÓRIA</b> (indicar a urgência, a relevância e a imprevisibilidade da proposição). A urgência se deve à necessidade de honrar os compromissos e cronogramas assumidos anteriormente em convênios de pesquisa e contratos, sendo alguns deles inadiáveis e sem possibilidade de interrupção ou descontinuidade.
<b>LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA</b> (informar, quando for o caso, a legislação "específica" da qual decorre ou se baseia a alteração orçamentária solicitada). Artigos 46 a 59 da lei 13.707, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 que Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Em especial o Artigo 59 (...) § 12. No caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino, deverão ser observadas as seguintes disposições: I - as despesas custeadas com as referidas receitas não serão consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º deste artigo, nem de limitação de empenho e movimentação financeira; e II - no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro referentes às mencionadas receitas, cancelamentos compensatórios de dotações não incidirão sobre as programações do Ministério da Educação.
<b>OUTRAS INFORMAÇÕES</b> (além de outras informações que forem julgadas como necessárias, registrar que não há óbices no prosseguimento da proposta/solicitação). Informamos que não haverá implicações que desabonem ou levem a prejuízos decorrentes do atendimento desta solicitação.

Figura 12 – SIOP – Justificativa do pedido de alteração orçamentária



Ministério da Economia

SIOP - Alterações Orçamentárias

Quadro Resumo do(s) Pedido(s)

Exercício: 2019

Pedido/Momento:

Tipo: 120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA

<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
--------------------	-------------------	----------	-------------------

<i>Tipo de Instrumento Legal</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
Lei	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Programa</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
2080 - Educação de qualidade para todos	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Tipo de Programa</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
- Temático	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Ação</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Tipo de Ação</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
- Atividade	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Pedido de Alteração</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
152875 - Superavit Orçamentário(Tipo 120)	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Tipo de Financiamento</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
- Superávit financeiro	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

<i>Novo Regime Fiscal (EC 95)</i>	<b>Suplementação</b>	<b>Cancelamento</b>	<b>Diferença</b>
- Despesas abrangidas nos limites da EC 95	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>

Figura 13 – SIOP: Quadro resumo de um pedido de suplementação orçamentária.



Ministério da Economia  
SIOP - Alterações Orçamentárias  
Quadro Resumo do(s) Pedido(s)  
Exercício: 2019  
Pedido/Moneda: 0

**Tipo: 120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA**

Esfera Orçamentária	Suplementação	Cancelamento	Diferença
10 - Orçamento Fiscal	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Órgão/Unidade Orçamentária	Suplementação	Cancelamento	Diferença
2000 - Ministério da Educação	32.320.000	0	32.320.000
20241 - Universidade Federal do Paraná	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Grupo Natureza de Despesa	Suplementação	Cancelamento	Diferença
27 - Outras Despesas Correntes	13.200.000	0	13.200.000
4 - Investimentos	19.370.000	0	19.370.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Fonte	Suplementação	Cancelamento	Diferença
550 - Recursos Próprios Não-Financeiros	5.000.000	0	5.000.000
693 - Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público	370.000	0	370.000
692 - Recursos Próprios Financeiros	950.000	0	950.000
691 - Recursos de Contribuições	26.000.000	0	26.000.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
UO/Fonte	Suplementação	Cancelamento	Diferença
20241 - Universidade Federal do Paraná	32.320.000	0	32.320.000
650 - Recursos Próprios Não-Financeiros	5.000.000	0	5.000.000
693 - Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público	370.000	0	370.000
692 - Recursos Próprios Financeiros	950.000	0	950.000
691 - Recursos de Contribuições	26.000.000	0	26.000.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Modalidade de Aplicação	Suplementação	Cancelamento	Diferença
30 - Aplicações Diretas	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Identificador de Uso (IDUSO)	Suplementação	Cancelamento	Diferença
9 - Recursos não destinados à contraprestação, para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com os arts. 7º e 11 de Lei nº 9.356, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Identificador de Operação de Crédito (IDOC)	Suplementação	Cancelamento	Diferença
9999 - OUTROS RECURSOS	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
RP de Lei	Suplementação	Cancelamento	Diferença
2 - Primária discricionária, não PAC, considerada no cálculo do RP	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Indicador de Resultado Primário (RP Atual)	Suplementação	Cancelamento	Diferença
2 - Primária discricionária, não PAC, considerada no cálculo do RP	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Órgão/Indicador de Resultado Primário (RP Atual)	Suplementação	Cancelamento	Diferença
2000 - Ministério da Educação	32.320.000	0	32.320.000
2 - Primária discricionária, não PAC, considerada no cálculo do RP	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Função	Suplementação	Cancelamento	Diferença
12 - Educação	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Sub-Função	Suplementação	Cancelamento	Diferença
364 - Ensino Superior	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Função/Sub-Função	Suplementação	Cancelamento	Diferença
12 - Educação	32.320.000	0	32.320.000
364 - Ensino Superior	32.320.000	0	32.320.000
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>32.320.000</b>	<b>0</b>	<b>32.320.000</b>
Tipo de Alteração	Suplementação	Cancelamento	Diferença
120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	32.320.000	0	32.320.000

**Figura 14 – SIOP: Quadro resumo de um pedido de suplementação orçamentária. (continuação).**

Nesse sentido, o processo orçamentário produz, ou ajuda a produzir o “cenário fiscal” que será objeto de suas intervenções fiscalistas, constituindo algo como a “fatalidade do provável” que Bourdieu apontou na racionalidade neoliberal (LAVAL, 2018, p. 224). Dentre as premissas desse processo estão a

criação de instrumentos de atualização das projeções da execução e da elaboração do orçamento para subsidiar a tomada de decisão no âmbito das metas fiscais a serem atingidas; e, elaboração do projeto, aprovação e execução da lei orçamentária realizada de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal [...] (Doc. 20).

A análise técnica no planejamento e orçamento não pondera a necessidade de efetivar direitos ou cumprir metas de cobertura e qualidade nas políticas sociais. Sob a lente do fiscalismo, o gasto público ganha acento negativo, as despesas mesmo em áreas como saúde e educação são vistas com suspeição, como risco ao erário. Apesar dos governos aderirem mais ou menos ao discurso da austeridade, o controle fiscal sobre o orçamento ocupa um

lugar de destaque no Executivo. Internamente ao governo, há a imagem dos analistas orçamentários enquanto agentes de controle/fiscalização da política fiscal pela via da contenção de despesas. Por exemplo, em um Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do primeiro quadrimestre de 2011, lê-se uma amostra da exaltação dos cortes na despesa pública:

[D]essa forma, o total de ajuste nas despesas está avaliado em R\$ 48,5 bilhões, o que confirma o compromisso da política fiscal com o crescimento econômico sustentável não gerador de pressões inflacionárias. Se considerados os vetos do Poder Executivo à LOA-2011, no valor de R\$ 1,6 bilhão, depreende-se que o corte total de despesas em relação ao autógrafo do Congresso foi de R\$ 50,1 bilhões. (Doc. 21).

As preocupações dos órgãos de planejamento e orçamento também são evidenciadas quando se manifestam pelo veto a algum dispositivo proposto pelo Congresso Nacional nas leis orçamentárias. Se o parlamento propõe emenda ao PLDO na qual o Executivo deve garantir no orçamento os recursos para o cumprimento de metas educacionais, esse dispositivo deve ser vetado sob a justificativa de que se sancionado, ele determinaria “ao Poder Executivo o aumento das obrigações da União em momento de reduzido espaço fiscal” (Doc. 22).

O “engessamento, a rigidez do orçamento” (Doc. 23) é uma preocupação constante das práticas de planejamento e orçamento, não porque isso prejudicaria a execução de políticas públicas, mas porque “tornaria a despesa obrigatória, enrijecendo o orçamento e dificultando, em caso de necessidade, o cumprimento das metas fiscais.” (Doc. 5). O não cumprimento de metas fiscais ameaçaria a segurança da economia nacional:

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição.

Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento (Doc. 5).

A prevalência da dimensão fiscal sobre a social nas análises dos técnicos de planejamento e orçamento também podem ser vistas na defesa do veto ao dispositivo que o Congresso Nacional incluiu no texto da LDO 2018 encaminhada à sanção do Presidente da

República. A proposta do parlamento tinha em vista garantir que o orçamento anual observasse as metas do Plano Nacional de Educação, mas a posição técnica dos órgãos orçamentários foi pelo veto, dado o risco de que isso viesse a comprometer o alcance das metas fiscais fixadas nesta LDO.

Dispositivo vetado: Art. 21. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Parágrafo único. A alocação de recursos de que trata o caput deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação.

Razão do veto: A medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal (Doc. 4).

A razão do veto acima joga com as categorias de despesas – obrigatórias e discricionárias –, e com metas fiscais da LRF – uma vez que despesas com o FUNDEB estão fora do teto de gastos –, para justificar a não vinculação dos recursos necessários para o cumprimento da meta do PNE, o que comprometeria não a discricionariedade alocativa do Executivo (para isso bastaria o veto do Parágrafo Único), mas sua capacidade de contingenciar e reduzir despesas para cumprir metas fiscais.

Em outra ocasião, o Congresso Nacional propôs uma alteração na classificação de despesas que as retiraria recursos arrecadados diretamente pelas Universidades e Instituições de Ensino e Pesquisa Federais do alcance do teto de gastos fixado pela EC nº 95/2016. O intuito do dispositivo legal era ampliar os limites de gastos dessas instituições com recursos oriundos de

receitas próprias, de convênios ou de doações, quando forem relacionadas à execução de projetos ou atividades, contratos ou convênios direcionados ao apoio e desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica; à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; a programas de pós-graduação e extensão; à realização de exames educacionais; bem como à avaliação, ao monitoramento e à realização de estudos e pesquisas para o desenvolvimento de políticas educacionais (Doc. 5).

Mas esse item também foi vetado, não levando em consideração qualquer necessidade afeta às políticas de Educação ou de Ciência, Tecnologia e Inovação. Sobrevieram os prejuízos à padronização da apuração contábil. Venceu o argumento de que esse dispositivo alteraria “artificialmente” os agregados contábeis utilizados como

indicadores da política fiscal, deteriorando a imagem do país frente a organismos internacionais e agentes do mercado.

Os exemplos acima ilustram como a maneira de classificar a despesa muda a forma de contabilizar. As categorias não representam uma realidade, elas a produzem. Tratar uma despesa como discricionária ou obrigatória, como financeira ou primária, define se ela estará sujeita ou não às regras fiscais, se será vista como forma de honrar compromissos nacionais ou como excesso de um Estado que gasta muito e gasta mal. A maneira de contar, altera o que se conta. Em um contexto no qual a confiança do mercado na condução fiscal do Estado está ancorada no respeito ao teto de gastos, a maneira de classificar receitas e despesas orçamentárias se relaciona à imagem que o governo deseja projetar de si. Trata-se de uma internalização de princípios do mercado nas práticas burocráticas – um dispositivo neoliberal, em termos foucaultianos.

Em 2020 expiraria o Fundeb, tal como inscrito na Constituição Federal em 2006. Isso desestruturaria o financiamento público da Educação Básica no país. Sob pressão, em um ano marcado pela pandemia de Covid-19, foi votado no Congresso Nacional a Emenda Constitucional do Novo Fundeb (Emenda Constitucional nº 108/2020). Nessa ocasião, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria confeccionou uma apresentação levada às instâncias superiores do Ministério da Economia.

A apresentação intitulada “Impactos e Riscos Fiscais no Novo Fundeb” (Doc. 24) não avalia a estrutura de financiamento da Educação Básica no país, tampouco pondera quanto à necessidade de aporte de recursos para fazer frente às metas do Plano Nacional de Educação. O foco é alertar para os impactos e riscos fiscais à União e demais entes subnacionais, chamando atenção para o aumento do gasto com pessoal e para o aumento das despesas com a implementação do CAQ (Custo Aluno Qualidade) como parâmetro mínimo de qualidade garantido pela União e do Piso Nacional do Magistério (Lei nº 11.738/2008). Também alerta para as ameaças fiscais no horizonte. O documento reflete a luta pela contenção das despesas educacionais nessa burocracia, que fala em “A próxima batalha: regulamentação do Fundeb (PL 4372/2020)”. Mais uma vez a dimensão fiscal impõe-se na análise da medida em discussão no Legislativo, pois segundo o órgão, o

PL desrespeita a Constituição e a LRF ao prever o uso da complementação federal do Fundeb para fuga do Teto de Gastos, quando propõe que nos 2 primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a compensação emergencial dos efeitos da pandemia Covid-19 (Doc. 24).

A análise da matéria que tornou o Fundeb permanente e mais robusto (PEC nº 15/2015 transformada na EC nº 108/2020) no Congresso Nacional contou com manifestações dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento<sup>113</sup>. A relatora da proposta na Câmara dos Deputados, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), que no parecer da comissão parlamentar especial sobre a matéria manifestara agradecimento aos servidores de carreira da STN, os quais segundo ela “dedicaram-se a debates de caráter técnico que muito auxiliaram na formulação dessa proposta”, nesta ocasião, com a entrada em cena dos técnicos da SEPLAN, discordou dos representantes do Ministério da Economia, descartando suas contribuições (Doc. 25).

O texto do Novo Fundeb serve, de um lado para explicitar a leitura fiscalista dos órgãos de planejamento e orçamento, e de outro, para ilustrar a importância das categorias estatais como “o piso nacional do magistério”, “a complementação da União ao fundo”, o “Custo Aluno Qualidade”, dentre outros. Uma vez que a Emenda Constitucional foi resultado de uma luta dos movimentos sociais e grupos que se associam a demandas por mais recursos para a educação pública, essas categorias expressam um ponto de chegada, que logo será ponto de partida para novas “batalhas”, como a que prevê a SEPLAN durante a regulamentação do novo fundo.

Adicionalmente, cabe sublinhar que a aprovação do novo FUNDEB foi facilitada – para não dizer possibilitada – porque seus recursos não se submetem ao teto de gastos, conforme a EC nº 95/2016, mais uma conquista importante do segmento educacional em meio a um regime radical de austeridade fiscal. Ou seja, ainda que em meio a uma ordem desfavorável, há frestas para o avanço de demandas sociais que implicam em despesas públicas.

Todas as práticas burocráticas acima mencionadas buscam analisar a conformidade dos pleitos e propostas que apontam para a ampliação dos investimentos públicos em educação (MEC, Congresso Nacional) em relação à legislação fiscal, ou se afrontam o regime de austeridade defendido pelo governo. Práticas de planejamento e orçamento como as descritas exercem essencialmente o papel de controle fiscal, e isso reflete um

---

<sup>113</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/540153-para-fazenda-e-planejamento-problema-do-fundeb-esta-na-ma-gestao-nao-na-falta-de-recursos/> (visitado em 26/10/2020). O representante do Ministério do Planejamento nessa audiência pública era Diretor de Assuntos Macroeconômicos, da SEPLAN.

estreitamento do espaço de possíveis nesse subcampo que pode ser compreendido à luz dos muitos fatores trazidos ao longo desta pesquisa.

### **31. A diretriz é clara**

O orçamento público é uma peça essencialmente política. Ele aponta quais são os recursos a serem arrecadados pelo Estado e para onde devem ser canalizados, receitas e despesas públicas. Ele dá concretude ao papel redistributivo do Estado. O orçamento indica quais recursos serão retirados da sociedade para os cofres públicos, e quais serão remetidos a entidades, setores e políticas financiadas com esses recursos, em quais montantes, e com quais objetivos. A disputa pelo controle sobre a destinação dos montantes arrecadados pelo Estado se manifesta em linguagem técnica, em classificações de receita e despesa, em regras contábeis e financeiras, em controles e parâmetros da política fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é editada anualmente com as regras para que Executivo, Legislativo e Judiciário participem da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo a Constituição, a LDO deve compreender as metas e prioridades da Administração Pública Federal e alterações na legislação pertinente e políticas de aplicação de agências de fomento oficiais. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acresceu à LDO uma série de atribuições relativas à gestão fiscal: metas, controles, avaliações, demonstrativos, parâmetros e projeções da política econômica devem constar na LDO e balizar a proposta orçamentária

Ocorre que a LDO hoje funciona como mais uma peça de controle fiscal. Em 2010 ela continha 130 artigos, em 2020 passou a ter 155, distribuídos em onze capítulos e oito anexos. A lei não dispõe explicitamente sobre as escolhas morais e políticas que devem orientar a organização do orçamento para potencializar a ação estatal, melhorar o resultado de suas intervenções, aperfeiçoar ou ampliar a arrecadação, ou como redistribuir melhor os recursos públicos. As atenções concentram-se em controles ao gasto. As escolhas contidas na lei, em geral, são dispostas em linguagem hermética, cifrada aos olhos dos não especialistas. À exceção da política de aplicação dos recursos em agências financeiras de fomento oficial, a peça cuida basicamente da estrutura da LOA e das ações orçamentárias, das categorias de despesa, vedações, limites, e procedimentos para elaboração, execução e publicização do orçamento.



A despeito do comando constitucional, a lei raramente aponta as prioridades da Administração para o orçamento do ano seguinte. O capítulo que trata das metas e prioridades geralmente se resume a zelar pelo cumprimento da política fiscal, não cabendo mencionar sequer palavras como saúde, educação ou trabalho. Nos projetos de LDO aprovados pelo Congresso Nacional e encaminhados para sanção e vetos invariavelmente há um “Anexo de Prioridades e Metas” que é vetado<sup>114</sup> pelo Executivo. Apenas na LDO aprovada em 2018, que orientou a elaboração do orçamento de 2019, o texto incluiu como prioridades da Administração Pública Federal “as metas inscritas no Plano Nacional de Educação – PNE e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher” (BRASIL, 2018a).

Não há, no entanto, comando na LDO para que a lei orçamentária garanta recursos para cumprir as metas de investimento público em educação pública constantes no PNE, garantindo o mínimo de 7% do PIB do até 2019 e 10% até 2024. A LDO de 2016 orienta em seu art. 22 que “a alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo [...] o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2015a), mas teve vetado o seguinte parágrafo, que o complementaria:

§ 2º Para fins de aplicação do caput, a União promoverá ações, em regime de colaboração com os demais entes federados, com vistas a que 6,6% (seis inteiros e seis décimos por cento) do Produto Interno Bruto-PIB do país sejam aplicados em investimentos públicos em Educação, nos termos do art. 5o, § 4o, da Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente para o cumprimento das metas estipuladas para o exercício de 2016 (Doc. 22).

O motivo declarado pelo Ministério do Planejamento e endossado pelo Presidente da República para o veto a esse comando é que o dispositivo buscaria

reestabelecer patamares de investimento público em educação pública estipulados na Meta 20 da Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, determinando ao Poder Executivo o aumento das obrigações da União em momento de reduzido espaço fiscal (Doc. 22).

Nada de novo nos motivos do veto. Respalgadas no contexto de “reduzido espaço fiscal”, as práticas orçamentárias nunca trataram a lei que fixa metas de aumento de recursos

---

<sup>114</sup> Em uma análise das LDOs sancionadas entre 2012 e 2019, o anexo de prioridades e metas só não foi integralmente vetado nos anos de 2017 e 2018. Em 2013, um artigo da lei menciona como prioridades ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Em 2016 um artigo da lei menciona como prioridades ações de infraestrutura constantes do PAC e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) acrescidas ao orçamento por emendas parlamentares individuais ou de bancadas estaduais, e prioridades do Plano Plurianual (PPA). As prioridades do PPA também são apontadas na lei de 2019.

na Educação. Isso fica ainda mais explícito na LDO de 2017(BRASIL, 2016b), quando inclusive o caput do artigo 25, tal como fora sancionado em 2016, foi vetado:

Art. 25. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2017, o cumprimento das metas previstas na Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação.

Razões dos vetos:

O montante de recursos que deve ser aplicado em determinado setor ou política pública deve ser definido no contexto da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária e da aprovação da respectiva Lei em função do volume de recursos disponíveis, levando-se em conta a necessidade de atendimento de outras despesas, especialmente as classificadas como obrigatórias. Por outro lado, não seria possível cumprir os referidos dispositivos no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 considerando que o mesmo foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2016 (Doc. 26).

Note-se que um dos argumentos do veto aponta que o Poder Executivo já havia enviado o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) desconsiderando as metas do PNE, excluindo das diretrizes orçamentárias um comando que esteve na LDO no ano anterior sem apresentar justificativa. O argumento de que o PLOA já havia sido enviado, e de que a apuração das despesas em educação incorreria em dificuldades operacionais, também fez o Executivo vetar o dispositivo abaixo, que exigiria aferição da meta do PNE:

XXXVII - demonstrativo de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, nos termos do art. 5º, § 4º, e da meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024), de modo a explicitar a metodologia utilizada, discriminando-se valores das ações orçamentárias, por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário, bem como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do produto interno bruto.

Razões dos vetos

De acordo com o art. 10 do Autógrafo ora em análise, o prazo para encaminhamento ao Congresso Nacional das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 foi 15 de setembro de 2016, motivo pelo qual as referidas informações foram prestadas com base no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 enviado pelo Poder Executivo. Ademais, mesmo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 já tivesse sido sancionada antes do referido prazo, muitas das informações, objeto das aludidas alterações ou inclusões, não teriam, por dificuldades operacionais, condições de ser atendidas (Doc 26)<sup>115</sup>.

Em 2018 e em 2019, com relação ao cumprimento das metas do PNE, a história se repete com argumentos ligeiramente diferentes. Em 2018 o Ministério do Planejamento

---

<sup>115</sup> Esse veto e essa mesma razão de veto se repete na LDO 2020 (Doc. 27).

argumentou que isso “reduziria a flexibilidade” do Executivo para priorizar despesas em caso de “necessidade de ajustes” para o cumprimento de metas fiscais – o cumprimento da lei do PNE reduziria a discricionariedade do Executivo. No ano seguinte acrescenta que cumprir as metas de investimentos em educação dificultaria não apenas o cumprimento da meta fiscal, mas também o do teto de gastos e da *regra de ouro*<sup>116</sup>, o que poderia provocar “impactos econômicos adversos”.

A medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar no 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal (Doc. 4).

Os referidos dispositivos restringem a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevam, ainda mais, a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela EC 95, e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição. [...] Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento (Doc. 5).

Já quanto ao veto do dispositivo que exigiria do Executivo a apuração do montante de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2018, o Ministério do Planejamento alega que não caberia essa espécie de “controle prévio” quanto ao cumprimento do PNE, pois

[o] cálculo do investimento público em educação é atualmente produzido pelo INEP, porém é realizado após sua execução. O investimento público total em educação em relação ao PIB, segundo a metodologia do INEP, é calculado para o agregado de todos os níveis de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) e sua apuração considera as despesas executadas. Ademais, parte significativa do investimento em educação da União se dá por meio de transferências a outros entes, aparecendo como investimento executado pelo ente (Doc. 4).

Interessa notar que o controle prévio – prudência – é praxe quanto ao cumprimento de metas fiscais, a partir de relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas, e relatórios quadrimestrais acerca do cumprimento das metas de resultado primário – previstos na LRF e na LDO. A não adoção de medidas corretivas durante o exercício para que se cumprisse a meta fiscal foi considerada uma irregularidade pelo Tribunal de Contas da União

---

<sup>116</sup> A *regra de ouro* foi abordada em maior detalhe na seção 10.

(TCU), e inclusive um dos argumentos mobilizados durante o *impeachment* da Presidenta Dilma em 2014. Não basta ao Executivo cumprir a meta fiscal – o que pode ser conseguido mediante aprovação no Congresso Nacional de alteração na meta vigente ao final do exercício –, é necessária vigilância permanente quanto à trajetória do resultado primário, e, se for necessário, cabe ao Executivo contingenciar imediatamente a parcela do orçamento necessária ao cumprimento da meta em vigor.

Não é difícil perceber que, naquele momento (novembro/2014), o controle fiscal pretendido pela LRF e pela LDO/2014 já estava inviabilizado em virtude da omissão reiterada do Poder Executivo em restringir a realização de despesas discricionárias, após o encerramento do quarto bimestre – em um primeiro momento. Ante o descontrole fiscal já configurado e reconhecido pelo próprio Governo, nem por isso poderia a Presidente da República omitir-se em seu dever de mais uma vez editar decreto de contingenciamento em atenção às normas legais que lhe impunham tal conduta (Doc. 29).

Se ficou evidente para o TCU que o Governo Federal durante o exercício de 2014 não foi eficaz em aplicar medidas para que as metas fiscais projetadas na LDO aprovada inicialmente pelo Congresso fossem cumpridas. Da mesma forma, parece claro que a meta 20 do PNE não se cumprirá no decênio 2020-2024<sup>117</sup>. Contudo, diferentemente do que ocorreu com as metas fiscais, o não cumprimento de metas de investimentos em educação não despertam atenção dos órgãos de controle. Enquanto o Ministério do Planejamento argumenta para que não conste na LDO menção à apuração de metas de investimentos em educação, o TCU<sup>118</sup> restringe-se a apontar que há o risco de a meta não ser implementada, não sendo possível estimar o cumprimento da meta de ampliação de investimentos em educação ano a ano. Diz também que:

o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2017, abre espaço para a perda de recursos aplicados pela União em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, quando em comparação com os gastos mínimos em MDE calculados segundo a regra anterior (Doc. 30).

Na contramão da lei de 2014 (PNE), que estabeleceu metas de aumento dos investimentos públicos em educação, o piso constitucional das despesas com educação vem sendo reduzido em relação à regra de financiamento anterior à EC nº 95/2016. Ministério do Planejamento e Tribunal de Contas da União estão cientes, mas o não cumprimento do PNE

---

<sup>117</sup> O Ministro da Educação já se pronunciou a respeito do assunto, opinando pela alteração da meta de ampliação dos investimentos em educação pública, que dificilmente será cumprida (TOKARNIA, 2019).

<sup>118</sup> Ver acórdão TCU nº 2018/2019 – plenário (Doc. 28).

– não apenas quanto ao cumprimento das metas, mas também quanto à diretriz para que o Executivo amplie seus investimentos – parece ser uma ilegalidade menor, visto que se choca com o regime de austeridade fiscal.

Três aspectos devem ser ressaltados quanto ao caráter simbólico das observações acima destacadas. Primeiramente, chama atenção o caráter *indiscutido*<sup>119</sup> da premência fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se houve algum constrangimento em inserir ou excluir compromissos do Executivo quanto ao cumprimento das metas educacionais, refletindo em sanções parciais e vetos, não se questiona que o processo orçamentário como um todo esteja colocado a reboque de parâmetros da política fiscal, é nessa ausência de discussão que se manifesta a dominância (violência simbólica) da dimensão fiscal no processo orçamentário.

Em segundo lugar, mesmo em uma linguagem fechada, afeta à matéria financeira e contábil, as categorias da LDO são objeto de disputa entre grupos sociais. Ela tanto comporta vedações ao gasto público quanto permite proteger algumas despesas na execução orçamentária. Não é por outro motivo que os vetos do Executivo incidem sobre os anexos de metas e prioridades ou sobre critérios que considerem as metas de investimento em educação do PNE. A LDO reconhece as despesas que não poderão sofrer contingenciamento orçamentário, e, portanto, sobre ela incidem demandas que buscam contornar as restrições fiscais. No orçamento de 2021, por exemplo, além das despesas obrigatórias por lei, a LDO protegeu dotações orçamentárias que servem desde a aquisição de blindados para o Exército até as despesas com as ações ligadas à Ciência, Tecnologia e Inovação (LDO 2021).

Por fim, as metas educacionais fixadas no PNE e as metas fiscais previstas na LRF são tratadas de modo completamente diferente na LDO. Enquanto as últimas ocupam lugar de destaque, e orientam grande parte da elaboração orçamentária, as primeiras são quase sempre excluídas do texto final da lei, sem que haja maiores discussões no parlamento ou no legislativo. As práticas estatais nesse subcampo burocrático – com o suporte dos órgãos de controle – são eficazes em levar a cabo o desnível incontestado entre metas educacionais e fiscais, e, “conquanto todas essas manifestações simbólicas não passem de boas intenções ou de manifestações de hipocrisia, mesmo assim elas agem” (BOURDIEU, 2014, p. 60).

---

<sup>119</sup> “A existência de um campo de produção especializado é condição do aparecimento de uma luta entre a ortodoxia e a heterodoxia as quais têm de comum o distinguirem-se da *doxa*, quer dizer, do indiscutido (BOURDIEU, 2005b, p. 13).

### 32. O que diz o público?

A análise de práticas estatais permite observar o caráter construtivo daquilo que se diz em nome do público. A palavra oficial define o que é problema público e o que é problema privado, o que é interesse público e o que é interesse particular, ela também distribui recursos simbólicos desigualmente no espaço social, habilitando ou desabilitando grupos a acessarem a condição de porta-voz do universal. Ou seja, ela constrói uma ideia de público, do que se pode, e de quem pode falar em nome do público.

Nessa perspectiva, o Estado é um grande produtor de sentidos. Ele inscreve convenções, reforça estereótipos, mistifica, produz autorrepresentações coletivas, idealizações de algo como, por exemplo, um “caráter nacional”, “um traço distintivo do povo deste lugar”, um “interesse público”. Enfim, práticas estatais constroem a ordem pública, consagram formas arbitrárias de ver e dividir a realidade social, convertem pontos de vista particulares em universais. Fazem isso através de categorias e classificações, atos de nomeação e hierarquização, cuja eficácia simbólica repousa na capacidade de teatralizar a perspectiva adotada como aquela que atende ao *bem comum*.

É sob essa ótica que a análise das práticas de planejamento e orçamento federal ajuda a perceber, por exemplo, o conteúdo arbitrário de classificações orçamentárias e categorias de planejamento. A construção de algo como um *teto de gastos*, por exemplo, produz um enquadramento que solidifica o gasto público enquanto ameaça ao *bem comum*, coloca investimentos em áreas sociais como a educação como variáveis de ajuste da política fiscal – algo fixado como limite da atuação estatal ao qual todas as práticas devem se submeter. Ele associa palavra e imagem e faz ver como temerário, irresponsável, o aumento da despesa pública. Estabelece uma tecnologia de governo que relaciona indicadores fiscais com a precificação de juros no mercado financeiro, risco de alta de impostos ou de calote na dívida e produz efeitos na capacidade do Estado de se financiar. Vê-se, assim, como um dispositivo fiscal se inscreve na ordem simbólica, impactando as finanças públicas, e em última instância, afetando diferentemente as pessoas a depender se elas pertencem ao grupo dos credores da dívida pública, ou ao grupo dos usuários de serviços públicos.

A análise de práticas orçamentárias como aquelas que resultam na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual permite ver o que nelas se assume como indiscutido, um arbitrário tomado como dado (*taken for granted*) que orienta o debate. Ele demarca o burocraticamente pensável nesse subcampo, fixa as fronteiras do razoável.

No caso das práticas orçamentárias, a prevalência das preocupações fiscais com relação à dimensão social torna-se explícita, o atendimento ao regime fiscal torna a presença de metas de investimentos em educação algo *fora de lugar* no orçamento público. As práticas orçamentárias se acham em um plano de controle fiscal que exclui muitos dos possíveis desse segmento estatal. Aqui fica evidente o caráter produtivo das práticas estatais, que, de um lado, atendem a uma racionalidade de governo específica e a uma forma particular de ver e dividir o mundo a partir de categorias, classificações e hierarquizações arbitrárias. Assim constrói-se o *público* e aquilo que será designado como *interesse comum*. Por outro lado, a eficácia dessas práticas depende de uma teatralização do que é representado como *público*, e que também produz repercussões sociais, conforme será discutido nas próximas seções.

**PARTE IV**

# **O TEATRO DO INTERESSE PÚBLICO**



### 33. Introdução

“Em sua ênfase utilitarista e racional, a ciência social tem procurado substituir o misticismo, a irracionalidade e o conflito cego nas políticas públicas pela razão, conhecimento e método científico. Este estudo é menos entusiasta sobre o sucesso dessa atitude Iluminista. A descrição de Peter Gay da confiança e da ‘miopia ideológica’ dos filósofos do Iluminismo é apropriada: ‘Eles nunca descartaram totalmente aquela ilusão final e mais teimosa que acomete os atormentados – a ilusão de que estavam livres de ilusões’”. – Joseph Gusfield<sup>120</sup>.

Do preço do cafezinho à desigualdade de gênero, do desmatamento à letalidade da ação policial, insatisfações cotidianas do brasileiro fazem emergir questões acerca do funcionamento estatal. Há representações negativas das práticas estatais, relacionadas por exemplo à corrupção ou à burocratização – usualmente entendida como complicação desnecessária de procedimentos, visão segmentada e cartorial, ineficiência e indiferença com o público (HERZFELD, 2016a; MARTÍN, 2015). E há práticas que gozam de reconhecimento positivo: investigações, missões diplomáticas, auditorias, pesquisas científicas, análises de políticas públicas.

Usualmente o prestígio das práticas estatais está associado à imagem de funcionários qualificados, orientados pelo cumprimento da lei e pela proteção da coisa pública contra ingerências particulares como as de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e empresas privadas (BRESSER-PEREIRA, 2007c; RIBEIRO, 2011). A imagem das repartições burocráticas relaciona-se à padronização de procedimentos e declarações, à linguagem técnica, às referências ao marco legal, ao uso de tecnologias de informação, ao respeito à hierarquia, ao uníssono das manifestações de seu quadro de servidores.

Secretarias como as de Orçamento Federal, do Tesouro Nacional, e da Receita Federal gozam de prestígio no processo decisório do Estado brasileiro, daí seus subsídios mais altos e a grande presença de agentes dessas carreiras em cargos de direção e assessoramento superior (DAS)<sup>121</sup>. São órgãos responsáveis por procedimentos técnicos considerados complexos, cruciais para o bom funcionamento da área econômica estatal.

---

<sup>120</sup> (GAY, 1966, p. 27 apud GUSFIELD, 1984, p. 23).

<sup>121</sup> Conforme mostra Ventura (2018), que analisa a ocupação de cargos entre os representantes dos diferentes grupos da burocracia federal.

Recaem sobre seus atos expectativas ligadas a idealizações de organizações burocráticas: manifestações técnicas bem fundamentadas, devidamente motivadas, diligentes, apartadas de interesses particulares ou corporativos. Frustrar essas expectativas ou expor os furos desse modelo pode ameaçar a credibilidade dessas instituições.

Para sustentar essa espécie de capital político que confere respeitabilidade a uma repartição é necessário administrar sua imagem institucional. É preciso projetar cuidadosamente aos públicos interno e externo uma impressão condizente com os papéis que se deseja desempenhar. É crucial ser acreditada como porta-voz legítima do interesse público em sua área de atuação. As aparências importam. O discurso institucional, a linguagem, os ritos, os valores incorporados nos agentes, tudo isso conta para convencer a plateia de que ali estão representados interesses *universais*.

A ritualização e a dramatização são essenciais às práticas estatais. Segundo Bourdieu, a eficácia simbólica dos atos oficiais depende dessa teatralização (BOURDIEU, 2014, p. 484). Foucault também aborda essa questão quando remete à noção de *aleurgia*<sup>122</sup>, que consiste na “descoberta, produção e processo de desenvolvimento da verdade”, “qualquer coisa como rituais ou formas de manifestação da verdade” que acompanham o exercício do poder.

[P]oder-se-ia chamar a manifestação da verdade como, portanto, um conjunto de procedimentos possíveis, verbais ou não, pelos quais se atualiza isso que é colocado como verdadeiro por oposição ao falso, ao oculto, ao invisível, ao imprevisível etc. Poder-se-ia chamar aleurgia esse conjunto de procedimentos e dizer que não existe exercício de poder sem qualquer coisa como uma aleurgia (FOUCAULT, 2009, p. 12).

A *aleurgia* das práticas de planejamento e orçamento federal contribui para as atuais relações entre as dimensões fiscal e social no país. Os ritos e discursos nesse segmento prestam homenagens à responsabilidade fiscal e ao controle dos gastos mais do que às demandas pela ampliação dos investimentos em áreas sociais. Há razões para isso. A *verdade* do planejamento e orçamento vem do núcleo do governo, no qual a área econômica tem assento privilegiado. O capital do segmento de planejamento e orçamento diz respeito à capacidade de equipar as demais áreas com uma racionalidade e uma linguagem pretensamente universais, que permitam um controle central do governo, sobretudo no que diz respeito à alocação de recursos, e, principalmente, de dinheiro. Suas tensões com as

---

<sup>122</sup> Conceito grego discutido em seu curso no *Collège de France*, de janeiro de 1980, intitulado *Do Governo dos Vivos* (2009).

linguagens e racionalidades específicas de cada setor, e em especial com as áreas sociais, reforçam a afinidade da área orçamentária com o rigor fiscal do núcleo econômico do governo.

Em nome da robustez futura da economia nacional, a austeridade fiscal requer o sacrifício presente. É preciso dizer não ao aumento de despesas, ainda que ele seja endereçado ao enfrentamento de calamidades e injustiças manifestas. Falar em nome do orçamento federal sem esse zelo fiscal frustraria expectativas de mercado quanto à “sustentabilidade fiscal”, mobilizada em nome da segurança econômica da “população”. Comportamento diverso levantaria suspeitas quanto à capacidade da burocracia econômica, financeira e orçamentária, ameaçaria seu prestígio institucional e sua capacidade de enunciar a *palavra oficial*, de representar o bem comum no microcosmo do núcleo estatal.

As representações do Estado brasileiro, e em particular das práticas orçamentárias, estão relacionadas a estereótipos construídos ao longo de décadas, estão ancoradas em costumes e em normas que remontam aos anos 1930. Elas moldam a gramática das práticas estatais, produzindo limites que se impõem aos agentes que atuam nesse campo. As representações burocráticas levam àquilo que Herzfeld chamou de “constrangimentos institucionais sobre a cognição” (2016, p. 70, 72). Aqueles que postulam se apropriar do *oficial* devem, portanto, respeitar as fronteiras do *burocraticamente pensável* em sua repartição, respondendo continuamente às expectativas sobre seu papel institucional, oferecendo ao público demonstrações de seu ajuste à posição ocupada na arena estatal, isto é, representando um papel condizente com o que esperam espectadores atentos de dentro e de fora de seu subcampo.

Nas próximas seções, tomando como inspiração o trabalho de Erving Goffman (2013), as práticas estatais serão abordadas em seu caráter teatral, dramático. A partir do enquadramento goffmaniano, é possível fazer uma leitura das práticas de planejamento e orçamento federal enquanto atos de representação direcionados a projetar ao público uma impressão condizente com os papéis que esse segmento burocrático almeja desempenhar no Estado. Esse público é composto pelos próprios órgãos e carreiras de planejamento e orçamento, pelos demais segmentos da área econômica governamental, tais como os responsáveis pela contabilidade, tesouraria, controle, receita federal, política fiscal e monetária, assim como pela presidência da república, por ministérios da área social, agentes políticos e setores da sociedade civil.

### 34. A teatralização do oficial

O trabalho de Goffman (2013) sobre as *representações do eu no cotidiano* provê os fundamentos para a análise de *estabelecimentos sociais* a partir do equipamento expressivo utilizado por indivíduos e equipes para manipular impressões. Uma ruptura nessas representações produziria uma perda indesejada da definição situacional, levando a interações traumáticas, desgastes de imagem ou crises de identidade.

Quando um indivíduo se apresenta diante de outros, consciente ou inconscientemente projeta uma definição da situação da qual uma parte importante é o conceito de si mesmo. Quando acontece algo expressamente incompatível com esta impressão criada, consequências significativas são simultaneamente sentidas em três níveis da realidade social, cada um dos quais implica um diferente ponto de referência e uma diferente ordem de coisas. [...] As rupturas na representação por conseguinte têm consequências em três níveis de abstração: personalidade, interação e estrutura social. (GOFFMAN, 2013, p. 260–1).

Goffman propõe um estudo proveitoso de *estabelecimentos sociais* a partir da análise dos problemas dramáticos inerentes à manipulação de impressões do cotidiano desses espaços. Em uma boa representação, deve-se dar atenção ao significado do detalhe, ao pequeno em cada interação social. Essa leitura, portanto, pode favorecer a percepção dos aspectos menos evidentes das práticas estatais – por exemplo, a forma como os atores mobilizam elementos cênicos (fachada, cenários e outros artifícios da realização dramática) para sustentar uma impressão de que agem em defesa do interesse comum. Por seus entrecruzamentos com outras perspectivas analíticas, também é possível enxergar aspectos relevantes nas dimensões técnica, política, estrutural e cultural dos atos governamentais (GOFFMAN, 1956, 2013, p. 259, 273; MANNING, 2008).

A abordagem *goffmaniana* se alinha ao enquadramento dado por Bourdieu e Foucault aos atos de Estado, no sentido de que é possível prescindir do enfoque no cálculo utilitário ou no julgamento moral dos agentes. A análise aqui recai sobre os efeitos práticos de seu *modus vivendi* e sobre as regularidades da praxe governamental (GOFFMAN, 2013, p. 269). Em Bourdieu, a ação depende de condicionantes sociais inscritos nos corpos e nas mentes sob a forma de representações e de esquemas de percepção e avaliação (*habitus*). Assim os indivíduos internalizam as regras do jogo e se inserem no *campo*. Goffman, em outra via analítica, observa que os agentes são dotados de um sentido de localização (*sense*

*of one's place*) e se valem de aparelhos expressivos para produzir impressões e imagens positivas sobre si, compatíveis com as posições que postulam ocupar.

A aplicação do enquadramento dramático goffmaniano à construção de problemas públicos foi aplicada no estudo clássico de Joseph Gusfield (1984) – bastante citado por Bourdieu (2014, p. 555) –, que abordou com maestria a constituição dos motoristas que bebem álcool enquanto problema social que demanda políticas públicas específicas. Gusfield também abordou a documentação oficial enquanto atos performáticos, e cujo elemento “dramático” é constitutivo da experiência social.

A análise do documento como performance literária revelou as ações humanas por meio das quais se deu a transformação do bebedor social em bebedor problemático. Não é que os dados sejam contestados. O que está em jogo, porém, é a necessidade de interpretação e a estreita ligação entre essa interpretação e a sua forma de apresentação, o seu elemento artístico (GUSFIELD, 1984, p. 108).

Se um dado segmento burocrático é visto como legítimo para falar em nome do interesse público, convertendo um arbítrio em posição universal, isto se deve à sua capacidade de produzir um “efeito dramático” capaz de conduzir o público a lhe atribuir uma dada “personalidade” digna de ser acreditada (GOFFMAN, 2013, p. 271). Para isso, é preciso apresentar-se com a devida vênua, rendendo homenagens à ordem vigente, da qual se é simultaneamente produto e construtor<sup>123</sup>.

A análise dos atos estatais a partir da ideia de representações<sup>124</sup> parece ainda mais frutífera à medida que os atos oficiais, para terem eficácia, requerem ritualização e caráter cerimonioso. Não se fala em nome do público sem preocupações em demonstrar decoro e desinteresse. Não é possível se apropriar da *palavra oficial* – ou enunciar uma *verdade*, nos termos de Foucault – a não ser que se realize um trabalho de formalização, prestando

---

<sup>123</sup> Apoiando-se na noção de que há um *habitus* compartilhado em um grupo relativamente uniforme como uma carreira burocrática, parece razoável supor que uma representação bem sucedida desse grupo não só o favorece, mas também tende a favorecer a ordem sociossimbólica da qual ele é parte (BOURDIEU, 2005, p. 93).

Além de sua dimensão corpórea, naturalizada e inconsciente (embora não no sentido psicanalítico), o *habitus* tem uma característica inercial conservadora, uma espécie de ‘esquema de autoproteção’. O *habitus*, esse ‘princípio não escolhido de todas as escolhas’ tende a conferir um peso maior às experiências mais antigas estimulando, desse modo, sua própria constância. É nesse contexto que Bourdieu se refere às inúmeras estratégias que servem para evitar contato com qualquer conteúdo que possa implicar risco a esse princípio, como as chamadas ‘más companhias’, livros não recomendáveis etc.” (SOUZA, 2012, p. 85).

<sup>124</sup> Nesse ponto, a noção de representação assume uma dupla acepção, “no sentido de imagem mental, mas também de representação teatral” (BOURDIEU, 2014, p.85).

homenagem a convenções, costumes e normas. É preciso dramatizar as categorias estatais de modo a dissipar suspeitas quanto à legitimidade e moralidade do *oficial*. Sua *eficácia simbólica*, ou seu *efeito de verdade*, repousa na capacidade de produzir um efeito de desparticularização pelo qual o arbitrário se transfigura em *universal*, construindo sentidos que têm repercussão política, na medida em que podem naturalizar diferenças entre indivíduos e grupos ou fazer ver essas diferenças como uma *cena polêmica*.

Quem fala em nome do público deve sustentar uma representação de si (para si e para outrem) fixada por uma espécie de contrato tácito, no qual sua imagem lhe impõe créditos enquanto gestor do *universal*, mas também faz recair sobre si um conjunto de expectativas e obrigações de dever ser que põem balizas ao seu comportamento e restringem seu espaço de linguagem e ação. É preciso definir uma situação na qual as medidas adotadas são técnicas, meramente instrumentais e em nome do interesse público. Nessa situação projetada, as escolhas morais, as hierarquias valorativas, não devem vir a público, pois trazê-las a público seria aceitar debatê-las (GUSFIELD, 1984, p. 108, 179).

É nesse sentido que as representações acerca do planejamento e orçamento federal contribuem para o constrangimento do seu *espaço do burocraticamente pensável*. As normas de atuação nesse microcosmo burocrático – seja de forma explícita em portarias e decretos, seja incutida no padrão de trabalho consolidado historicamente – devem não apenas balizar sua atuação, mas também mitigar riscos às suas representações, restringindo as chances de que *impressões indesejadas* venham a público.

Não é à toa que uma organização como a Secretaria de Orçamento Federal impõe um rígido controle sobre seus membros, a ponto de padronizar os parágrafos que irão compor suas manifestações oficiais, conforme reportaram os entrevistados que lá trabalharam.

Princípios, valores e hierarquias reafirmados (ou denegados), assim como competências reivindicadas ou rejeitadas nos atos de planejamento e orçamento dão ideia das expectativas que recaem sobre esse subcampo e de como se sustenta seu capital simbólico na arena estatal. A forma como as práticas orçamentárias diferenciam-se de outras (saúde, educação, tesouraria, parlamento) também ajudam a compreensão da posição que o planejamento e orçamento pleiteia em relação a elas, qual é o espaço distinto, digno de prestígio social, que esse segmento advoga para si.

Aqui convém ressaltar que embora muitos dos documentos importantes não constituam um diálogo explícito entre atores sociais, pode-se caracterizar o lado interacional

dos textos, enquadrando-os como respostas a enunciados prévios, no sentido formulado por Bakhtin:

Cada enunciado é pleno de ecos e ressonâncias de outros enunciados com os quais está ligado pela identidade da esfera de comunicação discursiva. Cada enunciado deve ser visto antes de tudo como uma resposta aos enunciados precedentes de um determinado campo (aqui concebemos a palavra “resposta” no sentido mais amplo): ela os rejeita, confirma, completa, baseia-se neles subentendendo-os como conhecidos, de certo modo os leva em conta (BAKHTIN, 2011, p. 297).

As próximas seções são dedicadas às representações do planejamento e orçamento federal e suas relações com a construção das tensões entre as dimensões fiscal e social, ou mais especificamente, como contribuem para que o financiamento público da educação seja visto como variável de ajuste em relação às metas fiscais.

### **35. Competências e competências**

Entre 2009 e 2018, as Secretarias de Planejamento e Orçamento Federal<sup>125</sup>, ambas do Ministério do Planejamento apresentaram seus papéis institucionais, suas visões a respeito das próprias atribuições, a partir de declarações do tipo:

Ser referência no emprego de informações e metodologias orçamentárias para a formulação e execução de políticas públicas (Doc. 31); racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas para a sociedade; e ser a organização de excelência na gestão dos recursos públicos federais (Doc. 32) [no caso do Orçamento. E no caso do Planejamento,] garantir a convergência da ação de governo, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, através da coordenação e elaboração de planos de médio e longo prazos e sua respectiva gestão estratégica (Doc. 33); e fortalecer e aperfeiçoar o planejamento governamental (Doc. 34).

Essas secretarias desempenham as funções de órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamento federal, conforme a Lei no 10.180, de 2001, editada no bojo da Reforma Gerencial da Administração Federal. Segundo essa lei:

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações,

---

<sup>125</sup> As Secretarias de Planejamento foram SPI nas gestões Lula e Dilma e SEPLAN na gestão Temer e a Secretaria de Orçamento permaneceu sendo a SOF.

compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

É amplo o escopo de competências desses órgãos, mas não há nessa lei determinação para que atuem como guardiões do equilíbrio fiscal, assim como não lhes caberia zelar pelo cumprimento de metas de redução das desigualdades sociais e regionais. Também não consta no mandato legal a posição de “órgão de excelência na gestão dos recursos públicos federais”, o que reflete uma disposição de projeção dentro da burocracia federal, projeção que se relaciona a uma disputa por prestígio no núcleo da Administração Pública Federal.

Note-se que a Secretaria do Tesouro Nacional também busca extrapolar os limites da Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) para projetar impressões sobre si, quando se apresenta com



a missão de “gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, zelando pelo equilíbrio fiscal e pela qualidade do gasto público”, ou quando afirma “promover a defesa do equilíbrio fiscal intertemporal, o fomento da avaliação permanente do gasto público e a transparência fiscal.” (Doc. 35).

Tanto aos órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento quanto aos do Sistema de Contabilidade e Administração Financeira foram estabelecidas rotinas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Cumpre-lhes elaborar dispositivos adicionais às leis orçamentárias, instrumentos de programação financeira e de limitação de empenhos, assim como emitir periodicamente relatórios e avaliações referentes à execução orçamentária, à gestão fiscal e à avaliação de receitas e despesas primárias da União.

Trata-se de um conjunto de práticas voltadas a alertar autoridades políticas e econômicas quanto aos riscos fiscais do país, expondo uma série de indicadores, reafirmando a necessidade de contenção do gasto público e de suas relações com as principais variáveis macroeconômicas nacionais. Os instrumentos projetados pela LRF preencheram a prática estatal desses órgãos, alçando a responsabilidade fiscal a um valor central da Administração. Balanços fiscais da União, sejam mensais, bimestrais, quadrimestrais ou anuais, produzem repercussões econômicas e políticas, ensejam entrevistas com especialistas, matérias de jornal e manifestações no Congresso Nacional. Revelam a necessidade de cortes de recursos nas políticas setoriais, influenciam as taxas de juros, as previsões de inflação, os *ratings* de créditos produzidos por agências internacionais e induzem agentes de mercado.

A importância das práticas de controle fiscal alinha-se a uma leitura negativa do Estado brasileiro, com lentes apontadas para o patrimonialismo, a corrupção e a ineficiência, o que torna o gasto quase sempre um excesso. A responsabilidade fiscal reveste-se de racionalidade técnica, coloca-se como oposta aos interesses particulares, que nessa leitura associa-se ao gasto. A ideia de *interesse público* assume mais a representação de uma capacidade de conter um Estado gastador do que de ampliação das capacidades estatais para fazer frente aos déficits sociais e econômicos. Nessa ótica, o zelo pelo controle fiscal incorpora uma missão civilizatória e inflaciona o prestígio dos órgãos incumbidos dessas práticas. Ao guardião da responsabilidade fiscal é reservado um espaço de relevo no governo federal. Esse espaço passa a ser, assim, objeto de disputas no interior das corporações burocráticas que atuam no centro do governo federal.

Quanto à estrutura regimental dos órgãos de planejamento e orçamento dos Ministérios do Planejamento e da Economia, ela é fixada por decretos que também excedem as competências fixadas na Lei nº 10.180/2001. Os procedimentos previstos na LRF são chaves para o alargamento dos papéis institucionais desses órgãos. Na área de planejamento, após fusão com assessoria econômica, e, posteriormente, com a de avaliação de políticas públicas, de energia, e de loterias, o órgão passou desempenhar funções adicionais, como

elaborar e apreciar propostas de política econômica que tenham impacto sobre o desenvolvimento econômico e social e a **política fiscal**, de iniciativa do Ministério ou a este submetidos, procedendo ao acompanhamento das medidas aprovadas e à avaliação dos resultados (Doc. 36).

[E.] contribuir para a formulação e a execução da **política fiscal**, em articulação com outros órgãos; desenvolver ações destinadas à apuração da eficiência, da eficácia e da melhoria da **qualidade dos gastos públicos** diretos e indiretos da União, inclusive os tributários; acompanhar e elaborar estudos e pesquisas sobre o **impacto fiscal** das ações governamentais, em articulação com outros órgãos. (Doc. 37, grifo meu).

Já à Secretaria de Orçamento Federal, foram acrescentadas competências que buscam não só aproximá-la da gestão fiscal – pela redução do gasto e não pela ampliação da receita – mas também da gestão de políticas públicas:

[A]companhar e avaliar o comportamento da **despesa pública** e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de **estudos econômico-fiscais**, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos (Doc. 38).

[A]companhar, avaliar e realizar **estudos sobre políticas públicas**, bem como sobre a **estrutura do gasto público**; e acompanhar e [...] propor, no âmbito de suas atribuições, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às **políticas públicas** em suas diferentes modalidades. (Doc. 37, grifo meu).

A Lei nº 10.180/2001 não aponta uma hierarquia entre as dimensões fiscal e social. Cabe aos órgãos de planejamento e orçamento realizar estudos de modo a “subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo”, assim como lhes cabe “coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração” dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e acompanhar e avaliar sua execução.

Se a política de gastos do governo é mais ou menos expansiva, se há uma ponderação de que os riscos sociais ou econômicos decorrentes de uma política mais austera se sobrepõem aos riscos de aumento do endividamento público, são escolhas políticas que, sob o prisma da legalidade estrita, escapariam às competências dessa burocracia. Isso também

se aplica à burocracia de finanças, contabilidade e controle. No entanto, a busca pela ampliação de competências valorizadas na Administração Pública Federal é algo permanente. Por exemplo, a mensagem presidencial de veto ao PLDO 2021 aponta que dispositivo buscava “atribuir tratamento equivalente a órgãos orçamentários” para algumas entidades e órgãos governamentais e abre espaço para que o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), apoiado em uma tecnicidade orçamentária, se projete como órgão competente para “definir a priorização na execução das políticas setoriais aos Órgãos”, algo estranho ao marco legal (Doc. 39).

O dispositivo traz regra para atribuir tratamento equivalente a órgãos orçamentários para a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Fundação Nacional de Saúde e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Ressalta-se que o órgão orçamentário é considerado o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias, sendo que tal conceito não se confunde com o de órgão setorial, conforme previsto na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nos termos do § 1º do art. 4º do referido diploma legal, os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da AGU, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

Dessa forma, ao confundir os conceitos de órgão orçamentário e de órgão setorial, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, prejudica a harmonia conceitual e o próprio funcionamento do Sistema de Planejamento e de Orçamento. Portanto, contrariam o interesse público por subverterem a organização sistêmica e distorcerem a lógica das atividades de planejamento e distribuição de limites de movimentação financeira pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento, **que tem a competência de definir a priorização na execução das políticas setoriais aos Órgãos.** (Doc. 27, grifo meu).

Quando SOF, STN ou o órgão de planejamento se voltam à avaliação de impacto fiscal sem a mesma preocupação com seu custo social, quando se colocam como defensores do equilíbrio fiscal pelo controle do gasto, e não pelo aumento da arrecadação ou do endividamento, não estão orientados pelo princípio da legalidade. Há uma *visão de mundo*, e há também uma representação associada ao papel de *locus* relevante na arena estatal. Em um Estado tido como patrimonial, corrupto ou ineficiente, aufere lucros simbólicos aquele que se coloca como filtro ao gasto público. O discurso da austeridade fiscal cacifa esse personagem corporativo na sua luta para falar em nome do bem comum, coloca-o na trilha dos guardiões de um *interesse público* que encontra ressonância nos altos da topografia social.

No tocante à aproximação do segmento de planejamento e orçamento com a formulação e análise de políticas públicas do governo federal, o que se postula é uma posição de órgão central, superveniente sobre as práticas setoriais tal como foi o DASP, com funções de racionalização, coordenação, padronização e normatização de suas atividades. Algo como o pleiteado pela atual Secretaria de Gestão Pública (atualmente integrante do Ministério da Economia), que partilha desse relevante capital simbólico na Administração Pública Federal<sup>126</sup>.

### **35.1. Carreiras de porta-vozes**

A carreira de Analistas de Planejamento e Orçamento apresenta-se com perfil abrangente, permitindo que esses profissionais produzam estudos e exerçam “atividades de complexidade e responsabilidade elevadas” em diferentes posições do Estado. Os últimos concursos públicos para a carreira são exigentes com relação aos conhecimentos que abarcam não apenas Administração, Direito, Economia e Finanças Públicas, mas também “desafios contemporâneos ao desenvolvimento brasileiro”, “políticas públicas e realidade brasileira” e até sociologia e pensamento social no Brasil, conforme se pode ver nos trechos abaixo, retirados dos últimos editais:

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL: Planejamento: 1. Caracterização da sociedade brasileira: dinâmica e estrutura demográfica, estrutura, classes e mobilidade social, desigualdades econômicas e sociais; pobreza; discriminação e exclusão social; distribuição de renda; violência; condições de vida e de trabalho; população rural e urbana; natalidade, mortalidade, gênero, raça e aspectos geracionais; expectativa de vida e envelhecimento populacional. 2. Noções sobre desenvolvimento econômico no Brasil: transportes, telecomunicações, energia, indústria, agricultura; turismo; meio-ambiente. 3. Noções de políticas sociais no Brasil contemporâneo: educação, cultura, saúde, trabalho e renda, assistência social, saneamento e habitação, segurança pública e direitos humanos. 4. Planejamento Territorial: desigualdades regionais; desenvolvimento urbano brasileiro, organização rural. 5. Dilemas atuais da agenda nacional: reforma previdenciária; reforma tributária; reforma fiscal; reforma política; reforma administrativa[...]. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: INFRAESTRUTURA [...] SOCIAL: 12. Determinantes da configuração e dinâmica das políticas sociais: a Assembléia Nacional Constituinte e o Estado de Bem-Estar brasileiro; focalização e universalização; desigualdade e pobreza. 13. A

---

<sup>126</sup> A Secretaria de Gestão (SEGES) é responsável, dentre outras, por emanar políticas de governo para a gestão pública federal, e por gerir a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG – ver <http://anesp.org.br/carreira> (acessado em 18/10/2020), que já foi integrada à carreira de Analistas de Planejamento e Orçamento (APO) e goza de prestígio na Administração Pública Federal.

estrutura do gasto social brasileiro: suficiência de recursos; gastos e necessidades nas políticas de educação, saúde, trabalho e renda, assistência social, saneamento e habitação no Brasil contemporâneo. 14. Potencialidades e limites do Estado de Bem-Estar Social na contemporaneidade: o papel do Estado na geração de oportunidades e solução de problemas sociais. 15. A contribuição das políticas sociais para a geração de oportunidades. A cobertura do sistema de proteção social e o impacto sobre o desenvolvimento nacional. Equilíbrio entre equidade social e competitividade econômica. As distintas concepções de justiça e suas influências nas políticas sociais e na democratização das oportunidades. 16. Reforma do Estado e a sua influência nas políticas sociais (Doc. 40).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: 16. Federalismo e descentralização de políticas públicas no Brasil: organização e funcionamento dos sistemas e programas nacionais – saúde (SUS); educação básica (Fundeb); assistência social (SUAS). 17. Novas tecnologias e políticas de infraestrutura: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o funcionamento do Minha Casa, Minha Vida; os leilões de aquisição de energia; o Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias (Crema). 18. Novas tecnologias e políticas sociais: o arranjo institucional do Bolsa Família; o Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família; o Programa de Aquisição de Alimentos; o cartão de pagamento de defesa civil – CPDC; a estratégia de saúde da família e o programa Mais Médicos; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); o Plano Brasil sem Miséria. POLÍTICAS PÚBLICAS E REALIDADE BRASILEIRA: 1. Mercado de Trabalho: a persistência do trabalho escravo; o trabalho infantil; origem e formas de reprodução do mercado de trabalho de subsistência e informal; tendências recentes do mercado de trabalho: o processo de formalização, a formalidade precária e a “pejotização”. 2. Pobreza: conceito, mensuração e políticas públicas; o conceito de habitus e a pobreza intergeracional. 3. Classes e mobilidade social: a dinâmica recente; o debate sobre a definição econômica e social de classes: meios de produção, renda e capital cultural; demanda por bens e direitos; acesso a serviços públicos. 4. Desigualdades econômicas e sociais: o debate sobre as causas e as consequências da desigualdade brasileira. 5. Desigualdade racial: o Estatuto da Igualdade Racial; a desigualdade racial no ambiente escolar; o acesso à saúde e à educação da população negra; o mercado de trabalho; as políticas afirmativas. 6. Segurança Pública: o mapa da violência 2014; a violência urbana; a mortalidade de jovens; os índices de esclarecimentos e julgamentos; o sistema carcerário: tendências recentes, a população carcerária, a ressocialização e a reincidência. 7. Desigualdade de gênero: o conceito de feminismo, justiça e reconhecimento; diversidades das mulheres, violência; mulheres, mercado de trabalho, políticas de empoderamento das mulheres. 8. Desenvolvimento urbano brasileiro: o crescimento das cidades, a infraestrutura urbana, os serviços públicos. 9. A questão agrária no Brasil: estrutura fundiária, caracterização da sociedade rural, o agronegócio, a agricultura familiar, a reforma agrária e a violência no campo. 10. Infraestrutura e fatores críticos para o crescimento sustentado do país. 11. Papel do Brasil no cenário internacional. Política externa brasileira. Integração sul-americana. Mercosul e Unasul. 12. O sistema político brasileiro: a fragmentação partidária, o fundo partidário e o financiamento das campanhas. 13. Globalização e seus impactos para as sociedades. 14. As distintas

concepções de justiça e suas influências nas políticas sociais e na democratização das oportunidades. 15. Saúde: necessidade de financiamento, gasto per capita, complementariedade e tensões entre os sistemas público e privado, dilemas para a constituição do SUS. 16. Pensamento Clássico da Sociologia: Ordem Social, Materialismo Dialético, Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. 17. Sociologia da herança patriarcal-patrimonial. 18. Sociologia da Dependência. 19. Crítica recente ao mito da brasilidade (Doc. 41).

A grande carga de conteúdos gerais e específicos cobradas no acesso à carreira, as atribuições do cargo, a remuneração e o pertencimento às chamadas *Carreiras Típicas de Estado* e ao chamado *Ciclo de Gestão*<sup>127</sup> de políticas públicas confere as condições para que esses profissionais busquem acumular capitais no interior do Estado, auferindo retornos simbólicos e materiais que vão desde a ocupação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) até a posição de porta-vozes do interesse público em matéria de planejamento e orçamento.

### **35.2. Foco no resultado**

As práticas estatais podem ser analisadas enquanto atos de representação, os quais devem sustentar impressões de desparticularização e de fulcro no *interesse público*, de capacidade e competência para administrar o bem comum. Além disso, seus agentes devem sustentar a dignidade das posições que ocupam no campo estatal. No caso das práticas da burocracia de planejamento e orçamento, há uma forte inspiração no tipo ideal weberiano. Projetam uma imagem de insulamento, profissionalismo, distanciamento político e emocional, apego às normas e princípios legais, ao passo que obscurecem o que têm de arbitrário e parcial<sup>128</sup>.

As representações do planejamento e orçamento federal devem sustentar a todo tempo sua capacidade e legitimidade de falar em nome da sociedade, formulando planos e orçamentos, estabelecendo categorias e classificações, hierarquizando princípios. Da eficácia dessas representações advêm seu *capital estatal*, a capacidade de acessar a *palavra*

---

<sup>127</sup> Assim como a carreira de EPPGG, os técnicos e analistas de Planejamento e Orçamento também integram o chamado Ciclo de Gestão. Disponível em <http://ciclodegestao.org.br/index.php>, acessado em 18/10/2020, e são consideradas Carreiras Típicas de Estado. Disponível em <https://fonacate.org.br/>, acessado em 18/10/2020.

<sup>128</sup> Cabe ressaltar que aqui falo das práticas orçamentárias, e não dos indivíduos, que muitas vezes em suas interações pessoais manifestam seus incômodos, suas indignações e inclinações políticas, mas que no geral, não o fazem em suas representações como grupo, carreira, instituição. Não colocam expõem essas posições pessoais nos documentos oficiais.

oficial da qual dependem seu reconhecimento público e suas recompensas materiais e simbólicas.

Devem reforçar seu mérito, sua capacidade técnica, a complexidade das tarefas que desempenham, a importância de seus papéis para o bom funcionamento do Estado, o *valor público* que produzem e a disposição de ampliar seu impacto social e seu escopo de atribuições. Por exemplo, o documento intitulado “Diagnóstico da área orçamentária dos estados brasileiros” (Doc. 42) – e esse título já diz bastante quanto à representação da SOF em sua relação com Estados e Municípios – reforça importância e distinção da própria SOF e da carreira de APO, e valorizam os movimentos que lhe alçaram a essa condição de membros privilegiados do núcleo do governo federal.

Entre as áreas mais importantes para o fortalecimento da Administração Pública, está área de Recursos Humanos (RH), com a *profissionalização* da burocracia. Segundo a literatura e a experiência internacionais, o que hoje dá um sentido modernizador à área de RH é a capacidade de pensar estrategicamente o planejamento da força de trabalho. Isto é, trata-se de definir o perfil da burocracia, com suas atribuições e incentivos. Uma das principais diferenças entre a União e os demais entes, está na existência de *um núcleo de carreiras estratégicas* – as chamadas carreiras do *ciclo de gestão* –, que dá uma ossatura consistente às ações do Governo Federal. [...] O principal marco de inovação na Administração Pública na história recente vem de 1995 com a Reforma Gerencial de Bresser Pereira e o movimento denominado de Nova Gestão Pública (NGP). No âmbito da União, esse movimento trouxe vários avanços, como o fortalecimento da capacidade burocrática com a modernização tecnológica (Doc. 42).

Para acessarem a *palavra oficial* e proclamar seus valores e virtudes, devem angariar *capitais*, rendendo homenagens à ordem que lhe concede esses capitais. Devem estar ajustados ao regime de verdade, e devem projetar no público a impressão de que são dignos de requererem os papéis que pleiteiam.

Se é difusa na sociedade a ideia de que compete ao Estado assegurar direitos e reduzir desigualdades – se enunciados que fazem essa associação circulam no debate público – cabe àqueles que arvoram se apropriar de parcela do *capital estatal* se promoverem como agentes que darão racionalidade às intervenções públicas, potencializando a entrega de bens e serviços à população – possivelmente essa foi a visão que influenciou a atuação da Secretaria de Planejamento entre 2011 e 2015 (VENTURA, 2020). Mas se prevalece a ideia de um Estado patrimonialista, perdulário e corrupto, o alinhamento ao interesse público requer ampliar os poderes de uma burocracia insulada, conter os ímpetus gastadores dos governantes, e impor controles mais rigorosos à execução orçamentária. Há sinergia entre

uma leitura mais negativa do Estado e o prestígio de uma burocracia voltada ao controle fiscal, papel pleiteado pelos servidores de planejamento e orçamento.

[E]sta dimensão teve como principal objetivo verificar a necessidade estrutural de cada Estado para organizar o Sistema de Planejamento e Orçamento, como p.ex., a formação de **uma carreira de servidores estruturada, na área de Orçamento e Planejamento**, normativos legais, segregação das áreas de planejamento e orçamento, **a existência de uma área fiscal que trate efetivamente sobre o equilíbrio fiscal**, envolvendo a receita e a despesa do Estado. (Doc. 42, grifo meu).

Cabe destacar que essas duas leituras do Estado ecoaram na missão que a SOF atribuiu a si mesma em 2011, “de racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade” (Doc. 43, p. 74), mas a leitura de um orçamento voltado à implementação de políticas públicas se dissipou com o aprofundamento da austeridade fiscal no país, notadamente após o *impeachment* de Dilma Rousseff.

### 36. Capitais do Estado

A arena estatal pode ser vista como o espaço privilegiado de disputas pelo o acesso à palavra oficial, à capacidade de expressar o bem comum, conferindo a uma perspectiva particular a chancela de *oficial*, que em última instância passa a valer para toda a comunidade, constituindo-se em *universal* (BOURDIEU, 2014). Detém *capital estatal* aquele que melhor incorpore o papel de representante do *bem comum*, com maior capacidade de se projetar como desinteressado, apto a nomear o *interesse público*. E, se um agente é credenciado como *porta voz* do interesse comum, é possível dizer que ele acumulou capitais que lhe renderam o acesso à *palavra oficial*. Essas credenciais, no entanto, não são permanentes. É dinâmica a distribuição dos diversos tipos de capitais na sociedade, assim como as hierarquias entre esses capitais, o que impõe atividade permanente aos seus detentores para que não desçam aos rincões do desprestígio.

Há uma correspondência entre as atribuições do órgão (ou agente público), reconhecidas na prática institucional, e seu acúmulo de *capital simbólico*. Acumula atribuições de relevância no Estado aquele que melhor se posiciona no interior da ordem simbólica vigente, e *vice-versa*. Por exemplo, se um órgão possui o mandato legal para estabelecer classificações orçamentárias, é porque ele possui capitais para tanto, ou seja, lhe é reconhecida capacidade técnica e organizacional, capacidade de sustentação de um



discurso de desinteresse, de desempenhar essa atividade com fulcro no *interesse comum*, acima dos interesses particulares. Pode-se afirmar que esse órgão projeta com eficácia impressões de si compatíveis com as expectativas que recaem sobre suas atribuições. Devido a essa correspondência, pode-se dizer que o órgão *detém* o *capital de estabelecer classificações orçamentárias*, e deve lutar para preservá-lo, rendendo homenagens à ordem que o consagrou como agente competente para tanto.

Quanto mais abrangente e relevante é o conjunto das atribuições de um órgão, de um cargo, ou de uma carreira, maior é o seu *capital estatal*, e esse capital usualmente também se traduz em mais cargos, melhores remunerações e condições de trabalho. No caso dos órgãos de planejamento e orçamento, a análise de sua prática institucional aponta uma série de *competências* detidas por esse segmento da burocracia federal. São *capitais* que os colocam em um lugar de destaque na arena estatal:

I – formular, elaborar, coordenar, consolidar, supervisionar, acompanhar e avaliar e articular com os agentes envolvidos nas diversas instâncias da Administração Pública Federal e dos demais Poderes da União: a) o planejamento estratégico nacional; b) os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; c) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; II - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; III - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; V - prover orientação normativa aos demais órgãos do governo em matéria de planejamento e orçamento; VI - realizar estudos retrospectivos e prospectivos, e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal; VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa; e VIII - acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, visando racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários; IX - responder às questões básicas do “porquê” e “para que” a alocação do recurso público; X - programar orçamentária e financeiramente a execução das despesas públicas, atendendo a dispositivos legais que exigem o pronto conhecimento e correção das discrepâncias entre receita e despesas primárias, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de superávit primário; XI - avaliar a adequação das alterações na estrutura programática e mapeamento das modificações necessárias e formalizar a proposta de alteração da estrutura programática; XII - definir diretrizes dos planos e orçamentos federais em conjuntos com outros órgãos do núcleo do governo (Docs 52 a 57).

Algumas dessas atribuições foram fixadas expressamente em leis que atribuem aos órgãos de planejamento e orçamento certas competências, como é o caso da Lei 10.180/2001. Outras têm sido moduladas nos decretos presidenciais que definem o

regimento interno do Ministério, mas há aquelas que são autoproclamadas, declaradas em atos próprios. Essas últimas são importantes, pois dão ideia dos papéis julgados importantes nesse âmbito estatal. Em todo caso, sustentar esse conjunto de competências requer um permanente esforço de representação.

A análise das competências pretendidas pelos órgãos de planejamento e orçamento e suas representações de si nos documentos oficiais enfatizam como esses órgãos esforçam-se para se colocarem em uma posição de distinção em relação aos demais órgãos, por exemplo, em relação aos chamados órgãos setoriais ou em relação às secretarias dos estados e municípios. Essa análise também aponta quais valores são evocados e quais procedimentos abrem espaço para a enunciação do *interesse público*.

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e organização, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral (Doc. 42).

Racionalizar, orientar, coordenar, articular, avaliar e supervisionar, por exemplo, dão o tom do tipo de atividade que esses órgãos postulam. São atividades consideradas estratégicas, pressupõem um saber técnico e especializado de grande complexidade, que refletem um grande capital institucional e contribuem para sua reprodução.

A própria constituição do planejamento e orçamento governamental, tida como área técnica do aparato administrativo, requer esse papel de *formalização*. Trata-se de inscrever na ordem pública, e sobretudo no campo estatal, a ideia de uma área especializada em consolidar as diferentes necessidades do governo e as formalizar, colocando em uma linguagem e formato aplicáveis aos diferentes setores estatais, que defende uma metodologia para a construção dos planos e orçamentos do governo. A consolidação dessa imagem passa pela produção de uma imagem de tradição, de solidez desse segmento – algo projetado, por exemplo, ao se colocar em um instrumento de trabalho oficial, como o Manual Técnico Orçamentário – uma homenagem à organização burocrática que a elaborou, tal como se vê na *Figura 14*.

Em que pese a defesa da *participação* como princípio em algumas dessas práticas, são os órgãos do sistema de planejamento e orçamento os responsáveis *técnicos* pelo ciclo de vida – desde a elaboração e proposição, até a revisão – desses instrumentos de governo. E, nesse sentido, é desses órgãos a autoridade para falar das categorias, classificações,

procedimentos e cronogramas referentes à sua elaboração, execução, monitoramento e avaliação.



**Figura 15 - Capa do MTO 2012, elaborado pela SOF em homenagem aos 40 anos da SOF (Doc. 31).**

Com relação a posições de defesa da ampliação da capacidade estatal de entregar bens e serviços à população, ou, noutra vertente, de defesa do regime fiscal pela via da redução do gasto, essas podem variar ao longo do tempo e dos humores dos governos. Por exemplo, em 2011, a SOF defendeu, para além do que diz as leis e decretos que fixam suas competências, que era sua “a missão de racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade” (Doc. 43).

Já em 2020, essa mesma secretaria postula algo diferente ao afirmar que cabe ao processo de elaboração do PLDO, sob sua alçada, estabelecer “parâmetros para a tomada de

decisão sobre regras e metas fiscais” ou evidenciarem “a transparência da gestão fiscal”. Esse ligeiro deslizamento no alcance de suas atribuições alinha-se à ascensão da austeridade fiscal nos governos federais, e contribui para o aumento ou preservação do seu *capital estatal* (Doc. 44).

### **36.1. Representação responsável**

As relações entre as dimensões fiscal e social podem ser observadas a partir dessas representações, dos capitais e atribuições buscados por esses órgãos em suas manifestações oficiais. No que tange às práticas de gestão fiscal, há uma partilha entre os órgãos de orçamento e da Fazenda quanto ao protagonismo nos procedimentos que a LRF atribui ao Executivo. São matérias afetas às áreas orçamentária, financeira e contábil que induzem os respectivos órgãos a pleitear responsabilidades quanto à apuração de resultados fiscais, mapeamento de riscos fiscais, elaboração de relatórios de execução orçamentária, dentre outras.

Dentre as práticas previstas na LRF estão o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), ambos de responsabilidade da STN. Há também o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais, uma publicação conjunta da SOF (Orçamento) e da STN (Tesouro), cuja coordenação técnica pode alternar entre esses dois órgãos (Docs. 45, 68, 69, 70). Conforme se pode ver a partir da capa do relatório disposta na Figura 15 e da apresentação disposta na Figura 16, esses são instrumentos que associam a imagem de responsável pela gestão fiscal – algo que a LRF atribuiu ao Executivo – aos órgãos que consagraram se apropriar desse *capital estatal*.

Tendo em vista o cumprimento das metas da política fiscal, esse último relatório aponta o quanto das despesas autorizadas pelo Congresso Nacional foram liberadas pelo Executivo no quadrimestre, e tem como destinatário a Comissão Mista de Senadores e Deputados que tratam permanentemente da matéria orçamentária no Congresso Nacional (CMO).

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS FISCAIS

### 2º Quadrimestre de 2020

O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS é uma publicação quadrimestral, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 9º da LC nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF. Algumas informações são apresentadas em atendimento a outras normas, citadas ao longo do texto. O conteúdo presente neste documento foi produzido pelas seguintes instituições:

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA

**Figura 16 - Capa do Relatório de Metas Fiscais 2ºQ/2020 (Doc. 45).**



**Figura 17 - Gestão Fiscal. Capa 3º Relatório Bimestral (Doc. 46).**

Há ainda o bimestral Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, também assinado pela SOF e pela STN, sob coordenação técnica da primeira. Esse

instrumento aponta a possibilidade de ampliação ou redução dos limites de empenho, os chamados contingenciamentos orçamentários. Note-se que esses órgãos podem sugerir ao Executivo como devem ser aplicados esses limites de empenho, e, usualmente o fazem a partir de categorias “técnicas”, sem endereçar considerações políticas, sociais ou necessidades das políticas públicas. Por exemplo, no relatório do quinto bimestre 2016, pode-se ler a sugestão desses órgãos quanto à liberação de recursos aprovados no orçamento e que haviam sido bloqueados para fazer frente às restrições fiscais: “sugere-se que a ampliação de limites seja destinada, prioritariamente, à redução do estoque restos a pagar<sup>129</sup>” (Doc. 47). Mais recentemente participam da elaboração desse relatório também a Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. (Doc. 48), o que pode indicar uma maior dispersão desse capital, antes concentrado na SOF e na STN.

Essa aproximação entre uma área historicamente ligada ao Planejamento (SOF) e outra ligada à Fazenda (STN) altera relações de força entre a política fiscal e as agendas sociais, de infraestrutura ou de meio-ambiente no âmbito do planejamento. Ademais, a partir de 2019, STN, SOF, SPE – responsável pelas projeções do PIB, da receita primária, de índices de inflação e de taxas de câmbio – e SECAP – onde está localizada a Subsecretaria de Planejamento Governamental – estão todas subordinadas à Secretaria Especial de Fazenda, ligada ao Ministério da Economia (Doc. 49).

Planejamento e Orçamento integram as mesmas estruturas da Fazenda, em contrário ao que defendera a SOF em 2011 (Doc. 42). Em janeiro de 2021, o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia constituiu um grupo de trabalho formal entre a SOF e STN para análise de temas orçamentários e financeiros afetos a ambas as secretarias (Doc. 50). Cada vez mais a SOF se afasta da “formulação e execução de políticas públicas”, que um dia já esteve entre suas missões, para se concentrar no cumprimento do regime fiscal (Doc. 51).

O fato de a área orçamentária do governo ter absorvido responsabilidades frente à política fiscal diz também respeito ao prestígio dessa agenda no Estado e na sociedade. Com o aprofundamento das políticas de austeridade, essa valorização do fiscal tem se refletido também nas suas estruturas organizacionais e na distribuição de cargos comissionados. De

---

<sup>129</sup> Restos a pagar são as despesas empenhadas e não pagas até o final do mesmo exercício (31 de dezembro de cada ano), demandando espaço orçamentário do ano seguinte.

2010 a 2016 havia na SOF um departamento específico para os programas de infraestrutura e outro para os programas sociais. Em 2017 esses departamentos foram fundidos com os da área econômica e especial, respectivamente. Por outro lado, em 2019 foram acrescentadas à estrutura da SOF três subsecretarias: de gestão orçamentária; de estudos orçamentários, relações institucionais e tecnologia da informação; e de **assuntos fiscais**. Esta última tendo como suas atribuições:

- I - orientar e supervisionar a elaboração periódica da necessidade de financiamento do Governo central, inclusive de longo prazo;
- II - coordenar e acompanhar as atividades relacionadas com a projeção e o acompanhamento da receita pública da União;
- III - acompanhar e avaliar as projeções sobre o comportamento das despesas obrigatórias da União, e supervisionar o processo de elaboração, programação orçamentária e modificação de seus orçamentos;
- IV - acompanhar e indicar a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso se verifique que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias do exercício, conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 ; e
- V - propor o aperfeiçoamento das classificações orçamentárias da receita pública da União. (Doc. 52).

Com relação à Secretaria de Planejamento, em 2010 ela possuía dentre suas atribuições “disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do Governo Federal integrantes do plano plurianual, inclusive relativas aos seus impactos socioeconômicos” (Doc. 53) e era composta por cinco departamentos, sendo um de planejamento, voltado a estudos e eventos relacionados a modelos de planejamento, políticas públicas e desenvolvimento, um de gestão do ciclo de planejamento, mais voltado ao ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA, um de temas econômicos e especiais, um de temas de infraestrutura e um de temas sociais, ao qual competia

orientar, coordenar e supervisionar a elaboração de programas, o monitoramento e a avaliação relacionados aos temas sociais, assim como desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria dos processos de planejamento, gestão e análise das políticas e programas sociais (Doc. 53).

Em 2015, fundem-se os departamentos de planejamento e de gestão do ciclo do planejamento, dando origem ao departamento de planejamento e avaliação (Doc. 54). Em 2016, já no governo Temer, a Secretaria é fundida com a Assessoria Econômica do Ministério, resultando em uma Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, à qual competia “elaborar e apreciar propostas de política econômica que tenham impacto sobre o desenvolvimento econômico e social e a política fiscal” e passa a ser composta por cinco

departamentos: assuntos macroeconômicos; assuntos microeconômicos; assuntos transversais e territoriais; planejamento e avaliação – único que já existia no governo Dilma; e, um de “assuntos fiscais e sociais”, ao qual competia:

I - elaborar propostas, acompanhar e analisar a política fiscal e os aspectos econômicos e sociais das políticas públicas; II - elaborar estudos e indicadores sobre finanças públicas e analisar o impacto sobre os indicadores sociais; III - propor diretrizes para melhorar a eficiência e a efetividade dos programas e das ações governamentais, em articulação com os demais órgãos envolvidos; IV - orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de programas do plano plurianual relacionados a temas sociais; V - apoiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas, planos, programas e investimentos relacionados a temas sociais; e VI - desenvolver estudos e propor melhorias para a implementação de programas e políticas públicas na área social, em articulação com os demais órgãos (Doc. 55).

O olhar desse departamento esteve voltado à avaliação de reduções de gastos sociais com fulcro no Novo Regime Fiscal. Em 2017, houve uma reformulação que criou um departamento de assuntos financeiros, levou os assuntos fiscais para dentro do departamento de assuntos fiscais e os assuntos sociais para dentro do departamento de planejamento e avaliação. Por fim, em 2018, os assuntos sociais foram excluídos da estrutura do órgão (Docs. 56 e 57).

Já no início do governo Bolsonaro, a própria Secretaria de Planejamento é reduzida a uma subsecretaria dentro da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria. Essa subsecretaria possui apenas duas coordenações, uma de monitoramento da LOA e LDO, e uma de avaliação do PPA (Doc. 52).

Conforme se vê a partir dos decretos que estruturam os Ministérios que abrigam os órgãos de planejamento e orçamento, no período de 2010 a 2020, houve uma redução nas estruturas voltadas ao planejamento governamental e aos assuntos sociais, ao passo que cresceram as orientadas à dimensão fiscal. Essa dinâmica deslocou do social para o fiscal, não apenas prestígio, mas também recursos materiais, espaços de poder, cargos e eventos no subcampo de planejamento e orçamento federal. Esse mesmo movimento pode ser observado na análise das práticas desse segmento, no destaque concedido à dimensão fiscal do Estado, e que configura as despesas sociais como uma variável de ajuste ao cumprimento de metas de resultados primários, teto de gasto e regra de ouro, conforme será discutido adiante.



### 37. Fiscal ou Social, quem dá mais?

A prevalência da dimensão fiscal sobre a dimensão social nas práticas orçamentárias se dá em várias instâncias. Nas categorias que organizam o Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, nas regras fiscais, nas classificações de receitas e despesas, nos relatórios, pareceres e notas técnicas da burocracia. Preocupações com aspectos contábeis e fiscais superam aqueles relacionados a demandas sociais, usualmente por meio de uma linguagem fechada que ignora os efeitos de decisões nessa esfera da Administração sobre os grupos sociais mais sacrificados.

Essa atividade estatal normalmente opera em uma linguagem estranha à grande maioria da população. As pessoas afetadas não aparecem. Toda a complexidade, toda repercussão política dos procedimentos estatais que canalizam recursos públicos de um lugar a outro do espaço social é filtrada pela linguagem contábil, reduzida ao cumprimento de um normativo vinculado a resultados fiscais associados a projeções macroeconômicas como “elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento” (Doc. 5). Em meio a esse fecho simbólico, suas repercussões na vida da população são relevantes: serviços públicos são descontinuados, beneficiários deixam de ser atendidos, direitos são violados.

Compete ao órgão central de orçamento federal, com base na lei, estabelecer as classificações orçamentárias das receitas e despesas públicas, quais são as categorias e os critérios aplicados. As regras orçamentárias e fiscais só podem se dar a partir dessas categorias. Por exemplo, despesas são classificadas de acordo com sua categoria econômica (entre as despesas correntes e as de capital), e é com base nessas categorias e na classificação feita pela SOF que se pode aplicar um dispositivo como a *regra de ouro* (art. 167, inciso III da CF), vedando “a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital”.

Sem haver uma categoria orçamentária que aponte, por exemplo, as despesas com a educação de jovens negros, não só se dificulta saber o montante aplicado com esse propósito, mas também fica impedida a criação de uma regra que aponte um mínimo a ser despendido aí, ou que proteja essa despesa de cortes e contingenciamentos. Fica dificultada a visualização desse gasto, e reduz-se a capacidade de uma movimentação política que o tome como objeto a disputar.

Na prática atual, as classificações orçamentárias se voltam aos agregados contábeis (natureza da despesa, elemento de despesa, identificador de resultado primário) e são elas que permitem as atuais regras fiscais. A estrutura programática do orçamento (órgão, programa, ação, localizador) indica os programas de trabalho de cada órgão ou setor, com seus atributos qualitativos, e permitem acompanhar a execução a partir das ações e suas metas físicas, mas não facultam a construção de regras que proteja ou hierarquize parte do orçamento de acordo com o destinatário final da ação pública. O mesmo ocorre com as classificações funcionais e por natureza de despesa, que privilegiam aspectos contábeis e fiscais.

Por exemplo, no programa de educação básica do MEC, é possível saber o montante alocado na ação de “apoio à recuperação da rede física de escola pública”, assim como o montante alocado nessa ação para cada localidade e acompanhar quantas escolas foram apoiadas. Esse tipo de classificação não facilita, entretanto, a construção de uma regra que priorize o orçamento destinado às cidades mais pobres do país em um momento de crise. O máximo que se tem de proteção às despesas na área social são as regras constitucionais que definem pisos para os recursos destinados, por exemplo, à atividade de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>130</sup> ou para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)<sup>131</sup>.

Além de estabelecer categorias e classificações, ao órgão orçamentário também cabe aprimorar metodologias de cálculo a partir dessas categorias. Na estratégia de elaboração do orçamento de 2011, por exemplo, é mencionada a iniciativa de melhorar o cálculo das despesas obrigatórias, com vistas a facilitar o cumprimento da LRF (art. 9º, §2ª). Não se adotam como premissas do processo orçamentário preocupações ligadas à dimensão social – demonstrações que evidenciem a necessidade de ampliação de investimentos em saúde e educação, por exemplo – o que inclusive ilustra como o princípio da transparência e da publicidade é restrito à dimensão fiscal, tal como se pode ver no Manual Orçamentário, o qual estabelece a

[c]riação de instrumentos de atualização das projeções da execução e da elaboração do orçamento para **subsidiar a tomada de decisão no âmbito**

---

<sup>130</sup> Mais detalhes sobre o MDE no Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, disponível em [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1267:03-08-02-01-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-mde&catid=639&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1267:03-08-02-01-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-mde&catid=639&Itemid=675), acesso em 16/12/2020.

<sup>131</sup> Mais detalhes sobre as ASPS no Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional, disponível em [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1308&catid=661&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1308&catid=661&Itemid=675), acesso em 16/12/2020.

**das metas fiscais a serem atingidas;** e – elaboração do projeto, aprovação e execução da lei orçamentária realizada de modo a **evidenciar a transparência da gestão fiscal**, observando o princípio da publicidade e permitindo o **amplo acesso da sociedade** às informações relativas a cada uma das etapas do processo. (Doc. 31, p. 70, *grifo meu*)

O orçamento, nessa perspectiva, não busca uma equidistância entre políticas sociais e fiscais. Todo o esforço é no sentido de garantir e proteger as últimas, enquanto as primeiras são consideradas variáveis de ajuste. A estrutura da informação, as rotinas, os normativos, tudo é voltado a garantir “amplo acesso da sociedade” aos dados da gestão fiscal, cabendo questionar aqui qual segmento da sociedade brasileira possui interesse em acessar esse detalhamento da gestão fiscal no processo orçamentário. Quem é o *público* aqui representado?

As práticas orçamentárias não foram aperfeiçoadas para facilitar o cumprimento de metas educacionais – como a meta nº 20 do PNE, ou a complementação da União ao Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN)<sup>132</sup>. O *público* do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal<sup>133</sup> não está interessado em acompanhar o cumprimento de metas educacionais. A hierarquia que eleva a importância das metas fiscais ao tempo em que afasta a prática orçamentária do comprometimento com metas de financiamento da área social torna-se explícita nas mensagens de veto às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em 2018, o Congresso Nacional aprovou emenda à LDO, prevendo um comprometimento do orçamento anual com as metas educacionais:

Art. 21. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.  
Parágrafo único. A alocação de recursos de que trata o caput deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação.

Mas a medida foi vetada, por recomendação do Ministério do Planejamento, pois “restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo” (Doc. 4).

No ano seguinte, o Congresso Nacional tentou ampliar os recursos das universidades e instituições de pesquisa e ensino superior, abatendo suas receitas próprias do rol de despesas limitadas pelo teto de gastos. A medida buscava atenuar os impactos negativos dos

---

<sup>132</sup> Henrique Carvalho (2020) aborda como a União não se empenhou em estabelecer mecanismos para a devida complementação ao piso dos entes subnacionais mais pobres.

<sup>133</sup> Assim como o público do TCU, como se vê no acórdão TCU nº 2018/2019 – plenário (Doc. 28).

cortes e contingenciamentos no orçamento do MEC, que chegou a quase 25% de suas despesas discricionárias (LOPES; SOUSA JR., 2019). Mais uma vez o parecerista da área orçamentária ponderou pelo veto, conforme as razões abaixo expostas:

A proposição contraria a **metodologia** empregada e utilizada **internacionalmente** para classificação de despesas públicas como despesas primárias. A manutenção do dispositivo tem como consequência **deturpação** no cálculo e na apuração de importantes **indicadores fiscais**, dado que interfere no conceito de despesa primária para fins de programação orçamentária. Nesse sentido, o dispositivo **elevaria artificialmente o resultado primário** do Governo Central no orçamento, exigido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por meio da reclassificação de despesas primárias para "não-primárias". Ademais, impor a modificação na programação orçamentária,  **aumentando artificialmente as dotações orçamentárias financiadas com fontes de recursos próprios nas áreas da educação e ciência e tecnologia**. Além disso, o conceito e a abrangência das despesas primárias no orçamento impactariam ainda a gestão relativa ao Novo Regime Fiscal, institucionalizado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - EC 95, **provocando, também artificialmente, aumento no teto de gastos** estabelecidos pela referida Emenda Constitucional. O rol de despesas elencadas, por se tomarem não-primárias, ficariam excluídas da limitação de gastos estabelecida na EC 95 no momento de programação do orçamento. [...] Vale ressaltar, ainda, que a falta de estabilidade na elaboração e utilização de estatísticas fiscais prejudica a **credibilidade do país perante organismos internacionais**, bem como junto a todo e qualquer usuário da informação pública, na sociedade e no mercado. Além disso, ressoa inequívoca a violação do dispositivo ao conteúdo do artigo 107 do ADCT, impondo-se, assim, o seu veto. (Doc. 5, grifo meu).

Sustentar as instituições públicas de pesquisa, tecnologia e ensino superior, nessa leitura, atentam contra a credibilidade do país perante organismos internacionais na medida em que isso significaria uma flexibilização do regime de austeridade fiscal. Vê-se, neste exemplo, como o Estado internaliza princípios do mercado, ou em prol do mercado, e limita seu espaço de ação em função de expectativas difusas acerca do funcionamento do mercado financeiro – o que não diz, absolutamente, respeito ao *laissez faire*. Segundo o parecerista da SOF, uma alteração na classificação de despesas para viabilizar que essas instituições pudessem buscar meios de financiar suas atividades seria considerada uma deturpação contábil, uma manobra para burlar o regime fiscal vigente, algo que produziria impacto negativo à imagem do país e à economia nacional.

O veto acima faz ver junto séries heterogêneas, coisas que não possuem relação direta entre si, tais como as receitas próprias das universidades públicas e a credibilidade do país

perante organismos internacionais. Além disso, ilustra como o modo de classificar as receitas e despesas altera o próprio volume de receitas e despesas. A linguagem constitui o dado. Se receitas próprias pudessem ser abatidas do teto, a disputa das universidades pela ampliação de seu orçamento passaria pela ampliação de receitas próprias. A medida induziria outras práticas, outras formas de ver a questão do financiamento dessas instituições no país e sua relação com o teto de gastos.

Se, por outra via, o parlamento busca assegurar que a União garanta recursos orçamentários para fazer frente a políticas educacionais pré-estabelecidas, isso também é objeto de veto, pois se trata de uma restrição à “discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas”, o que aumenta a rigidez orçamentária, com consequências drásticas à segurança econômica nacional.

dificultando não apenas o cumprimento da **meta fiscal**, como também do **teto de gastos**, estabelecido pela EC 95, e da **Regra de Ouro**, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição. Alerta-se para o fato de que o não cumprimento dessas regras, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento. (Doc. 5, *grifo meu*).

Cumprindo ainda destacar que, na leitura do Ministério da Economia, embora esse conjunto de regras fiscais que sobressaem nos vetos sejam parte essencial da política de austeridade fiscal, não são suficientes para que o Brasil alcance uma esperada retomada do crescimento econômico. Além das reformas já realizadas no âmbito trabalhista e previdenciário, é preciso garantir mais reformas estruturais “pró-mercado”.

As regras fiscais já estabelecidas por lei, Regra de Ouro, Metas de Superávit ou Déficit Primário e o Teto dos Gastos, atuam para o controle dos gastos públicos, mas não têm sido, por si só, suficientes para equacionar o contexto de desequilíbrio fiscal. Dessa forma, as reformas estruturais serão determinantes para auxiliar no equilíbrio dos gastos públicos e atingir a retomada do crescimento da economia brasileira, ao ampliar a produtividade e a retomada do investimento (Doc. 58).

A aproximação entre a prática orçamentária e a gestão fiscal também fica explícita quando o órgão central de orçamento do governo federal afirma que uma das principais atividades orçamentárias é a construção de cenários fiscais que guiem a elaboração da LOA. Em um “Diagnóstico da Área Orçamentária do Estados Brasileiros” (Doc. 42), produzido em 2011, a SOF explicita os seguintes atributos para que a área orçamentária de um Estado possa “obter um bom desempenho”, dentre os quais não há menção à dimensão social:

- Sistema de Planejamento e Orçamento instituído por meio de normativo legal; - Carreira de servidores estruturada; - Área de Orçamento desvinculada da Secretaria de Estado de Fazenda; - Segregação das áreas de planejamento e orçamento na estrutura organizacional da secretaria; - Área especializada na questão fiscal”. [...] Dois atributos foram considerados estratégicos, tiveram peso 2 na avaliação: existência de carreira estruturada e de área estruturada para tratar da questão fiscal. Os demais atributos tiveram peso 1 (Doc. 42).

Uma vez que a despesa pública é tomada como contrária ao interesse público – uma ameaça aos ditames da política fiscal – o que se observa não é um Executivo que postula espaço orçamentário junto ao parlamento para a execução de suas políticas públicas, mas uma Executivo que se esforça para reduzir o espaço das despesas autorizadas. O Relatório de Avaliação do cumprimento de metas fiscais do 1º quadrimestre de 2011 ilustra a associação construída pela área orçamentária entre despesas públicas, crescimento econômico e inflação:

De forma a mensurar o esforço fiscal total do Poder Executivo em relação à LOA-2011, deve-se levar em consideração o impacto líquido decorrente da redução de despesas obrigatórias, no montante de R\$ 12,3 bilhões. Desta forma, o total de ajuste nas despesas está avaliado em R\$ 48,5 bilhões, o que confirma o compromisso da política fiscal com o crescimento econômico sustentável não gerador de pressões inflacionárias. Se considerados os vetos do Poder Executivo à LOA 2011, no valor de R\$ 1,6 bilhão, depreende-se que o corte total de despesas em relação ao autógrafo do Congresso foi de R\$ 50,1 bilhões (Doc. 59).

Reduzir a despesa pública, mesmo em setores tidos como prioritários como é o caso da Educação, é visto como um alívio: reduz a pressão inflacionária, gera confiança no mercado, atrai investidores, diminui os juros, garante o pagamento da dívida pública e aumenta as notas dos títulos brasileiros nas agências de *rating*. Já a ampliação da despesa configura ameaça ao teto e à espinha dorsal do regime fiscal, traz riscos à economia, engessa o orçamento, afasta investidores, gera inflação, eleva os juros, eleva o risco de insolvência do Estado e põe em risco a segurança das próximas gerações.

Sob essa leitura, em que pese o sacrifício imediato de parcela da população que enfrenta o déficit de serviços públicos essenciais, não resta alternativa aos agentes públicos responsáveis senão controlar, restringir, vetar qualquer ampliação das despesas públicas na Educação ou em qualquer área social. Essas medidas somadas às reformas pró-mercado dão todos os tons de uma racionalidade de governo neoliberal, firmemente assentada na prática estatal brasileira.

Sob essa razão de governo, a política fiscal faz uma concessão ao permitir o atual volume de serviços públicos no país, mas há limites para essa concessão, e a revogação dos pisos nas áreas sociais já se encontram no horizonte do governo brasileiro, conforme se vê na chamada “PEC do pacto federativo” (PEC 188/2019 - Senado Federal), que propõe o fim das vinculações de receitas para despesas com saúde e educação.

Por fim, cabe destacar que a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) é determinada pela política fiscal, e não o contrário.

As estimativas da NFSP estão compatíveis com a meta fiscal necessária para a estabilização da relação Dívida/ Produto Interno Bruto (PIB) no médio prazo, conforme as atuais diretrizes de política fiscal e as mudanças ocorridas no cenário econômico. Assim, o PLOA-2020 pressupõe volumes de receitas compatíveis com a citada meta e de despesas necessárias ao funcionamento da máquina pública e a consecução das políticas de Governo (Doc. 58).

Nesse ambiente, configurado pela premência da dimensão fiscal nas práticas estatais, é necessário prestar deferência a uma ordem que valoriza o ato orçamentário pela sua capacidade de impor limites ao gasto público. A austeridade fiscal tem funcionado como princípio orientador do ciclo de gestão orçamentária. Assim, um ato que eventualmente subverta essa hierarquia valorativa, por exemplo, postulando a flexibilidade do cumprimento da meta fiscal em prol da efetivação de direitos (saúde, educação, moradia) ou da redução de desigualdades, estaria ameaçando romper com a situação projetada na qual o orçamento seria, por excelência, um instrumento de controle fiscal. Isso implicaria um prejuízo simbólico ao subcampo orçamentário.

As regras e costumes desse segmento produzem uma ideia de alinhamento, inscrevendo limites tanto nos artefatos ali produzidos (portarias, manuais, formulários), quanto na linguagem e no espaço cognitivo desse subcampo (RIBEIRO, 2011). Produzem assim um efeito de auto evidência nos seus agentes quanto ao cumprimento da política fiscal refletir o supremo *interesse público*.

### 38. Valores e Princípios

Há um conjunto de valores e princípios declarados nos documentos oficiais, aceitos como balizadores das práticas de planejamento e orçamento. Eles são evocados em manuais e notas técnicas, e dizem respeito às expectativas quanto ao funcionamento desse segmento do Estado brasileiro. Dizem respeito a representações, no sentido de uma imagem que se deseja projetar para o público interno e externo, que deve ser acreditada para dar sustentação a um segmento que se coloca como apto a desempenhar papéis relevantes afetos ao planejamento e orçamento federal em nome do bem comum.

Conforme se poderia prever, são mobilizados princípios comuns à toda Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Somam-se a esses, princípios e diretrizes associados à *governança pública*, condensados em Decreto presidencial (Decreto nº 9.203/2017) que estabelece:

São princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.[...] São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público. (Doc. 60).

Há ainda os princípios de planejamento e orçamento que visam “estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle” do planejamento e orçamento público. Eles consistem na anualidade (o exercício financeiro e orçamentário coincide com o ano civil), unicidade (só há um orçamento anual por ente da federação), universalidade (o orçamento abarca todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades e instituições mantidas pelo poder público), o da exclusividade (a lei orçamentária só trata de orçamento), do orçamento bruto (os valores orçados são brutos, sem qualquer dedução), da não vinculação da receita de impostos, exceto as vinculações constitucionais; da organização das ações do Governo em programas, da integração do planejamento e do orçamento, da “identificação clara dos



objetivos e das prioridades do Governo, da promoção da gestão empreendedora; do estímulo às parcerias; e da gestão orientada para resultados (Doc. 44).

Com relação à gestão por resultados, trata-se de um princípio gerencial pelo qual a Administração ampliaria sua capacidade entregar bens e serviços à população “mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos” coerente com planos e indicadores pré-concebidos. Além desses, são mencionados o princípio do “realismo fiscal” e do “não engessamento orçamentário”. O primeiro voltado a fazer com que as previsões de receitas e despesas obrigatórias que embasam a elaboração dos planos e orçamentos apresentem o menor desvio possível com relação ao apurado durante a execução dos exercícios financeiros. O segundo, colocado como uma tentativa de reduzir a rigidez do orçamento, de modo a permitir maior capacidade na realocação de recursos ao longo do exercício (Doc. 44).

Também é um princípio verificado nas práticas orçamentárias, a prevalência de controles *ex-ante*, ou seja, controles prévios à execução das práticas que ensejam riscos, de modo a prevenir desvios tanto em relação ao cumprimento do normativo orçamentário, quanto das metas e ditames da política fiscal. A análise de pleitos por créditos adicionais ao orçamento, por exemplo, consiste em checar se a demanda ministerial atende a uma série de controles prévios relacionados ao normativo financeiro e orçamentário e à política fiscal. São aprovados os pedidos que estão de acordo com as leis nº 4.320/1964, LRF, LDO e PPA, e que, além disso, respeitam o teto de gastos, “não afetam a obtenção da meta de resultado primário” e não comprometem outras programações do órgão executor (Doc. 17).

Com relação aos valores declarados nas práticas de planejamento e orçamento estão: acessibilidade, agilidade, clareza, objetividade, padronização, participação, transparência e vitalidade. Cabe esclarecer que a vitalidade não se opõe à preponderância de uma visão um tanto mecânica e sistemática presente nesse segmento, e marcante no conceito de racionalidade. A vitalidade aparece como valor no contexto de uma busca por integração entre a execução e a elaboração do orçamento, ou seja, as informações (derivadas do monitoramento e avaliação) da execução devem realimentar o processo de elaboração, para um aperfeiçoamento contínuo deste instrumento. Contudo, os procedimentos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação, assim como os instrumentos plano plurianual e orçamento anual possuem processos estanques.

Essa separação entre etapas e instrumentos, cada qual com sua função e lógica específica, que somados comporiam um sistema coerente, diz respeito à ideia de racionalidade que aparece como princípio fundamental a essas burocracias. Está associada ao caráter sistemático, ao encadeamento lógico entre cada uma das partes do planejamento e do orçamento, uma espécie de *engrenagem no papel*<sup>134</sup>, dotada de coerência global.

No limite, é como se a realidade social pudesse ser decomposta em um mosaico de problemas relativamente independentes, cada problema com um diagnóstico que levaria à elaboração de um conjunto coerente e de programas mutuamente independentes, com seus objetivos e indicadores, cada programa com um conjunto de ações, com metas, prazos e responsáveis. Uma vez implementadas conforme planejado, esse funcionamento sistêmico conduziria o Estado à máxima eficiência. Essa visão “racional-compreensiva” do planejamento governamental, embora influente, é criticada por inúmeros autores desde os anos 1950<sup>135</sup>.

A ênfase dada à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra na parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social. [...] Quando analisamos as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento percebemos um caráter altamente controlador. Suas atribuições principais sempre giram ao redor de controlar o orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos. [...] Esses problemas estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas (OLIVEIRA, 2006).

A *racionalidade* tomada como valor nas práticas da burocracia estatal desde os tempos do DASP e ainda muito presente nas práticas de planejamento e orçamento consistiria nessa capacidade de projetar uma realidade social em um sistema coerente, cujos componentes podem ser isoladamente desenhados, aferidos, gerenciados e controlados. O somatório das metas de cada ação individual controladas em sua execução físico-financeira resultaria na solução dos problemas identificados.

O orçamento, nessa leitura, seria “visto como instrumento de viabilização do planejamento do Governo” (Doc. 18). A execução desses planos racionais levaria a sociedade de uma situação diagnosticada A, a uma situação desejada B tal como um plano de voo serve para a condução de um avião de um aeroporto a outro. Qualquer desvio nos

---

<sup>134</sup> Em referência ao termo “classes no papel” de Bourdieu, referente a classes construídas no papel para fins teóricos e que não têm uma existência *actual*, como um grupo mobilizado para a luta (BOURDIEU, 2005b, p. 136).

<sup>135</sup> Ver, por exemplo, textos clássicos de Aaron Wildavsky (1973) e Charles Lindblom (1959).

resultados derivaria de falhas no planejamento ou na execução, ou a alguma deficiência intrínseca do Estado, reforçando seu caráter negativo, conforme já discutido.

Também se vê nas práticas orçamentárias a preocupação em favorecer a contabilidade e o controle do setor público. As classificações orçamentárias buscam permanentemente harmonia com os procedimentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. SOF e STN são corresponsáveis pela aprovação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Emerge daí a centralidade da padronização e uniformização dos procedimentos orçamentários, seguindo parâmetros internacionais que são associados à necessidade de rigor das condutas fiscais do Estado.

As classificações funcional e por natureza da despesa que se aplicam no país, por exemplo, servem como agregadores para a consolidação das contas públicas em termos padronizados internacionalmente, e servem, sobretudo, à gestão fiscal. Não são categorias que dizem respeito à gestão de políticas públicas, não subsidiam o processo decisório governamental voltado à prestação de serviços públicos diretamente à população. Portaria conjunta SOF/STN estabelece:

Considerando a necessidade de: a) **padronizar** os procedimentos contábeis orçamentários nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal** (LRF); b) aprimorar os critérios de reconhecimento de despesas e receitas orçamentárias[...]. A despesa e a receita orçamentárias serão registradas conforme os procedimentos legais estabelecidos para registros orçamentários, [...], que visa conduzir a contabilidade do setor público brasileiro aos **padrões internacionais** e disponibilizar estatísticas **fiscais** do setor público consolidado, em consonância com os padrões e regras estabelecidas nos acordos e convênios internacionais de que a União faz parte (Doc. 61, grifo meu).

Outros valores e princípios podem ser extraídos dos documentos oficiais de planejamento e orçamento. Um deles, é a prevalência da dimensão fiscal sobre a dimensão social, conforme discutido ao longo deste trabalho. Outro é a prevalência da dimensão material, quantificável, sobre a dimensão discursiva ou simbólica dos atos estatais nas práticas orçamentárias. Uma vez que o orçamento se estrutura a partir de cifras monetárias de receitas e sobretudo de despesas, a “avaliação dos programas e ações” governamentais com base no orçamento terá “ênfase na finalidade do gasto da Administração” (Doc. 31). Avanços ou retrocessos normativos, organizacionais ou declaratórios não são considerados nessas avaliações.

No plano plurianual há uma maior valorização das ações governamentais que não necessariamente possuem repercussões financeiras. Há uma maior valorização das declarações do governo, das escolhas políticas e de aspectos qualitativos das intervenções estatais. Alterações promovidas na metodologia de elaboração do PPA a partir de 2012 realçam a importância das assertivas oficiais, alterações normativas e arranjos governamentais, ainda que esses não possuam desdobramento no gasto público.

É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos (Doc. 62).

O PPA 2012-2015 abriu espaço para metas qualitativas, os programas temáticos que estruturam o plano são compostos por objetivos e iniciativas que expressam o que “deve ser feito” e “declaram as entregas à sociedade de bens e serviços” pretendidas pelo governo no quadriênio, sejam elas “resultantes da coordenação de ações orçamentárias” ou de “ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas”. No PPA 2016-2019, as iniciativas do plano “passaram a designar os meios necessários ao alcance dos objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção”. Já o PPA 2020-2023 dá ênfase à categoria “diretrizes”, as quais têm a “finalidade de retratar as declarações de governo” e indicar “as preferências políticas dos governantes eleitos” (Doc. 63).

Importa notar que não constam como princípios ou valores nas práticas de planejamento e orçamento questões caras à Constituição Federal<sup>136</sup>, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, ou mesmo a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Embora essas questões possam orientar o conteúdo de planos e programas, elas não orientam os procedimentos de planejamento e orçamento.

Entendidas como questões estritamente técnicas, e orientadas por valores e princípios tidos como neutros e universais, ligados a questões contábeis e fiscais, a dimensão humana e social do Estado não se expressam diretamente na atividade orçamentária. Não há compromisso explícito de que as práticas, a linguagem, os instrumentos e procedimentos

---

<sup>136</sup> Fundamentos e objetivos da República, declarados na Constituição Federal de 1988.

utilizados nos planos e orçamentos levem em consideração preocupações associadas ao social, tais como a pobreza, o racismo e o crescimento das desigualdades regionais no país.

Conforme discutido em seção anterior, a linguagem desracializada (*colorblind*) favorece políticas que possuem impacto diferencial entre brancos e negros, em favor da manutenção de desigualdades e hierarquias raciais, ou seja, possuem uma face discriminatória (*colorbound*) (CRENSHAW, 2019). Extrapolando esse argumento, pode-se dizer que a linguagem e os procedimentos de planejamento e orçamento, ao se despojarem de qualquer preocupação com a dimensão social, favorecem práticas que perpetuam as mazelas sociais marcantes em nossa sociedade. O tecnicismo e o fiscalismo das práticas de planejamento e orçamento reforçam a dimensão conservadora do Estado brasileiro.

### **39. O árbitro interfere**

Segundo a SOF, a estrutura orçamentária busca responder perguntas de interesse geral quanto aos programas do governo federal, como, por exemplo: “Qual o efeito econômico da realização da despesa?”, “Quais insumos que se pretende utilizar ou adquirir?” ou “Quais insumos que se pretende utilizar ou adquirir?” (Doc 20, p. 35). A partir de um ponto de vista arbitrário, estas foram as perguntas entendidas pela burocracia orçamentária (e aqui deve-se incluir Legislativo e órgãos de controle) como principais a serem endereçadas ao orçamento federal. E assim, o orçamento foi estruturado por esses mesmos atores para respondê-las.

Apesar de atravessadas por regras e padrões inscritos no marco legal, as práticas de planejamento e orçamento dispõem de ampla margem discricionária. As competências delegadas a esses órgãos autorizam que eles estabeleçam categorias e classificações, definam formas de institucionalizar e gerenciar planos e orçamentos, que fixem os limites da linguagem, nomeiem, deem visibilidade, obscureçam, hierarquizem valores ou princípios, apontem diretrizes e instituam procedimentos, avoquem ou renunciem afazeres, escolham formas de aparição pública e se pronunciem em nome do *interesse público*.

Há espaço permanente para o arbitrário em meio ao cumprimento da extensa legislação que se aplica a esse segmento. Quando as práticas declaram ou silenciam, quando avaliam, quando sugerem sanções ou vetos ao Executivo, quando apontam a melhor forma de aplicar os recursos disponíveis pela União (por exemplo, sugerindo que os recursos disponíveis sejam destinados à “redução de estoques de restos a pagar” (Doc. 47), quando

estabelecem os conteúdos de concursos públicos, e em praticamente qualquer manifestação oficial, há uma hierarquia arbitrária de princípios e valores que jogam a favor de suas posições no campo estatal.

A escolha de cada categoria (programa, ação, iniciativa, indicador e meta, dentre outras) e suas definições mudam de um ano para o outro<sup>137</sup>, ajustam-se às contingências sociais, econômicas, políticas. O mesmo ocorre com metodologias e processos de orçamentação e de planejamento governamental, de elaboração de relatórios, pareceres e sistemas de informação.

Por exemplo, a tese de doutorado de Cilair Rodrigues de Abreu (2014), intitulada “Orçamento Público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura” ilustra como mudanças operadas no modo de planejar e orçar – em particular de classificar a despesa e flexibilizar alterações no orçamento – se relacionaram com a orientação do governo Lula de ampliar a carteira de investimentos em infraestrutura por meio do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Foi criada uma classificação distinta para que as despesas do PAC contribuíssem para o cumprimento das metas fiscais, e para que o Executivo tivesse mais liberdade de remanejar recursos entre as ações que compunham o plano.

A classificação de receitas e despesas é parte fundamental para a estruturação das regras fiscais. As receitas e despesas orçamentárias são classificadas de acordo com um identificador de resultado primário que divide as receitas entre primárias ou financeiras, e as despesas entre financeiras, primária obrigatória, primária discricionária, primária discricionária relativa ao PAC, e despesas do orçamento de investimentos das empresas estatais que não impactam o resultado primário. É com base nessa classificação que se pode construir uma regra como o teto de gastos, que consiste em um limite para as despesas primárias, e as metas de resultado primário, que diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias. Também é a partir dessa classificação que se podem fazer os contingenciamentos orçamentários, pelo qual o Executivo limita os empenhos de despesas discricionárias para garantir que a meta de resultado primário seja atendida.

A regra de ouro (inciso II do art. 167 da CF) também depende de uma classificação das despesas entre aquelas que contribuem ou não “para a formação ou aquisição de um bem

---

<sup>137</sup> Ver, por exemplo, as atualizações da Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento, de 14 de abril de 1999, e a forma como os conceitos ali estabelecidos aparecem distintamente nos manuais de planejamento e orçamento (Doc. 64).

de capital”. São consideradas despesas de capital os investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida, sendo as demais chamadas despesas correntes.

As receitas e despesas públicas nem sempre se enquadram com nitidez nas categorias estabelecidas, sendo que as interpretações quanto às suas classificações podem mudar, produzindo efeitos econômicos e políticos. Assim, lutas sociais são transmutadas para o campo burocrático, e convertem-se em disputas por categorias estatais. Embora seja atribuição legal da SOF dispor sobre a classificação orçamentária, a luta pelo capital de definir o que deve ou não ser considerado despesa primária – métrica principal da política fiscal – envolve os agentes específicos da área econômica, como a STN e o BCB. Pode-se dizer que estabelecer classificações orçamentárias é um dos *capitais* importantes a serem preservados pela SOF, que assim se projeta como legítima para falar em nome do *público*.

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e organização, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com o propósito de atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. (Doc. 43, p. 33).

Por exemplo, o programa de Financiamento Estudantil – FIES, possui uma estrutura que deu margem a mudanças quanto à classificação de suas receitas e despesas, pois envolve “concessões de financiamento, receitas de amortizações, subsídio implícito resultante, além de despesas de natureza primária, administrativas e de integralização de cotas do fundo garantidor” (Doc. 65). Recentemente, essa política passou por uma revisão metodológica quanto ao seu impacto fiscal, em favor de uma maior austeridade, com a participação ativa da área econômica do governo federal. Em 2017 o governo alargou “o impacto primário decorrente de concessão de financiamento no âmbito do Programa de Financiamento Estudantil – FIES”.

Ao longo daquele ano, a STN/ FAZENDA/ME e o BCB intensificaram os trabalhos acerca das potenciais causas da discrepância estatística entre as metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha” na apuração do resultado primário. O FIES foi identificado como principal causa dessa discrepância, e, como resultado, a STN/FAZENDA/ME passou a incluir item específico para explicitar o impacto primário do FIES no Resultado do Tesouro Nacional, e, conseqüentemente, na programação financeira. Para 2020, projeta-se que a despesa no impacto primário do FIES será negativa em R\$ 349,3 milhões (Doc. 58).

Em 2019, a SOF publicou a portaria (Doc. 66) de alteração das classificações orçamentárias, de modo a permitir esse ajuste do FIES, que agora tem uma parte maior de

suas despesas contemplada entre as despesas primárias da União, e, portanto, está mais sujeito a cortes em decorrência da política de austeridade fiscal. Essa Portaria altera o alcance da EC nº 95/2016, e ilustra como a forma de nomear nesse subcampo burocrático, que ocorre em linguagem técnica e de forma quase imperceptível para a maioria da população, é decisiva para definir a extensão da ação estatal

Outro exemplo de prática relacionada à classificação das despesas orçamentárias, e que ilustra bem nosso argumento, diz respeito a um estudo que propõe a revisão da classificação segundo o identificador de resultado primário (RP) das despesas obrigatórias constantes da LOA 2019. Em suma, trata-se de estudo voltado a uma revisão dos critérios para o enquadramento das despesas públicas primárias entre discricionárias ou obrigatórias, e, no caso do segundo grupo, de uma nova divisão dessas despesas entre duas categorias: “despesas obrigatórias genuínas” e “demais despesas obrigatórias” (Doc. 67). Isso abre ao Estado a possibilidade de considerar discricionárias despesas que hoje constam no rol das obrigatórias, e de adotar medidas para que algumas das “demais despesas obrigatórias” possam ter seu orçamento reduzido. A direção aventada pela SOF é clara, reduzir despesas sociais.

Consideramos que a classificação das despesas como obrigatórias genuínas suscita poucas dúvidas, pois se trata de despesas cujo caráter mandatório pode ser depreendido plenamente da própria legislação que lhe deu origem. Estamos falando de despesas com pessoal, benefícios previdenciários, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Seguro-Desemprego, transferências constitucionais e legais para outros entes da federação, entre outras. Por sua vez, a classificação como demais despesas obrigatórias não é trivial. Estamos nos referindo agora a despesas como o Bolsa Família, Alimentação Escolar, várias despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), Benefícios a Servidores Públicos, várias subvenções, Garantia Safrá, entre outras. [...] Por exemplo, o Poder Executivo poderia “congelar” o valor per capita nominal de alguns benefícios ou repasses para entes subnacionais ou o montante das dotações das subvenções, o que lhe daria certo ganho real num contexto inflacionário (Doc. 67).

Fica exposto o teor arbitrário de práticas estatais produzidas por uma burocracia que a todo tempo se esteia em leis, normas e regras, mas que por meio delas, de suas interpretações e de seus pontos de vistas particulares, produzem atos revestidos de legitimidade pública, que a todo tempo evocam e ritualizam o *interesse comum*, mas que nomeiam, classificam, hierarquizam, reforçam estereótipos de modo a consagrar um ponto de vista arbitrário, com repercussões práticas sobre a vida da população – no caso das



classificações orçamentárias acima discutidas, elas podem permitir ao Executivo comprimir despesas sociais, com prejuízos diretos aos beneficiários de políticas como o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

#### **40. Bastidores**

É compreensível o interesse do leitor ou da leitora com relação aos bastidores das práticas oficiais. Comunicações impróprias, algum chefe de equipe tramando converter em documento oficial algo que o beneficiaria, ou que beneficiaria a corporação de analistas ao seu redor, ligações dos donos do Banco Itaú diretamente para o celular do Secretário de Orçamento Federal exigindo que as notas técnicas se oponham a qualquer ampliação do gasto, enquanto o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação leva chá de cadeira na antessala da subsecretaria de planejamento. Mas não é isso o que ocorre.

Os bastidores das práticas de planejamento e orçamento só diferem das práticas oficiais porque, de fato, o material publicado é filtrado. Não aparecem nele pequenos conflitos e divergências, interpretações dissonantes, enunciados que destoariam do teor técnico, racional, atento estritamente à legalidade. Nos bastidores, os servidores expõem inseguranças, posições políticas conflitantes, dúvidas quanto à melhor técnica, ou críticas em relação à fragilidade técnica de alguns colegas, insatisfações com os rumos do governo. Mas, no geral, o clima é de cordialidade, respeito mútuo e solidariedade.

Conflitos são suspensos e levados às instâncias superiores antes de comprometerem a harmonia no trabalho entre pares, comportamentos desviantes são alocados em posições que não comprometam as representações dos órgãos ou das carreiras. “Conflitos internos ao governo são dissipados nos processos de trabalho [...] só formaliza quando está tudo ok!” [Entrevista 3], de modo que, ao se observar a documentação oficial, “fica parecendo que todo mundo pensa igual” [Entrevista 5].

De fato, há uma distinção entre o que pode ser falado entre colegas e o que pode ser disposto em um documento oficial. O simples fato de que se aceite levar a um documento oficial uma proposta, uma racionalização, uma categoria, faz delas coisas pensáveis publicamente, ainda que elas já circulassem nos bastidores, em uma esfera mais privada (GUSFIELD, 1984, p. 179). Essa distinção diz respeito à representação que se faz do público no estabelecimento social.

A distinção não é um simples caso de hipocrisia. O que acontece no palco público passa a ser o padrão de legitimidade, de quais são os cânones da

sociedade. Conceder aceitação a tal comportamento quando emerge à luz de relatórios públicos é criar a regra social para gerar a percepção de viver em uma sociedade em que tais ações são legítimas (GUSFIELD, 1984, p. 181).

Os membros da carreira de APO, por exemplo, usualmente desenvolvem laços de amizade que extrapolam os horários de expediente. Frequentam as casas uns dos outros, discutem política abertamente e muitas vezes associam seus trabalhos a uma forma de melhorar o mundo – a partir de suas perspectivas particulares. No entanto, quando se defrontam com os sistemas de informação (SIOP, SEI, SIDOF), são compelidos a fazerem tudo em harmonia com o as diretrizes organizacionais, o espaço para a criação é reduzido, e, quando ocorre, para ter êxito, depende de discrição e preservação da linguagem técnica, dos valores consagrados nesse subcampo estatal. Buscam-se luzes que favoreçam a imagem da organização frente às orientações do governo da ocasião e aos órgãos de controle.

Às vezes, surgem os movimentos considerados mais voluntaristas, com muita cautela, decoro, parcimônia, revestidos de técnica, ressaltando seu valor público e como esse valor contribuiria à imagem do governo (VENTURA, 2020a). Intervenções externas nos órgãos de planejamento e orçamento geram coesão entre servidores da carreira de APO, embora eles divirjam em questões miúdas, do dia a dia. A introdução de atores que não possuem as mesmas maneiras e mesmo perfil, geram desconforto e tendem a ser resolvidas com soluções conciliatórias. Nesse ponto, são válidas as observações feitas por Goffman quando ele aborda a questão das representações na formação de equipes em instituições sociais, os modos de contornar papéis discrepantes, a lealdade entre os que compartilham dos mesmos bastidores e a mesma fachada. Modos de corrigir pequenos deslizes de dramatização para o público externo. Sobressai nessas instituições o clima de coleguismo e alguma descontração entre os que ritualizam as mesmas práticas oficiais.

Os colegas podem ser definidos como pessoas que apresentam a mesma prática à mesma espécie de plateia, mas não participam juntos, como fazem os companheiros de equipe, no mesmo momento e lugar, de uma mesma plateia determinada. Os colegas, como se diz, partilham de um mesmo destino. Tendo de revestir-se da mesma espécie de representação, chegam a conhecer as dificuldades e pontos de vista uns dos outros. Sejam quais forem suas línguas, vêm a falar a mesma língua social. E conquanto colegas que entram em competição na conquista das plateias possam guardar alguns segredos estratégicos uns dos outros, não podem ocultar muito bem certas coisas que escondem do público. A fachada que é mantida diante de outras pessoas não precisa ser mantida entre eles; a descontração torna-se possível (GOFFMAN, 2013, p. 175–6).

Para os servidores do órgão de planejamento, cujos instrumentos de trabalho, sobretudo mais recentemente foram despojados de um caráter vinculante – o PPA e as demais ações de planejamento dificilmente constituirão uma barreira à ação do Estado –, parece haver uma “licença poética” [Entrevista 1], que faculta aos servidores a elaboração de notas técnicas mais sensíveis ao mérito das políticas públicas. Isto é, servidores que possuem essa inclinação podem atuar como interlocutores qualificados na análise de matérias que tramitam pelo ministério. Suas posições podem prosperar ou serem superadas nas instâncias superiores, pois não possuem um poder cartorial que impeça o curso da ação governamental. Por outro lado, lhes é facultado ir além das preocupações fiscais, questionando e apontando sugestões na seara da implementação das políticas. Isso é algo fora da alçada dos servidores da secretaria de orçamento, e seria uma conduta atípica, quando não cerceada pelos procedimentos internos do órgão.

Sobre as disputas entre dimensões social e fiscal, pode-se dizer que se aplica a esse subcampo uma mesma *doxa*, os mesmos limites do pensável e do dizível, inclusive quanto aos pontos de divergência interna. Lei de Responsabilidade Fiscal, teto de gastos, *regra de ouro*, e aversão ao enrijecimento orçamentário são aceitos como algo de força maior. Assim, em que pese certa unanimidade em prol de mais investimentos públicos em educação, os cortes e bloqueios em suas dotações passam com algum pesar, mas sem resistência. Sobretudo na SOF, os procedimentos são bem estabelecidos, cumprem-se *checklists* com relação às demandas e questionamentos que chegam dos órgãos setoriais, e com relação ao que pode ou não ser formalizado – e que é o que se enxerga nos documentos analisados nesta pesquisa.

Corroborando a análise documental, há um certo consenso entre os entrevistados neste trabalho quanto a um viés fiscalista e de controle tanto nas práticas de planejamento, quanto nas de orçamento. O planejamento foi tomado por procedimentos de controle, como se investido de uma posição de guardião de uma racionalidade acima das racionalidades setoriais. Refém das categorias orçamentárias e de uma lógica de “poupança prévia”, conforme brinca José Celso Cardoso Jr.:

Desde o momento em que isso se institucionalizou, como “única forma de estruturar e conduzir as coisas no governo”, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – vale dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando na verdade se poderia/deveria pensar em uma causalidade oposta! É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas

exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional (CARDOSO JR., 2011).

As práticas orçamentárias conseguem ser ainda mais voltadas às questões fiscais, mais próxima a uma burocracia de finanças e controle. Em uma ocasião narrada por um dos entrevistados, SOF e STN disputaram perante o Ministro da Economia qual seria o órgão que faria o relatório mais rígido e apontaria o cenário mais austero, o “de maior contingenciamento” [Entrevista 3]. A SOF ganhou a disputa e o ministro ficou muito agradecido pelo engajamento das duas equipes no corte de despesas. “Sem dúvida alguma a SOF está muito mais alinhada à área econômica, ela se enxerga muito mais como protetora da questão fiscal do que das questões sociais” [Entrevista 5]. É essa também a impressão extraída da análise documental, de modo que, também nesse aspecto, os bastidores não chegam a revelar algo surpreendente.

Talvez o aspecto a ressaltar nos bastidores é o reconhecimento compartilhado de que sim, cada técnico e cada membro da burocracia de planejamento e orçamento investido em cargo de confiança no Governo Federal imprime suas posições políticas e visões de mundo às práticas estatais, mas, ao mesmo tempo, é fácil se colocar como um mero cumpridor da legislação. Um dos entrevistados tenta emular o que seria a postura típica de um diretor do órgão central do SPOF quando questionado acerca do seu ativismo:

Nós não estamos aqui para fazer lei. Eu tenho minha posição que é a seguinte, tem uma coisa que se chama LRF, tem outra coisa que se chama LDO e tem outra que se chama LOA. Eu boto tudo que é RP1 em RP1, que é a despesa obrigatória e eu não posso fazer de outra maneira, a gente faz a gestão disso aqui nos relatórios bimestrais. E, a parte que é discricionária a gente distribui para os órgãos, e eles fazem a gestão deles disso... eu estou cumprindo a lei, a lei é quem diz o que é obrigatório, a lei, o TCU e a Constituição, eu não estou inventando... é isso, essa gestão da despesa discricionária, que se você for ver é um percentual cada vez menor do orçamento, é dos órgãos [setoriais], eu não tenho nada a ver com isso. Eu não vou dizer para o Ministro da Educação o que ele tem que fazer, nem para o Ministro da Saúde o que ele tem que fazer. [Entrevista 5].

Em que pese este tipo de argumentação, é sabido que a margem de discricionariedade pode até ser pequena se comparada com a carga de procedimentos obrigados por lei, mas não deixa de ser bastante significativa. A distribuição de limites para as despesas discricionárias, a gestão de restos a pagar, a gestão dos cadastros de programas e ações orçamentárias, a gestão das classificações orçamentárias, a elaboração dos projetos de leis orçamentárias assim como a sugestão de sanções e vetos, dentre outras práticas, são prenes

de escolhas reconhecidamente relevantes. Escolhas reservadas aos ocupantes dos mais altos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS-4, 5 e 6) – na SOF, “o diretor reserva aquele espaço pra ele” [Entrevista 5].

Nos órgãos de planejamento, o ativismo dos servidores foi bem caracterizado na tese de Ventura (2020), mas dada a perda de importância de seus instrumentos, sua capacidade de incidir na distribuição de recursos estatais tem sido reduzida, e cada vez mais dependente do alinhamento de suas posições à agenda do governo.

Cabe ainda destacar como as dimensões racial e de gênero tornam-se transparentes, invisíveis, mesmo quando se discute a capacidade dos agentes de interferirem, a partir de suas inserções no campo burocrático, no curso da distribuição de recursos públicos. Ainda que conscientes de que suas posições e atitudes possuem repercussões políticas, há um componente dóxico que não ascende às falas dos entrevistados, a disputa em torno de um universal que a todos se imporá, que posiciona o Estado em torno de uma ideia de interesse público que deve ser expressa em termos racionais, atento à dimensão material, quantitativa, à adequação legal, aos fundamentos de um Estado amparado, em última instância, em sua capacidade de se impor pela força.

A possibilidade de disputar os instrumentos oficiais – para inscrever uma perspectiva particular como universal, nos termos de Bourdieu – não deixa de expressar o privilégio masculino e branco. Privilégio que também se expressa no fato de não ter que discutir raça e gênero, ainda que esteja em questão a dimensão política e moral das práticas estatais.

#### **41. Representações no cotidiano**

Nesta parte do trabalho ressaltamos o caráter dramático das práticas oficiais. A abordagem dramatúrgica proposta por Erving Goffman aplica a metáfora do teatro para uma análise profícua das representações nos estabelecimentos sociais. Embora Goffman se volte às interações face-a-face, é possível perceber que suas considerações são em grande medida aplicáveis às interações travadas nos documentos oficiais. Afinal, os documentos oficiais devem ritualizar o *oficial*, teatralizar o desinteresse dos agentes públicos, reforçar seu papel social de porta-voz do *interesse público*.

A ideia de representação no sentido teatral não deve conceder aos documentos oficiais um caráter de encenação, de falseamento de uma realidade que está por trás. Não há razões para crer que há uma realidade subjacente aos atos oficiais que seja mais próxima de

uma realidade objetiva, mais verdadeira. Conforme enfatizado por Gusfield e já discutido neste trabalho, os atos oficiais são produtivos da realidade social, sua linguagem configura o sensível, define o modo como percebemos o mundo.

Enxergar ações públicas como *performances* não nega os grupos de interesse nos personagens dessas *performances*. Enxergar que a linguagem pode ser uma ação em si mesma é crucial ao modo de interpretar o teatro da vida [...] (GUSFIELD, 1984, p. 22).

Ver os atos públicos por meio da metáfora do drama não é negar um possível componente instrumental e utilitário. É enfatizar a existência de um elemento simbólico não utilitário, de modo que o ato deve ser entendido como um drama encenado, como intrínseco à sua própria *performance*, é vê-lo do ponto de vista de seu uso cerimonialista e ritualizado (GUSFIELD, 1984, p. 176).

Não se trata de reduzir as ciências, a política ou a economia, a uma mera questão retórica. Mas de perceber que há um componente retórico, *poético*, inevitável na escolha de categorias, na escolha das articulações, nos jogos de luz e sombra que permeiam a linguagem das práticas estatais, e que, em última instância preenchem os sentidos do *público* (GUSFIELD, 1984, p. 107).

A retórica persuade, ela envolve a atenção intelectual ativa e também as respostas emotivas do ouvinte [...] a linguagem figurativa não expressa apenas a pertinência de certos axiomas culturais, ela fornece a condição semântica através da qual os atores lidam com aquela realidade (CROCKER, 1977 apud GUSFIELD, 1984, p. 107).

O interesse em abordar práticas estatais enquanto atos de representação é fundado na necessidade de ritualização de uma *moral pública* – e de obscurecimento de escolhas morais que não são levadas a público – que confere aos atos oficiais sua eficácia. Sobre essas representações incidem disputas travadas dentro e fora do campo estatal que levam os atores sociais a reivindicarem certas competências, exaltarem certos valores, ressaltarem certos princípios consagrados nessa arena de disputa. Assim, a hierarquia valorativa vigente nesse espaço sai reforçada a cada interação.

A área de planejamento e orçamento diferencia-se das áreas executoras de políticas públicas, assim como do setor incumbido de definir e executar a política econômica. Seu capital está associado à capacidade de racionalizar as intervenções estatais, propor métodos, estabelecer categorias oficiais. Contudo, a partir de uma leitura negativa do Estado e de um diagnóstico de crise fiscal, a austeridade passa a aportar *valor público*, de modo que as práticas de planejamento e orçamento se alinham a uma posição de defensora dos cofres,

guardiã do erário público. Os atores sociais tendem a buscar luzes que lhes favoreçam na perspectiva da plateia que lhes importa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exaltou o equilíbrio fiscal como princípio de governo, e distribuiu competências às quais se associam capitais estatais no campo da Administração Federal. A LRF fundiu nos instrumentos orçamentários os instrumentos de controle fiscal. A burocracia de planejamento e orçamento buscou apropriar-se desse capital estatal, apresentando-se como barreira de contenção a um gasto público que foi visto como descontrolado, associado a altas na inflação e no desemprego.

A burocracia de planejamento e orçamento projeta uma impressão de si ligada ao fiscalismo, o que é compatível com sua posição de área meio, e contrapõe-se aos grupos dentro do Estado que pleiteiam a expansão do gasto. Claro que juntamente com a defesa da segurança fiscal, as práticas de planejamento e orçamento devem projetar a impressão de competência técnica, exaltar a complexidade de suas funções, a tradição das atividades e órgãos, compondo uma fachada apropriada para a concentração de capital estatal. Algo que se reverte na ocupação de cargos, nas remunerações, na melhoria de suas condições de trabalho e em prestígio.

É compreensível, portanto, que haja um desbalanço nas relações entre as dimensões fiscal e social nas práticas de planejamento, em desfavor do social. É o que vimos para o caso particular das demandas de expansão dos gastos educacionais. Uma breve discussão sobre os bastidores dessas práticas sociais revela que não há muito a revelar. Relações cordiais, partilha de uma mesma *doxa* e coleguismo são manifestações esperadas e verificadas. Também são adotados controles para minimizar as pequenas rupturas da situação que se deseja projetar, mais ou menos como descreve Goffman a respeito de interações entre equipes em estabelecimentos sociais. Nas práticas de planejamento, sobretudo na confecção dos atos oficiais, o ator social deve estar compenetrado, “pode estar sinceramente convencido de que a impressão de realidade que encena é a verdadeira realidade” (GOFFMAN, 2013, p. 29).

Aqui, cabe chamar atenção a uma ruptura particular, que danificou a imagem dos servidores do orçamento. A situação que deu margem ao *impeachment* da Presidenta Dilma maculou a tecnicidade e o zelo fiscal nas práticas orçamentárias e levou a um incremento nos mecanismos de controle interno da SOF. “A SOF aprimorou seus controles internos” [Entrevista 3], aprofundando seu caráter fiscalista.

Ainda mais depois do processo de impeachment de Dilma [...] desde lá tinha muito essa discussão. O que é que pode e o que não pode, como a gente atende [o órgão setorial], atende como, como faz, como não faz, se usa superávit... então é um negócio técnico, bem amíúde, bem específico para alguém dizer que aquilo é crime é muito difícil... Mas o fato é, depois daquilo aí acabou, ninguém quer fazer crédito se não tiver uma garantia de que aquilo não vai ser questionado pelo TCU. [...] E no TCU também tem conflito interno, como na SOF, mas aqueles que tem perfil mais fiscalista se sobrepõem [Entrevista 5].

Conforme seria de se esperar, se há um capital simbólico associado ao papel de guardião da responsabilidade fiscal, as agências de governo disputarão esse posto, projetando para a plateia sua rigidez no controle fiscal em detrimento de outros valores públicos que poderiam ser disputados na Administração, como é o caso da efetivação de direitos sociais, e a entrega de bens e serviços públicos de qualidade à população.

A abordagem dramática dos atos estatais favorece a apreensão das práticas de planejamento e orçamento na medida em que permite entrecruzamentos, seja com a abordagem das racionalidades de governo, seja com relação à abordagem estrutural ou cultural, nos termos de Erving Goffman:

As perspectivas políticas e dramáticas entrecruzam-se claramente no que diz respeito à capacidade que um indivíduo tem de dirigir a atividade do outro. Em primeiro lugar, se um indivíduo tem de dirigir outros, muitas vezes julgará útil guardar deles segredos estratégicos. [...] Qualquer tipo de poder deve estar revestido de meios eficientes que o exibam, e terá diferentes efeitos, dependendo do modo como é dramatizado. [...] As perspectivas estrutural e dramática parecem cruzar-se mais claramente no que diz respeito à distância social. A imagem que um grupo de status é capaz de manter aos olhos de uma plateia de outros status dependerá da capacidade dos atores de restringir contato comunicativo com a plateia. As perspectivas cultural e dramática cruzam-se mais claramente no que diz respeito à manutenção dos padrões morais. Os valores culturais de uma instituição determinarão em detalhe o modo como os participantes se sentirão a respeito de muitos assuntos, e ao mesmo tempo estabelecerão um quadro de referência de aparências que devem ser mantidas, quer existam ou não, sentimentos por trás delas (GOFFMAN, 2013, p. 259–60).

Por fim, a dimensão interacional das práticas estatais relaciona-se com seu caráter produtivo e simbólico. É necessário teatralizar o desinteresse, o foco no bem comum, para que as práticas se tornem eficazes. E essa teatralização, ao passo que requer cuidados com a fachada, com a competência na realização dramática dos papéis que se pretendem sustentar, implica maior ou menor acúmulo de capitais estatais. “Em sua qualidade de atores, os indivíduos [ou órgãos, carreiras] se interessarão em manter a impressão de que vivem à altura



dos múltiplos padrões pelos quais eles e seus produtos são julgados” (GOFFMAN, 2013, p. 269). A necessidade de passar à plateia uma impressão de agente competente para falar em nome do *interesse público* é parte daquilo que configura o mundo tal como o percebemos, ao menos no que diz respeito ao planejamento e ao orçamento público, é um componente importante da *partilha do sensível* no nosso país (RANCIÈRE, 2009).

**PARTE V**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

“Nesse quadro há[...] as estratégias dos artistas que se propõem mudar os referenciais do que é visível e enunciável, mostrar o que não era visto, mostrar de outro jeito o que não era facilmente visto, correlacionar o que não estava correlacionado, com o objetivo de produzir rupturas no tecido sensível das percepções e na dinâmica dos afetos. Esse é o trabalho da ficção. Ficção não é criação de um mundo imaginário oposto ao mundo real. É o trabalho que realiza dissensos, que muda os modos de apresentação sensível e as formas de enunciação, mudando quadros, escalas, ritmos, construindo relações novas entre a aparência e a realidade, o singular e o comum, o visível e sua significação. Esse trabalho muda as coordenadas do representável”. – Jacques Rancière<sup>138</sup>.

Somos particulares e somos o público, queremos uma vida melhor, um país e um mundo mais justos, e sabemos que isso depende de uma construção coletiva. Convivemos com práticas estatais que falam em nosso nome, que nos constituem enquanto público e privado, e que nos afetam a todo tempo. Não podemos nos esquivar delas. Somos atravessados por enunciados oficiais e por meio deles experimentamos boa parte do mundo social. Se enxergamos na ampliação do acesso à educação de qualidade uma saída para uma série de mazelas sociais brasileiras, e se sabemos das barreiras à concretização desse desejo, é porque percebemos, ainda que indiretamente, a dinâmica do funcionamento estatal.

Por meio de práticas estatais somos induzidos a evitar uma discussão mais detida sobre planejamento e orçamento governamental. Elas reforçam estereótipos que reservam este assunto a um pequeno grupo de técnicos e especialistas, que dominam a linguagem e a racionalidade das finanças públicas. Acatamos suas vozes – publicadas nos diários oficiais e repercutidas nos meios de comunicação de massa –, defendendo cortes nos gastos públicos que nos privam de mais e melhores creches, escolas, universidades, centros de pesquisa. É preciso responsabilidade fiscal.

Neste trabalho, analisamos práticas que contribuem na configuração do mundo tal como o experimentamos. Partimos de um estranhamento quanto às relações entre as dimensões fiscal e social no planejamento e orçamento federal brasileiro, e colocamos em lupa seu entrecruzamento com demandas por mais investimentos em educação. Avançamos na compreensão de como se fez possível, em nome do interesse público, defender cortes nos gastos com educação pública e abandonar metas de um Plano Nacional de Educação

---

<sup>138</sup> (RANCIÈRE, 2017, p. 66).

aprovado por unanimidade no Congresso Nacional. A austeridade fiscal foi, e ainda é, alçada à condição de ponte para um futuro melhor.

Se, conforme Rancière, a construção do sensível remete a “atos estéticos como configurações da experiência, que ensejam novos modos do sentir e induzem novas formas da subjetividade política”, podemos falar que as práticas estatais dizem respeito a uma *estética das questões públicas* (RANCIÈRE, 2009, p. 11). Observamos as práticas estatais a partir de três ângulos que se complementam, e nos ajudam a apreender como o tecido sensível é configurado a partir de uma linguagem fiscal que articula despesas sociais e ameaças à economia nacional, produz imagens e enunciados que induzem a prudência e a austeridade, e instituições que exigem o sacrifício da parcela mais vulnerável da população em nome de imperativos do mercado. Assim são produzidos sentidos partilhados coletivamente. A linguagem das práticas de planejamento e orçamento constitui um jeito específico de enxergar o público e de falar sobre ele, que autoriza formas também específicas de pensar e de fazer o oficial. Ela afeta diferentemente os diversos grupos sociais.

Primeiramente, observamos essas práticas enquanto instrumentos de governo, como meios para conduzir condutas de uma população segundo uma razão compartilhada, que varia de época para época. Remontamos aos anos 1930 para uma melhor compreensão de enunciados que circulam até hoje em documentos oficiais e que fazem referência a uma forma de racionalizar as ações estatais a partir de um núcleo burocrático montado como área meio do governo. Uma área que se diferencia e se sobrepõe aos setores que executam políticas públicas na ponta, os chamados órgãos setoriais, entre os quais se encontra o Ministério da Educação.

Cada um dos governos brasileiros desde Getúlio Vargas até Jair Bolsonaro teve que constituir apoios na população, defendendo publicamente seus atos, valendo-se de alguma razão governamental. Para tanto, mobilizam categorias como o liberalismo, o desenvolvimentismo, o nacionalismo, o autoritarismo, a esquerda e a direita. É em meio a categorias como essas que se abre o espaço para que o segmento de planejamento e orçamento governamental fale em nome do público, gerindo planos e orçamentos, estabelecendo regras e métodos, e propondo atos ao Chefe do Executivo.

Em um país marcado por profundos déficits sociais como o Brasil, qualquer governo precisa apontar caminhos para superarmos essa situação. Qualquer que seja a orientação do governo, qualquer que seja o diagnóstico acerca do Estado e da sociedade brasileira, é

preciso articular práticas estatais com a busca por um país melhor, com menos pobreza e mais oportunidades para que as pessoas vivam e exerçam seus direitos. Vimos como o pensamento social no Brasil exerce influência nos modos de racionalizar a atividade governamental, não apenas consagrando categorias sobre nosso Estado e nossa sociedade, mas também reforçando estereótipos, mitos, representações comuns acerca das instituições nacionais, fechando ou alargando o espaço de possíveis para os discursos e as intervenções na ordem pública.

Ressaltamos que as categorias aplicadas na prática estatal são pontos de chegada, resultante de disputas sociais refratadas na arena estatal, onde são convertidos em uma linguagem específica e assume contornos de *universal*. Essas mesmas categorias também pontos de partida, pois é a partir delas que novas lutas sociais podem ser travadas. Categorias como um teto de gastos, um piso de investimentos em educação, uma classificação de despesas entre primárias e financeiras são, portanto, exemplos de instrumentos políticos e objetos de litígio na atividade estatal.

Se as mazelas do país são atribuídas a um Estado patrimonialista, ineficiente e esbanjador, ou à ausência do protagonismo estatal em áreas nas quais o mercado se mostra incapaz de atuar, essas são modulações que dependem dos governantes da ocasião. Há, contudo, um núcleo da razão governamental no qual o papel do Estado na economia, seu tamanho e sua ocupação estão permanentemente em questão. Tivemos a oportunidade de ilustrar como os governos Dilma, Temer e Bolsonaro apresentam diferenças em suas modulações da razão governamental no que tange ao planejamento e orçamento federal. Em todos os casos, a ação governamental se submete a um regime discursivo no qual o zelo pelo equilíbrio fiscal aparece como algo incontornável.

Ainda com um olhar voltado às racionalidades de governo, pudemos discutir a influência do neoliberalismo no país, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990. O Estado visto como uma negatividade, marcado por escândalos de corrupção e tido como ineficiente foi reformado neste período. A reforma gerencial perpetrada valorizou ainda mais o chamado núcleo estratégico governamental e legou ao setor privado algumas ações mais diretamente ligadas à implementação de políticas públicas. Isso, em associação a uma crise econômica nomeada em meio a categorias fiscais, abriu uma nova forma de articular a necessidade do sacrifício presente, atrelada à contenção das despesas públicas, a uma maior

segurança econômica no futuro. O corte de gastos públicos em áreas sociais em prol de uma estabilidade fiscal e monetária se impôs no bojo de uma racionalidade neoliberal.

A área de planejamento e orçamento federal acolheu a bandeira da responsabilidade fiscal ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, e colocou-se como um dos segmentos responsáveis por proteger os cofres públicos e garantir o equilíbrio das finanças estatais pela via do controle do gasto. Se em outros momentos, a contenção no atendimento às demandas sociais se deu pela necessidade de investir em infraestrutura ou pela necessidade de “fazer o bolo crescer, para só então reparti-lo”, agora era hora de zelar pelas metas de superávit primário e pelas trajetórias da dívida pública e do PIB. São indicadores dessa natureza que dão suporte para que seja racionalizado o sacrifício da população que mais depende de serviços públicos.

Vimos como a lógica do sacrifício dialoga com a racionalidade neoliberal. Ela inculca que é preciso poupar, que é preciso responsabilizar-se individualmente (enquanto indivíduo, família, nação) pela situação econômica experimentada. A concorrência, no estilo cada um por si, passa a permear todas as esferas da vida social. As instâncias coletivas são relegadas. Essa lógica, combinada com o fato de que a parte da população sacrificada pela contenção de despesas públicas não dispõe de condições minimamente razoáveis de vida, e de que as elites financeiras e burocráticas que defendem esse sacrifício são compostas majoritariamente por homens brancos de uma elite que não experimenta a realidade social da mesma forma que a maioria pobre e negra da população, mas atuam como porta-vozes do interesse público na defesa de políticas de austeridade, leva-nos a outro ponto central deste trabalho, o racismo estrutural no Brasil.

Os dados de ocupação do setor público, assim como as estatísticas nacionais, mostram a enorme desigualdade racial e de gênero no Brasil e nos postos de comando do Estado brasileiro. À área social do Estado estão associadas as piores remunerações, uma maior presença feminina e de não-brancos. A área econômica, de controle, finanças, planejamento e orçamento é dominada por homens brancos, sobretudo em seus cargos mais altos. É desse lócus que emana o discurso oficial em defesa da austeridade fiscal, de que é necessário o sacrifício no presente para garantir um futuro melhor. Esse é, portanto, um comportamento que pode se associar à *brantitude*, atuando para postergar seus privilégios. O sacrifício que se exige na alta burocracia econômica e orçamentária no Brasil é o sacrifício

do Outro. Um Outro que aqui nunca foi tratado como igual, e é historicamente tido como subcidadão ou sub-humano.

A linguagem universal, técnica, desracializada, o apego às padronizações contábeis internacionais, e a busca por instituições plenamente justas, sem vieses de raça e gênero são instrumentos poderosos a serviço do racismo estrutural brasileiro. As práticas de planejamento e orçamento são expressão acabada desse racismo, que pode ser medido a partir dos impactos diferenciados que a austeridade fiscal impõe a brancos e não brancos em nosso país. O privilégio branco e masculino expressa-se também na possibilidade de ocupar espaços de poder e imprimir uma linguagem particular que se impõe a todos e todas prescindindo das discussões de raça e gênero, algo tido como descabido em práticas que a todo tempo versam sobre a construção do interesse público e sobre a canalização de recursos públicos.

Tivemos a oportunidade de discutir como máximas de conduta consagradas no topo da burocracia federal brasileira – a qual, diga-se de passagem, constituiu-se principalmente a partir da primeira metade do século XX, quando o racismo estatal se apoiava no racismo científico e no mito da democracia racial – contribuem para a perpetuação de injustiças raciais, e ajudam a explicar como cortes nas despesas educacionais podem emergir no discurso oficial como expressão do bem comum.

Na terceira parte deste trabalho abordamos as práticas estatais tanto pelo aspecto simbólico, quanto pelo aspecto construtivo da realidade social. O poder simbólico dos atos oficiais, sua capacidade de moldar a ordem social, arbitrando a “taxa de câmbio” entre os diversos tipos de capitais dispostos na sociedade, torna o acesso à palavra oficial alvo de disputas entre indivíduos ou grupos. A palavra oficial tem o condão de converter uma posição particular em *universal*. As práticas estatais constroem uma forma particular de ver e de dividir o mundo social – conforme Bourdieu –, e contribuem na *partilha do sensível* – conforme Rancière.

Práticas estatais produzem sentidos ao articularem enunciados e tornarem visíveis certos aspectos da vida social, que são tornados problemas públicos, enquanto relegam outros à esfera privada. Elas inserem novos procedimentos e articulações entre objetos e enunciados. Práticas que se convertem em convenções e costumes e passam a fazer parte da paisagem social. Assim, por exemplo, a elevação do desemprego pode ser combinada com a defesa de cortes nas despesas sociais sem maiores questionamentos. Também assim, as

despesas públicas são classificadas entre financeiras ou primárias, correntes ou de capital, obrigatórias ou discricionárias, e, a partir dessas categorias, dão margem para regras fiscais que retiram recursos de escolas públicas em nome de uma menor taxa de juros dos títulos públicos no mercado financeiro. Assim, despesas educacionais são desidratadas em nome do interesse público. Assim, também, agentes da alta burocracia estatal colocam-se, de forma tácita e mais ou menos consciente, imersos em uma razão neoliberal na qual o Estado assume como prioridade atender aos interesses do mercado financeiro.

A produção de sentidos das práticas estatais diz respeito a uma construção simbólica que produz um efeito de conformismo lógico e moral entre aquilo que se vê e aquilo que se diz sobre o que se vê, e que converte em universal e racional uma forma particular e arbitrária de ver e dividir o mundo social, segregando a população em grupos e hierarquizando-os. O discurso oficial tende a cristalizar certas posições, que passam a ser tomadas como elemento fixo da paisagem social, à qual os demais devem se ajustar. E é justamente nessa perspectiva que observamos um teto de gastos como algo de força maior frente a demandas por mais investimentos públicos em áreas sociais. Pois, no regime discursivo oficial, observado a partir dos documentos de planejamento e orçamento federal, despesas sociais são constituídas como variáveis de ajuste aos limites fiscais, assumidos como incontornáveis.

O caráter construtivista das práticas estatais pode ser observado nas classificações orçamentárias, nas formas de encadear as regras fiscais e a segurança do sistema econômico nacional. Essas classificações interditam – no espaço legitimado para as decisões financeiras e orçamentárias – o debate sobre violações a garantias sociais causadas por cortes nas despesas públicas. Os agentes dos segmentos de finanças, controle, planejamento e orçamento não são responsabilizados senão pelo cumprimento de regras financeiras e fiscais. Seus problemas são restritos a indicadores fiscais e macroeconômicos, seus procedimentos não dialogam com clamores por justiça social e efetivação de direitos.

Há uma delimitação do universo cognitivo, linguístico e de ação dos agentes que operam os sistemas de planejamento e orçamento, contabilidade e tesouraria, engrenagens da política fiscal. Há um estrangulamento do espaço de possíveis, do espaço do *burocraticamente pensável*, para utilizarmos expressões de Bourdieu. E, aqui, cabe destacar que esse espaço nem sempre foi tão restrito. Se por um lado conflitos de raça e gênero são historicamente silenciados nessa arena nuclear do Estado, por outro lado já coube ao DASP e ao Ministério do Planejamento pensar meios de efetivar direitos e estruturar o braço social



do Estado e propor novas formas de financiar empreendimentos públicos. Já coube a esse núcleo da burocracia estatal brasileira defender a ampliação do endividamento público para fazer frente aos imperativos do desenvolvimento nacional. Não seria exagero dizer que a austeridade fiscal nunca ocupou tanto o cerne da racionalidade governamental quanto hoje.

Também vimos como atos estatais de nomeação afetam decisivamente os corpos dispersos no espaço social. Possuem um poder quase mágico de alterar a percepção da realidade. Segregam inocentes de condenados, condutas regulares de irregulares, despesas obrigatórias de discricionárias. Possuem eficácia, na medida em que são feitos em meio a rituais que os reveste de *fé pública*. Habilitam aqueles que falarão e cujas vozes serão repercutidas, e aqueles que serão falados, que produzem apenas ruído.

Assim são segregados os agentes entre aqueles que pleiteiam mais recursos para o financiamento da saúde e da educação pública, da reforma agrária, do combate às desigualdades raciais no país, e aqueles considerados especialistas em finanças públicas, conhecedores do mercado financeiro e da política fiscal, em geral, partidários da austeridade. Essa segregação, entretanto, não é estática e nem invariável. A razão neoliberal, ou componentes dela, não estão restritos a um grupo social, a um campo político ou a um segmento estatal. Não há determinismo, fronteiras nítidas ou estáticas no plano das racionalidades governamentais, na linguagem, nas formas de perceber o mundo e de constituir subjetividades.

A natureza agonística da experiência humana se faz presente na atividade estatal. Há movimentos dissonantes, insurreições e rupturas decorrentes da atividade de agentes e grupos de agentes capazes de inserir um componente caótico na dinâmica estatal, apontando-nos que há sempre um potencial de mudanças significativas mesmo quando a paisagem social é monótona e seus rumos parecem certos. Há momentos, como no caso da aprovação do novo FUNDEB (EC 108/2020), em que demandas sociais se impõem e avançam na agenda estatal mesmo em configurações aparentemente desfavoráveis. E certamente, o contrário pode ocorrer.

Destacamos como práticas estatais de planejamento e orçamento contribuem na configuração do sensível quando consagram indicadores, métricas, modos de classificar e hierarquizar receitas e despesas. Elas dão visibilidade a algumas facetas da vida social, constroem o dado público. Mostramos como o teto de gastos da EC nº 95/2016, por exemplo, alterou o modo como a despesa pública é enxergada. A mudança das regras para os cálculos

dos pisos de investimentos em saúde e educação, instituídas pela mesma Emenda, também mudou a forma de ver os volumes de despesas nessas áreas, induzindo cortes nos seus investimentos<sup>139</sup>.

Mostramos como se constituiu, a partir de indicadores fiscais e avaliações do risco de *default* dos títulos públicos, uma tecnologia que submete o volume de despesas públicas na área social aos humores do mercado financeiro. Nesse ponto, cabe destacar, a forma como o dado é apresentado importa, o arcabouço de sistemas de informação como o SIOP ou o SEI fecha o espaço do que se pode falar sobre pleitos dos ministérios sociais. A forma como as informações são dispostas nos relatórios emitidos pela SOF e STN, assim como em seus sítios da Internet, são parte importante dessa *estética* que informa o público e o constitui.

A análise de manuais técnicos orçamentários, notas técnicas, mensagens de vetos, entre outros documentos permitiu enxergar práticas de planejamento e orçamento como práticas essencialmente de controle fiscal. Isso foi evidenciado também na leitura das Leis de Diretrizes Orçamentárias. As práticas orçamentárias, com o apoio do Tribunal de Contas da União, estão mais alinhadas à dimensão fiscal do Estado e em contraposição à social. Ambos, Executivo e Controle Externo, têm tratado metas fiscais e metas educacionais de forma a privilegiar as primeiras e relaxar as últimas. Metas de ampliação das despesas com educação pública, para além dos pisos constitucionais rebaixados com a EC nº 95, têm sido algo um tanto “fora de lugar” nas práticas de planejamento, orçamento e controle.

Na quarta parte do trabalho, tomando como inspiração a obra de Erving Goffman, as práticas estatais foram observadas a partir de seu caráter de teatralização do interesse público, de representação enquanto porta-vozes do *universal*. Vimos como as burocracias de planejamento, orçamento, finanças e controle disputam a posição de guardiões do cofre público, de quem é mais zeloso com a contabilidade e mais disposto a restringir gastos públicos. As representações que as carreiras e órgãos projetam de si para suas plateias externas e internas relacionam-se não apenas com as inclinações de seus membros, mas também com os benefícios materiais e simbólicos que auferem. Entrevistas com membros dessas burocracias dão conta da disputa entre Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal pela reputação de instituição mais austera do governo federal.

As representações dos órgãos e carreiras no interior do Estado relacionam-se à busca por acumular competências de prestígio junto à cúpula dos governos e ao seu público interno.

---

<sup>139</sup> “Sob Bolsonaro, gasto do MEC com investimentos é o menor desde 2015” (SALDAÑA, 2021).

Nesta disputa, não raramente, expedientes oficiais são mobilizados para a autopromoção e acúmulo de capitais estatais. Com a ascensão do discurso da austeridade fiscal, cada vez menos os órgãos de planejamento e orçamento vinculam-se a compromissos com ampliação de entregas de bens e serviços públicos à sociedade, e mais se colocam como zeladores dos cofres públicos. Há uma espécie de ativismo elegante dos agentes – carreiras e órgãos – que disputam práticas no topo da burocracia estatal. Um ativismo que preserva o coleguismo e dificilmente resvala em algum tipo de antagonismo e contenda mais acirrada. Pelo contrário, conflitos são no mais das vezes resolvidos sem serem explicitados, sem revelar posições morais, aplicando uma linguagem técnica e de pretensões neutras, e fazendo referências a princípios consagrados no campo estatal.

Vimos como os procedimentos e instrumentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal constituíram na burocracia de planejamento, orçamento, finanças e controle uma unidade em torno de indicadores e metas fiscais. Algo que elevou o prestígio das práticas fiscalistas e que foi agravado com o novo regime fiscal instituído em 2016. O prestígio desses subcampos burocráticos no interior do Estado está relacionado ao seu alinhamento em uma defesa intransigente da dimensão fiscal.

Uma análise dos valores e princípios pregados nos documentos oficiais de planejamento e orçamento mostra que ali não há espaço para outras questões caras à Constituição Federal, tal como a soberania, a cidadania, a redução das desigualdades, a dignidade da pessoa humana ou os valores sociais do trabalho. O espaço cognitivo e moral que se impõe nas rotinas e procedimentos nesse segmento se atém a questões legais, técnicas, contábeis e financeiras, ligadas à dimensão fiscal do Estado. Essa postura, longe de ser neutra, demonstra o caráter particular – conservador e associados à branquitude e à *machitude*<sup>140</sup> – de práticas que representam a si como expressões do *universal*. Sua hierarquia valorativa se exprime nos inúmeros espaços de discricionariedade disponíveis a essa burocracia. Ali, onde ela pode arbitrar, inscrever seu ponto de vista em nome do interesse público, é onde fica mais explícita sua interferência fiscalista na ordem pública, com efeitos na vida da população.

Ao estabelecer categorias de classificação orçamentária ou categorias de planejamento, ao propor procedimentos de gestão dos processos orçamentários, ao fixar o conteúdo dos concursos públicos para o ingresso nas suas carreiras, ao emitir sugestões de

---

<sup>140</sup> Expressão de Ventura (2020b).

sanção e veto e em muitas outras atividades, há bastante espaço para inscrever suas preferências e visões de mundo. Algo sabido pelos agentes que operam nesse espaço e que não consta explicitamente nas manifestações oficiais.

Olhar práticas estatais como atos performáticos, de representação e busca por autopromoção, permite-nos verificar quais são os valores consagrados nesse núcleo da burocracia federal. Valores cuja aproximação se reverte em ganhos simbólicos e materiais, e valores rebaixados, que devem ser deixados de lado sob risco de causar constrangimento. Aqui, mais uma vez, se explicita a sobreposição da dimensão fiscal sobre a social nas práticas de planejamento e orçamento federal no Brasil, e mais uma vez se percebe os estímulos para que essa hierarquia seja tão marcante.

As três partes centrais deste trabalho tomaram três ângulos analíticos distintos para abordar práticas de planejamento e orçamento público. Grosso modo, a primeira parte foi inspirada na obra de Michel Foucault (quanto às racionalidades governamentais e seus aspectos afetivos), a segunda na obra de Pierre Bourdieu (quanto aos aspectos simbólicos e constitutivos dos atos oficiais) e, por fim, a terceira, na obra de Erving Goffman (quanto às representações nas interações em estabelecimentos sociais). Essas abordagens se cruzaram, foram extrapoladas, ajustadas ao nosso objeto e combinadas com uma série de outras referências teóricas. Não buscamos uma intersecção entre os autores, mas cremos ter aplicado de forma frutífera suas categorias e esquemas analíticos para o nosso objeto de interesse: as relações entre demandas por mais investimentos em educação pública e práticas de planejamento e orçamento federal no Brasil.

De uma certa maneira, pode-se dizer que cada uma dessas três partes contribui para uma compreensão de como as práticas estatais compõem uma *estética das questões públicas*, a qual conforma aspectos centrais do nosso mundo vivido. Aqui, tomando emprestado de Jaques Rancière algumas de suas categorias, podemos falar que as práticas estatais configuram uma *partilha do sensível* (RANCIÈRE, 2009). Nesse quesito, podemos enxergar nos atos oficiais a construção da relação observada entre as dimensões fiscais e sociais no Estado brasileiro, ou, mais especificamente, a subordinação dos gastos com educação ao regime de austeridade fiscal. A análise do entrelaçamento entre práticas de planejamento e orçamento e o financiamento da educação no país pode ser tomado como um estudo de caso do argumento mais amplo desenvolvido neste trabalho.

Não buscamos desvelar algo que estivesse por trás dos documentos oficiais. Nossa análise se concentrou no que foi dito oficialmente, registrado em documento público. Tampouco tratamos de apontar o erro, a inconsistência teórica, ou a contradição. Não nos movemos em um horizonte positivista, em busca de uma verdade objetiva que sobressairia da investigação documental. As afirmações extraídas deste trabalho devem ser matizadas e estão facilmente sujeitas à refutação. A averiguação por outras lentes teóricas e metodologias – sobretudo aquelas mais centradas no cotidiano dos agentes de dentro e de fora do campo burocrático – certamente enriquecerão nossa compreensão da dinâmica estatal no Brasil. A reflexão, o debate e a construção do conhecimento sociológico que propomos prescindem da busca ingênua por apartar pesquisador e pesquisa. A orientação epistemológica adotada busca afastar posições relativistas e resignadas frente a alguns aspectos da vida social no Brasil, que, ao nosso ver, exigem posicionamento e luta.

O estrangulamento do espaço de pensáveis no núcleo do Serviço Público Federal brasileiro e a circunscrição do planejamento e orçamento federal brasileiro ao cumprimento da política fiscal são aspectos que ensejam reflexão e mudança. Cabe ao planejamento e orçamento federal, assim como ao conjunto do Estado brasileiro, endereçar nossos enormes déficits sociais. Cabe, buscar o financiamento adequado de áreas como a saúde e a educação pública. Não parece aceitável, nessa perspectiva, que as regras e os critérios de classificação e alocação dos recursos públicos nacionais se voltem a interiorizar no Estado princípios e critérios do mercado financeiro (imersos em uma governamentalidade neoliberal), alheios a injustiças sociais e raciais, das desigualdades regionais e de gênero, dentre outras que nos afligem no presente.

Os regimes fiscais e as demandas sociais, não são assuntos apenas econômicos ou sociais, respectivamente, e não são apenas a expressão de interesses e pontos de vistas particulares que ganham uma chancela oficial. São formas de dispor visibilidades e enunciados, afetos, sentidos, são maneiras de associar o que se vê e o que se diz sobre o que se vê, modos de racionalização que afetam os corpos no tecido social.

Nesse sentido, caberia, com base no que constatamos neste trabalho, buscar uma ampliação do espaço de pensáveis, de visíveis e dizíveis no Estado brasileiro, introduzindo novas linguagens, categorias, formas de dispor a informação, de classificar receitas e despesas e de ocupar o Setor Público, de modo a compreender uma pluralidade de pontos de vista sobre as questões nacionais. Caberia ampliar espaços de debate, fugindo ao uníssono

de economistas, administradores e engenheiros, brancos, oriundos dos extratos mais abastados, formados nas melhores escolas dos grandes centros do país e que, sem cerimônia, se apresentam como neutros ou imparciais na lida com a coisa pública.

Não se trata de propor ao núcleo da burocracia estatal *falar em nome* de uma parcela da população historicamente excluída desse espaço de poder, mas de buscar meios de *falar com* ela, de lhe dar voz e se fazer compreender por ela. Deixar mais aberto o acesso à palavra oficial para que mais grupos possam incidir sobre as racionalidades de governo e sobre as hierarquias valorativas que em última instância impactarão na repartição dos recursos públicos nacionais. Isso contribuiria, inclusive, para a transparência e para a participação, que constam entre os valores declarados nos documentos que analisamos neste trabalho.

Também cabe enfatizar que a mera situação material da população não garante sua mobilização política. A subjetivação política também é constituída em meio à linguagem, envolvendo seus aspectos afetivos e simbólicos. A linguagem compõe a experiência social, de modo que é preciso dar visibilidade ao objeto do litígio, associando palavra e coisa, de modo a constituir o sujeito da luta social. Não basta ser pobre e sofrer com a precariedade da rede de ensino público para apoiar a ampliação de tributos sobre os mais ricos em prol de mais investimentos em educação, e para ser contra o teto de gastos. É preciso perceber o mundo de uma forma tal que essa luta faça sentido.

Disputar categorias estatais e o dado oficial é, portanto, central àqueles que desejam alterar a partilha dos recursos públicos no país. É preciso mudar “os modos de apresentação sensível e as formas de enunciação” “com o objetivo de produzir rupturas no tecido sensível das percepções e na dinâmica dos afetos” (RANCIÈRE, 2017, p. 66). É preciso produzir enunciados e visibilidades, mobilizar categorias de pensamento e afetar as pessoas de modo a favorecer, induzir a mobilização em torno de conquistas coletivas, tais como uma educação pública de qualidade para todos os brasileiros e brasileiras. Práticas estatais, como as de planejamento e orçamento, são importantes nesse sentido, e o acesso a esses dispositivos não deve ser largada nas mãos de uma minoria de homens brancos e abastados.

Por fim, cabe destacar que boa parte desta tese foi escrita no ano de 2020, ano marcado pela pandemia de Covid-19. O contexto excepcional forçou o governo federal a flexibilizar, ao menos momentaneamente, suas práticas de austeridade fiscal. A Emenda Constitucional nº 106/2020, resultante da chamada “PEC do Orçamento de Guerra”, juntamente com o decreto de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020), abriu

espaço para o gasto adicional de R\$ 600 bilhões com despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, passando por cima da chamada *regra de ouro*, dos limites para despesas com pessoal e das metas de resultado primário, enquanto o teto de gastos foi contornado com a edição de créditos extraordinários. Além disso, nos estertores desse trágico ano, mais R\$ 20 bilhões foram disponibilizados para a compra de vacinas.

A comoção social causada pelo elevado número de mortes (que chegou próximo a 200 mil no ano de 2020 e em fevereiro de 2021 já caminha para a marca dos 250 mil), associada aos transtornos decorrentes da necessidade de isolamento social, elevou o sentimento de urgência dos gastos sociais. Cabe lembrar que em 2018 o governo federal vetou uma iniciativa do Congresso Nacional de ampliar em R\$ 1,5 bilhões os recursos do Fundeb alegando que esse incremento poderia comprometer o equilíbrio das contas públicas e a recuperação econômica do país. Naquele momento, o governo abandonava publicamente qualquer compromisso com a meta aprovada no Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2014 de ampliar o investimento público em educação até chegar ao patamar de 10% do PIB em dez anos. Os investimentos em educação não apareceram na esfera pública como algo urgente, sendo possível à ala fiscalista do governo abandonar o PNE em prol de demonstrar ao mercado que o governo está comprometido com o corte de despesas primárias.

Na linha de uma *estética das questões públicas*, a escalada na contagem de mortos e infectados pelo novo coronavírus, o nível de ocupação de leitos em UTIs, os colapsos de redes públicas e particulares e as incertezas quanto ao mínimo retorno à normalidade do país se sobrepuseram aos indicadores de despesa primária, confiança dos investidores, expectativas do mercado financeiro, inflação e dívida pública.

A agenda nacional foi tomada pelo surto de Covid-19, os enunciados circularam, fazendo com que os gastos para fazer frente à situação sanitária se colocassem acima, ou ao lado, das preocupações com a austeridade fiscal. Se por um lado foram disponibilizados mais de R\$ 600 bilhões para o enfrentamento da calamidade pública instalada, por outro lado, o Ministério da Economia, com o respaldo do Presidente da República e parte do Parlamento estiveram empenhados em afirmar que a agenda de reformas neoliberais e o rigor na contenção de despesas públicas retornarão o quanto antes. Nesse quesito, vale ressaltar que continuou em pleno vigor a EC nº 95 que impôs o teto de gastos e rebaixou os pisos para os gastos com saúde e educação, sendo que o aporte adicional feito à saúde em 2020 se deu por

meio de créditos extraordinários, e, portanto, foram excepcionalizados dos limites impostos pelo teto.

De qualquer forma, no ano de 2020 apareceram centenas de bilhões a mais no orçamento da União para fazer frente às despesas com a pandemia. Em um momento em que toda a sociedade se vê ameaçada, quando as condições de vida se deterioram para todos<sup>141</sup>, a austeridade fiscal pôde ser temporariamente relaxada. Ficou claro que são construções artificiais os limites fiscais impostos ao país, assim como o são as relações entre juros e dívida pública, entre inflação e aumento da despesa social. Essas relações só são inteligíveis dentro de uma razão governamental específica, associadas a uma forma particular de perceber o público, seus interesses, problemas, prioridades e valores. Regras fiscais conformam um sensível no qual o Estado é, a um só tempo, um excesso a ser contido e um agente central para o funcionamento do mercado, e que, portanto, deve ser altamente vigilante e intervencionista ao seu favor.

As práticas que internalizam princípios do mercado no Estado, que relacionam a despesa social à insegurança jurídica e econômica, à fuga de investidores, à perda de credibilidade do país junto a organismos internacionais, dentre outros, são construções sociais contingentes. Não são um erro, nem um fato, mas formas de associar palavras e coisas, dispositivos que produzem efeitos práticos e afetam os corpos no espaço social. Elas estão sempre em disputa, e podem, aqui e ali, abrir frestas para o atendimento de demandas sociais.

Observamos que o senso de urgência despertado na pandemia, contudo, não se faz presente para com grupos em permanente situação de risco, em condições precárias de vida. Não há flexibilização da política fiscal para o atendimento àqueles que vivem sem saneamento básico, que convivem com a fome e ou a insegurança alimentar, com a falta de água potável, para moradores de rua ou para a população carcerária que vive em condições desumanas, para os jovens negros ameaçados pela violência do tráfico de drogas, das milícias, e das polícias, dentre tantos outros. Enfim, há situações experimentadas por brasileiros e brasileiras que poderiam suscitar a excepcionalização de restrições fiscais. Mas isso não ocorre.

---

<sup>141</sup> Apesar das taxas de infecção e óbito por Covid-19 sejam maiores entre negros (OLIVEIRA et al., 2020), algo esperado, dado o racismo estrutural brasileiro.



À luz da *estética das questões públicas*, discutida acima, cabem algumas questões: por que foi necessária uma pandemia de proporções tão devastadoras para que se afrouxassem alguns laços da austeridade fiscal? Por que esse mesmo afrouxamento não se dá para garantir mínimas condições de vida a parcela dos brasileiros e brasileiras que enfrentam a privação de direitos fundamentais, como o acesso à saúde e à educação, em meio a uma crise econômica?

A partilha do sensível no Brasil estabelece um fosso entre dois grupos, cada um com suas próprias experiências de vida, valores, estereótipos, mitos e barreiras simbólicas. De um lado, os advogados da austeridade fiscal que possuem livre acesso às práticas estatais de planejamento, orçamento e finanças, e que, por meio delas autorizam o corte nas despesas sociais em nome do interesse público. E, de outro lado, o grupo dos que demandam recursos para políticas públicas nas áreas sociais, cujas perspectivas jamais ascendem à condição de *universais*. Ou seja, há uma enorme assimetria entre esses grupos na capacidade de acesso à palavra oficial, na capacidade de enunciar o público, introduzir novos dizíveis e visíveis, de falar em nome do bem comum. Entre esses dois extremos, há muitos brasileiros e brasileiras que lutam para proteger e acumular os mais diversos tipos de capitais simbólicos e materiais, em sua maioria alheios às disputas em torno das práticas fiscais que os afetam.

Voltando às pessoas citadas na introdução deste trabalho, podemos afirmar que o sentimento de urgência, as prioridades e as capacidades de tomar parte no mundo de Dyogo e Esteves estão muito distantes daquelas de Elisângela e Nicholas. Ela pode falar só em nome de seus próprios interesses, reclamar uma vaga na escola para que seu filho exerça seu direito à educação, e lutar para sobreviverem enquanto o Estado lhe sonega o mínimo de cidadania. Sua perspectiva é apenas mais uma perspectiva particular, ela não tem acesso aos instrumentos que lhe permitiriam falar em nome do bem comum.

Já Dyogo e Esteves, apoiados por tantos outros Dyogos e Esteves anônimos, são porta-vozes do bem comum em matéria de orçamentos e finanças e fazem ver as despesas sociais como variável de ajuste às restrições fiscais. Detêm uma racionalidade que se coloca acima das racionalidades particulares, e acima dos interesses setoriais. Dominam uma técnica e uma linguagem aceitas nas práticas orçamentárias e fiscais, e, através delas, tomam parte na configuração do mundo social. Estão atentos às agências de avaliação de risco de crédito e ao mercado de juros futuro, e têm a preocupação de sinalizar para o mercado financeiro que o governo está comprometido com o corte de despesas sociais. Inscrevem em

suas palavras oficiais hierarquias valorativas e, a partir de suas tomadas de posição, auferem recompensas simbólicas e materiais.

Dyogos não *falam com* Elisângelas, mas *falam por* elas, e exigem seu sacrifício no presente em nome de uma maior segurança econômica no futuro para o conjunto da população brasileira. Aqui jaz a racionalidade de suas práticas.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. **R. Adm. Públ.**, v. 11, n. 4, p. 11–23, 1977.

ABREU, C. R. DE. **Orçamento público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura**. Tese (Doutorado em Administração), Brasília: UnB, 2014.

ABRITA, M. B.; DA SILVA, W. G. Patrimonialismo e estamento burocrático no Brasil contemporâneo: debate baseado em Florestan Fernandes e Raymundo Faoro. **GeoTextos**, v. 14, n. 1, 2018.

ADORNO, S. Racial Discrimination and Criminal Justice. In: **Race in Contemporary Brasil**. University Park: Pennsylvania State University Press: Reichman, R., 1999.

ADORNO, T. W.; **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo, Pólen Produção Editorial, 2019.

AMARAL, V. L.; MACEDO, M. F.; BITTENCOURT, F. M. Regra de Ouro: Falhas de Concepção e de Aplicação no Âmbito da União. In: **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal (Org. Márcio Gimene)**. Brasília: Assecor, 2020.

ARAÚJO, H. et al. **Quanto Custa o Plano Nacional de Educação? Uma Estimativa Orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Nota Técnica nº 30 ed. Brasília: IPEA, 2016.

ARAÚJO, P.; ARCOVERDE, L. Brasil tem 1.085 obras de creches e pré-escolas paradas e menor repasse de verbas desde 2009. **GloboNews**, 28 maio 2019.

ARAÚJO, R. O. D. **Nas engrenagens do Estado Novo: a centralidade do DASP na reforma administrativa e na criação de redes organizacionais de produção (1938-1945)**. Tese (Doutorado em História), Niterói: UFF, 2017.

BAKHTIN, M. **Estética da Criação Verbal**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

BALEEIRO, A. **Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal, 2012. v. 2

BARBOSA, W. Da Criação à Fase de Estruturação do IPEA: 1964 A 1970. **História Revista**, v. 20, n. 1, p. 24, 8 jan. 2016.

BASSI, C. DE M. Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública. **Textos Para Discussão Ipea**, p. 36, 2018.

BASTOS, P. P. Z. Ler Sérgio Buarque de Holanda anda mais necessário do que nunca. **Carta Capital**, 09-28 2018.

- BAYER, G. F. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. **R. Adm. Públ.**, v. 9, n. 1, p. 68–89, 1975.
- BECKER, H. **Outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BELSEY, C. **Post-structuralism: A very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BENTO, M. A. S. Branqueamento e Branquitude no Brasil. In: **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. (Orgs. Iray Carone, Maria Aparecida Silva Bento). Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017. p. 25–58.
- BEZERRA, R. Mais de 5 mil crianças não foram matriculadas por falta de vagas. **Diário do Nordeste**, 19 fev. 2019.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Ipea/Inpes Rio de Janeiro, 1988. v. 19
- BITTAR, M. “Não haverá gasto mínimo para saúde e educação”, diz Marcio Bittar sobre pacto federativo. **Estadão**, 5 set. 2020.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.
- BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **bibliotecadigital.FGV.br**, 2012.
- BOURDIEU, P. **Contrafogos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- \_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005a.
- \_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005b.
- \_\_\_\_\_. Uma missão impossível. In: BOURDIEU, P. (Ed.). **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 225–42.
- BRASIL. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.536**, 28 jan. 1922.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 16 jul. 1934.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal**, 1937.
- \_\_\_\_\_. **Lei 4.320**, 17 mar. 1964.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal**, 1967a.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei Nº 200**, 25 fev. 1967b.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.347**, 23 jul. 1987a.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.270**, 17 dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, 4 maio 2000a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028**, 19 out. 2000b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180**, 6 fev. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, 25 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.242**, 30 dez. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95**, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.408**, 26 dez. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.707**, 14 ago. 2018a.

BRASIL, A. N. C. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**, 22 ago. 1987b.

BRASIL, C. DOS D. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2018b.

BRASIL, IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**, 323.12(81) ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. v. 41

BRASIL, M. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

BRASIL, M. DA F. **O Erário e seus homens públicos, 1808-1974**. Rio de Janeiro: Museu da Fazenda Federal, 1974.

BRASIL, M. DO P., Orçamento e Gestão. **Manual Técnico do Orçamento**. Secretaria de Orçamento Federal, 2011.

BRASIL, P. DA R. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963 - 1965** Presidência da República, 1962. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/15>>. Acesso em: 4 dez. 2020

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2020: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura**. Presidência da República, 2020.

BRASIL, S. F. **Boletim Legislativo nº 26, de 2015. A despesa federal em educação: 2004-2014**. Marcos Mendes, 2015b.

- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. **Global networks**, v. 10, n. 2, p. 182–222, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad**, v. 210, p. 156–173, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9–30, jun. 2007b.
- \_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9–30, jun. 2007c.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, p. 604–621, 2020.
- BROWN, W. **Undoing the Demos: Neoliberalism’s Stealth Revolution**. New York: Zone books, 2015.
- BUTLER, J. **Vida precária: os poderes do luto e da violência**. Belo Horizonte: Autêntica Business, 2019.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco 2020 do Plano Nacional de Educação**, 2020. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO\\_14052020.pdf](https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO_14052020.pdf)>
- CANO, I. Racial bias in police use of lethal force in Brazil. **Police Practice and Research: An International Journal**, v. 11, n. 1, p. 31–43, 2010.
- CANO, I.; RIBEIRO, L.; MEIRELES, E. Race, Crime and Criminal Justice in Brazil. In: **Race, Crime and Criminal Justice**. [s.l.] Springer, 2010. p. 207–241.
- CAPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA. **Sobre o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241: análise crítica da Nota Técnica nº 30 do IPEA**, 2016. Disponível em: <[http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica\\_NT30\\_IPEA\\_final.pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2019
- CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**, v. 53, p. 775–819, 2010.
- CARDOSO, F. H. **O Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- \_\_\_\_\_. As tradições do desenvolvimento associado. **Estudos CEBRAP**, n. 8, p. 41–75, 1974.
- CARDOSO JR., J. C. **Td 1584: Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado**. IPEA, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD\\_1584.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2020

- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 181–260.
- CARNEIRO, A. S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese de doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- CARVALHO, H. C. F. A complementação da União ao piso nacional do magistério público: as oportunidades perdidas. **RBPO**, v. 10, n. 2, p. 66–84, 2020.
- CARVALHO, L.; ROSSI, P. Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado. In: **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). São Paulo: Autonomia literária, 2020.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Nota Técnica nº 6. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação** IPEA, 2010.
- CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, p. 613–36, 12 2012.
- CASTRO, J. A. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 22, 2001.
- CASTRO, J. A.; BARRETO, Â. R. Texto para Discussão Nº 965. n. 965, p. 23, 2003.
- CASTRO, J. A.; SADECK, F. Texto para Discussão Nº 955. n. 955, p. 27, 2000.
- CHAIA, J. **Financiamento Escolar no Segundo Império**. Marília: FFCL USP, 1965.
- CODATO, A. N. **Elites e Instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo**. Campinas, UNICAMP, 2008.
- CORDES, T. et al. **Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?** International Monetary Fund, 2015.
- COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: **O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 2**. Coleção Gestão Pública. Brasília: BRASIL, MP, SEGES, 2002. v. 7p. 09–56.
- CRENSHAW, K. W. Unmasking colorblindness in the law: Lessons from the formation of critical race theory. **Seeing race again. Countering colorblindness across the disciplines**, p. 53–84, 2019.
- CROCKER, J. C. The social functions of rhetorical forms. In: **The social use of metaphor (org. J. D. Sapir and J. C. Crocker)**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1977.
- DA SILVEIRA, R. Os selvagens e a massa: papel do racismo científico na montagem da hegemonia ocidental. **Afro-Ásia**, n. 23, 26 jan. 2000.

- DALAND, R. T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. **R. Adm. Públ.**, v. 7, n. 4, p. 5–34, 1973.
- DANTAS, B. (ED.). **Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação: Exercício de 2014** Tribunal de Contas da União, 2015. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2019
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo, Boitempo, 2017.
- DAVIES, N. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. **Educação**, v. 37, n. 2, p. 190–200, 2014.
- DÁVILA, J. **Diploma de brancura: política social e racial no Brasil – 1917-1945**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- DELEUZE, G. Em que se pode Reconhecer o Estruturalismo? In: **História da Filosofia: Ideias e Doutrinas. Século XX. (Org. François Chatelet)**. São Paulo: Zahar, 1983. v. 8.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs**. São Paulo: Ed. 34, 2011. v. 2
- DIANGELO, R. Fragilidade branca. **Revista ECO-Pós**, v. 21, n. 3, p. 35–57, 2018.
- DOWBOR, L. **Aspectos Econômicos da Educação**. São Paulo: Ática, 1986.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930 - 1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DURKHEIM, É. O que é fato social? In: **Durkheim. Sociologia. (Org. José Albertino Rodrigues, Coord. Florestan Fernandes)**. Coleção grandes cientistas sociais. São Paulo: Ed. Ática, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Lições de Sociologia**. São Paulo: EDIPRO, 2015.
- ELIAS, N. **O processo civilizador 2**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- FEE. **A política social brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística - FEE, 1983.
- FERNANDES, F. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus Editôra, 1966.
- \_\_\_\_\_. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FIORI, J. L. **O vôo da coruja**. São Paulo: Record, 2003.
- \_\_\_\_\_. A miséria do “novo desenvolvimentismo”. **Carta Maior**, 07 2012.
- FIRMINO, R. G. **Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: um estudo nos municípios paraibanos**. Dissertação de Mestrado, João Pessoa: UnB - UFPB - UFRN, 2013.



FISCHER, B.; GRINBERG, K.; MATOS, H. Direito, silêncio e racialização das desigualdades na história Afro-brasileira. In: **Estudos afro-latino-americanos: uma introdução**. Alejandro de la Fuente et al. (Coord.). 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

FOUCAULT, M. History of Systems of Thought, 1979. **Philosophy & Social Criticism**, v. 8, n. 3, p. 355–6, 1981.

\_\_\_\_\_. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 1986.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. Qu'est-ce que la critique? Critique et Aufklärung. **Bulletin de la Société Française de philosophie**, v. 82, n. 2, p. pp 35-63, 1990.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999b.

\_\_\_\_\_. A “Governamentalidade”. In: **Estratégia, poder-saber: Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 2003. p. 281–305.

\_\_\_\_\_. **Ditos & Escritos: Arqueologia das Ciências e História dos sistemas de Pensamento—Vol. II**. [s.l.] Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Do governo dos vivos**. São Paulo: Centro de Cultura Social, 2009.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008c.

FRANKENBERG, G. **Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de Direito e o Estado de Exceção**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala**. 20. ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1933.

FRY, P. Color and the Rule of Law in Brazil. **The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America**, p. 186–210, 1999.

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, R. F. D'AGUIAR. A história de um plano. In: **O plano trienal e o ministério do planejamento**. Arquivos Celso Furtado. Rio de Janeiro: contraponto, 2011. v. 4p. 7–22.

G1. Dilma sanciona Orçamento de 2015, e corte de gastos sairá em até 30 dias. **g1.globo.com**, 22 abr. 2015.

GARCIA, R. C. TEXTO PARA DISCUSSÃO NO 726: A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. p. 43, 2000.

- GAY, P. **The Enlightenment**. New York: Vintage Books, 1966.
- GIDDENS, A. Introdução. In: **As consequências da modernidade**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1991. p. 29–43.
- GODOI, B. B. C. **A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)**. Mestrado em História Econômica—São Paulo: Universidade de São Paulo, 4 maio 2007.
- GOFFMAN, E. Embarrassment and social organization. **The American Journal of Sociology**, v. 62, n. 3, p. 264–271, 1956.
- \_\_\_\_\_. **A representação do eu na via cotidiana**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- GOMES, J. M. **Definição do Gasto Público: aspectos institucionais e a disputa política**. Dissertação—São Paulo: FGV/EASP, 1999.
- GORDON, C. Governmental rationality: an introduction. In: **The Foucault Effect: studies in governmentality**. Exeter: Harvester Wheatsheaf, 1984. p. 1–52.
- GOUVEA, G. F. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil: Poder e Lógica de Ação**. PhD Thesis—[s.l.] UNICAMP, 1984.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, MARCO ANTÔNIO SANDOVAL DE; TONETO JR., RUDINEI. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atual, 2009.
- GUSFIELD, J. **The Culture of Public Problems. Drinking-driving and the symbolic order**. Chicago: University of Chicago Press, 1984.
- HARVEY, D. **Breve historia del neoliberalismo**. Buenos Aires: Ediciones Akal, 2015.
- HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, v. 12, n. 25, p. 312–340, dez. 2010.
- HERZFELD, M. **A Produção Social da Indiferença: Explorando as Raízes Simbólicas da Burocracia Ocidental**. Brasília: Vozes, 2016a.
- HESSEL, R. Educação é a pasta mais afetada pelo corte de verba determinado por Dilma. **Estado de Minas**, 9 jan. 2015.
- HILBERT, R. A. Bureaucracy as Belief, Rationalization as Repair: Max Weber in a Post-Functionalist Age. **Sociological Theory**, v. 5, n. 1, p. 70, 1987.
- HOLANDA, S. B. **O homem cordial**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.
- HOSKIN, K.; MACVE, R.; STONE, J. The Historical Genesis of Modern Business and Military Strategy: 1850 - 1950. p. 33, 1997.

HULL, M. S. **Government of paper: the materiality of bureaucracy in urban Pakistan**. Berkeley: University of California Press, 2012.

INESC. **O Brasil com baixa imunidade: balanço do Orçamento Geral da União 2019**. Brasília, , 2020.

IPEA. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, 2012.

\_\_\_\_\_. Ensino superior público: gratuidade e a proposta ECR. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, v. 49, n. Especial, 2017.

JESUS, C. M. DE A. A persistência do privilégio da brancura: notas sobre os desafios na construção da luta antirracista. In: **Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil**. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.). Curitiba: Appris, 2017.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração pública do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KRUGMAN, P. The Austerity Delusion. **The Guardian**, 29 abr. 2015.

LABORNE, A. A. DE P. Branquitude, Colonialismo e Poder: A produção do conhecimento acadêmico no contexto brasileiro. In: **In. Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil**. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.). Curitiba: Appris, 2017.

LACLAU, E. **La Razón Populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

\_\_\_\_\_. **Why do empty signifiers matter to politics**. London: Verso, 2007.

LAFER, C. The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961. **Latin American Studies Program, Dissertation Series, Cornell University**, p. 39-, 1970.

LAMOUNIER, B. perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 2, n. 2, 1987.

\_\_\_\_\_. Formação de um pensamento político autoritário. In: **História da Civilização Brasileira, Tomo III, O Brasil Republicano**. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1988. v. 2. Sociedade e Instituições.

LAVAL, C. **Foucault, bourdieu et la question néolibérale**. Paris: éditions la découverte, 2018.

LÉVI-STRAUSS, C. A eficácia simbólica. In: **Antropologia estrutural**. 5. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996a. p. 215–36.

\_\_\_\_\_. **Antropologia Estrutural**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996b.

- LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public administration review**, p. 79–88, 1959.
- LOPES, D. DE O.; SOUSA JR., L. Repercussões dos Cortes Orçamentários na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). **VII Encontro Anual da FINEDUCA**, p. 204–6, 2019.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Burocracia e Política na Nova Ordem Democrática no Brasil. p. 1–15, 1997.
- MACHADO, S. F.; TERUYA, T. K. O Manifesto de 1932 e as repercussões na formação de professores da rede pública de ensino. 2007. **UEM**, 2007.
- MAIA, W. **História do orçamento público no Brasil. São Paulo, 2010.**
- MANNING, P. K. Goffman on Organizations. **Organization Studies**, v. 29, n. 5, p. 677–699, maio 2008.
- MARQUES, Â. C. S.; PRADO, M. A. M. **Diálogos e Dissidências: M Foucault e J. Rancière**. Curitiba: Appris, 2018.
- MARTÍN, P. M. DU GAY, P. (2012). En elogio de la burocracia. **Cuadernos de Relaciones Laborales**, v. 33, p. 6, 2015.
- MARTINS, L. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARTINS, P. DE S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Brasília: Autores associados. Coedição Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2011.
- MASCARO, A. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MAZIEIRO, G. Em 4 anos, Brasil reduz investimento em educação em 56%; cortes continuam. **UOL**, 2 maio 2019.
- MEDEIROS, M. **Texto para Discussão N° 852: A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. IPEA, , 2001.
- MELCHIOR, J. C. DE A. **O financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.
- MELLO, D. Ministro do Planejamento: é preciso fazer ajustes para não frustrar expectativas. **Agência Brasil**, 21 out. 2016.
- MELLO E SOUZA, N. N. Tecocracia e nacionalismo. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 71–112, 1967.
- MELO, E. B. B. DE. **Quem produz e a quem se destinam os sentidos das ações sociais? Max Weber e os papéis do Estado e do mercado hoje**. Anais do 19º Congresso Brasileiro de Sociologia. **Anais**. In: 19º Congresso Brasileiro de Sociologia. Florianópolis: SBS, 2019a

\_\_\_\_\_. *Liberdade, Crítica e Política: A Coerência do Pensamento de Foucault a partir do seu Debate com Habermas. Revista de e Contemporânea*, v. 7, n. 1, p. 157–193, 2019b.

\_\_\_\_\_. Branquitude e racismo institucional no Planejamento e orçamento Governamental. In: **Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro. (Org. Elaine de Melo Xavier)**. Brasília: Assecor, 2020. p. 11–50.

MELO, E. B. B. DE; FARIA, R. Branquitude e racismo institucional no planejamento e orçamento governamental. In: **As estruturas dissimuladas do racismo: histórias, memória e resistências. (Org. Ivair Augusto Alves dos Santos e Marcos Moreira)**. Porto Alegre: Nova Práxis Editorial, 2020.

MELO, E. B. B. DE; FERREIRA, G.; COÊLHO, L. M. Racismo Institucional e Institucionalismo Transcendental: reflexões sobre genocídio da juventude negra e políticas afirmativas, e aportes para um sistema de justiça antirracista no Brasil. **Anais da II Jornada de Estudos negros da Universidade de Brasília**, 2018.

MIRANDA, J. H. DE A. Branquitude invisível – pessoas brancas e a não percepção dos privilégios: verdade ou hipocrisia? In: **Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.)**. Curitiba: Appris, 2017.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Tese de Doutorado, Brasília, UnB, 2012.

MORETTI, B. **Ocupar a casa vazia: impeachment de 2016 e a construção de sentidos no domínio público**. Lisboa: Chiado Editora, 2017.

MORETTI, B.; BANDEIRA, E.; SANTOS, E. CF 30 anos: o (des)equilíbrio entre a questão fiscal e os direitos sociais em quatro tempos. In: **30 anos da Constituição Federal Brasileira: Notas para um obituário precoce (1988/2018)**. Brasília: Frente Ampla de Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Público pela Democracia; Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável; Plataforma Política Social – Caminhos para o Desenvolvimento, 2018. p. 117–124.

MORETTI, B.; FUNCIA, F. R.; OCKÉ-REIS, C. O Teto de Gastos faz mal à saúde. In: **Economia no pós-pandemia: dismantando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia literária, 2020. p. 172–81.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 39–60, 06 2017.

MORETTI, B.; MELO, E. B. B. DE. Como os indicadores fiscais criam configurações do sensível que impactam políticas públicas? Um estudo de caso sobre a Emenda Constitucional 95/2016 à luz de uma abordagem pós-estruturalista. **Anais do 19º Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2019.

MOUFFE, C. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

- MOUZELIS, N. P. **Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories**. Chicago: Aldine, 1968.
- NASSUNO, M. Burocracia e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 3, p. 807–808, dez. 2006.
- NEGRI, B. O financiamento da educação no Brasil. **Textos Para Discussão Inep**, v. 1, n. 1, p. 1–12, 1996.
- NICOLAU, P. M. Análise da Evolução Histórica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)? 1938-1986. p. 67, 2014.
- NÓBREGA, M. DA. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.
- NOGUEIRA, O. **Constituições Brasileiras: 1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. 1
- OLIVEIRA, R. G. DE et al. Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00150120, 2020.
- OLIVEIRA, F. Viagem ao olho do furacão: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 48, p. 1–19, 1997.
- OLIVEIRA, G. DE S.; SOUSA, A. DE A.; OLIVEIRA, E. G. **O financiamento da educação brasileira sob a ótica das políticas gerenciais de ajuste fiscal e da racionalidade financeira**. FINEDUCA, 2017. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/AnaisV/Políticas/>>. Acesso em: 4 fev. 2019
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **R. Adm. Públ.**, v. 40, n. 1, p. 273–88, 2006.
- OLIVEIRA, T. Mais de 1.600 crianças estão sem estudar por falta de vagas no Recife, diz Conselho Tutelar. **G1 PE**, 4 ago. 2018.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, out. 2011.
- PATEMAN, C. **The sexual contract**. Cambridge: Polity Press, 1988.
- PELLANDA, A.; CARA, D. Educação na pandemia: oferta e financiamento remotos. In: **Economia no Pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. Rio de Janeiro: Autonomia literária, 2020.
- PEREIRA, L. C. B. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. Ano 48, n. 1, p. 5–26, 1997.

- PINTO, J. M. DE R. Os números do financiamento da educação no Brasil. **Pro-posições**, 3. v. 16, n. 48, p. 75–86, 2005.
- PINTO, J. M. DE R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23–46, 2006.
- PIRES, M. C. DE C. **Nota Técnica: Análise da PEC 55**. IPEA, , 2016. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/161130\\_cc33\\_nt\\_pec\\_55.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/161130_cc33_nt_pec_55.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2020
- PIRES, T. R. DE O. **Criminalização do racismo entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos**. Tese de doutorado—Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica Rio de Janeiro, 2013.
- PIRES, T. R. DE O. Estruturas intocadas: Racismo e ditadura no Rio de Janeiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 2, p. 1054–1079, 2018.
- PORTO, W. C. **Constituições Brasileiras: 1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. 4
- PORTUGAL, DE S. S. **Orçamento Fiscal e Monetário de Pleno Emprego e seus Efeitos sobre a Demanda Agregada**. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1982.
- PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137–162, 2011.
- PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- RAMOS, A. G. **Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho: Ensaio de sociologia do conhecimento**. Departamento de Imprensa Nacional, 1949.
- RANCIÈRE, J. **Políticas da escrita**. São Paulo, Ed. 34, 1995.
- \_\_\_\_\_. **The politics of aesthetics: the distribution of the sensible**. London: Continuum, 2004.
- \_\_\_\_\_. **A partilha do sensível: estética e política**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- \_\_\_\_\_. Does democracy mean something? **Dissensus: on politics and aesthetics**, p. 45–61, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Ten Thesis on politics. In: **Dissensus: on politics and aesthetics**. London: Continuum, 2010b.
- \_\_\_\_\_. **The method of equality. Interviews with Laurent Jeanpierre and Dork Zabunyan**. Cambridge: Polity Press, 2016.
- \_\_\_\_\_. **O espectador emancipado**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.
- \_\_\_\_\_. **O desentendimento**. São Paulo: Ed. 34, 2018.

REINHOUDT, J.; AUDIER, S. **The Walter Lippmann Colloquium**. Cham: Springer International Publishing, 2018.

RETAMOZO, M. LAS DEMANDAS SOCIALES Y EL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES. **Cinta de moebio**, p. 110–127, 2009.

REZENDE, V. Juros futuros têm alta firme com Renda Cidadã no foco. **Valor**, 29 set. 2020.

RIBEIRO, J. A. C. Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos Anos 90. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 10, 2001.

RIBEIRO, S. M. R. Governança democrática e viés técnico da burocracia brasileira. p. 28, 2011.

RICUPERO, B. **Celso Furtado e o pensamento social brasileiro**. Estudos Avançados, v. 19, n. 53, p. 371-377, 2005.

RICUPERO, B.; FERREIRA, G. N. Estado e sociedade em Oliveira Vianna e Raymundo Faoro. **Caderno CRH**, v. 18, n. 44, 2005.

RIZO, C. P. A modernização político institucional brasileira na visão autoritária e democrática nos escritos produzidos entre as décadas de 1920 e 1940. **Revista Ágora**, n. 29, p. 49–61, set. 2019.

ROMÃO, J. E. Financiamento da educação no Brasil - marchas e contramarchas. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 2, p. 361–84, 2006.

ROSSI, P. et al. Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. **Educ. Soc.**, v. 40, n. e0223456, 2019.

ROSSI, P.; DAVID, G.; DWECK, E. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo: Autonomia literária, 2020. p. 245–261.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. In: **Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. (Orgs. Pedro Rossi, Esther Dweck, Ana Luíza Matos de Oliveira). 1. ed. São Paulo: Autonomia literária, 2018. p. 14–31.

SALDAÑA, P. Sob Bolsonaro, gasto do MEC com investimentos é o menor desde 2015. **Folha de São Paulo**, 14 fev. 2021.

SAMPAIO JR., P. DE A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, p. 672–688, 2012.

SANTOS, R. A. DOS; SILVA, R. M. DE N. B. E. Racismo científico no Brasil: um retrato racial do Brasil pós-escravatura. **Educar em Revista**, v. 34, n. 68, p. 253–268, abr. 2018.



SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. n. 24, p. 10, 2008.

**SBPC. Moção aprovada pela Assembleia Geral Ordinária de Sócios da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada em 25 de julho de 2019, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), em Campo Grande, por ocasião da 71ª Reunião Anual da SBPC, intitulada “Por uma discussão ampla e profunda do projeto Future-se”, SBPC, 2019.**

SCHMIDT, J.; WARTENBERG, T. E. Foucault’s Enlightenment: Critique, Revolution, and the Fashioning of the Self. In: KELLY, M. (Ed.). **Critique and power: recasting the Foucault/Habermas debate / edited by Michael Kelly**. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1994.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVA, F. DE S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. **Estado, Instituições e Democracia: democracia vol. 2**. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, M. C. **Textos para discussão interna Nº 123. O orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no projeto constitucional IPEA**, , 1987.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira (3ª edição)**, IPEA, 2010.

SINGER, A. **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, J. **A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

\_\_\_\_\_. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

STAVRAKAKIS, Y. Hegemony or Post-hegemony? Discourse, Representation and the Revenge(s) of the Real. In: **Radical democracy and collective movements today: the biopolitics of the multitude versus the hegemony of the People**. Surrey, England: Ashgate Publishing Limited, 2014.

STEINHORST, C. **A política de financiamento do Ensino Médio Público no período de 1996 a 2006**. Dissertação de Mestrado, Brasília: UnB, 2009.

SUZART, J. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 869–87, 2015.

SWARTZ, D. O Estado como Banco Central do Crédito Simbólico. In: **Dossiê Pierre Bourdieu**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. p. 81–104.

- SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. “SEEING LIKE A SOCIAL MOVEMENT”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, n. 2, p. 411–434, 2019.
- TAVOLARO, S. B. F. Retratos não-modelares da modernidade: hegemonia e contra-hegemonia no pensamento brasileiro. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 17, p. 1115–1141, 2017.
- TEIXEIRA, A. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 14, 2015.
- TEIXEIRA, E. **O déficit e a crise das finanças públicas**: Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
- TELLES, E. E. **Race in another America: The significance of skin color in Brazil**. New Jersey, Princeton University Press, 2004.
- THOBURN, N. Patterns of production: Cultural studies after hegemony. **Theory, Culture & Society**, v. 24, n. 3, p. 79–94, 2007.
- TOKARNIA, M. MEC quer alterar meta de investimento de 10% do PIB. **Agência Brasil**, 11 jul. 2019.
- UOL. Silvio Almeida: Ser antirracista é incompatível com a não defesa do SUS. **UOL**, 22 jun. 2020.
- VARGAS, J. C. Por uma mudança de paradigma: antinegritude e antagonismo estrutural. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p. 83–105, 2017.
- 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.
- \_\_\_\_\_. **Sinédques de planejamento**. Tese de doutorado, Brasília: UnB, 2020a.
- \_\_\_\_\_. Machitude no Planejamento Governamental. In: **Gênero e raça no orçamento público brasileiro**. Elaine de Melo Xavier (Org.). Brasília: Assecor, 2020b.
- VIANA, O. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005. v. 27
- VIANNA, L. W. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 53, p. 33–47, mar. 1999.
- VIANNA, O. **Direito do Trabalho e Democracia Social: o Problema da Incorporação do Trabalhador no Estado**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

VIEIRA, F. S. et al. **Políticas Sociais e Austeridade Fiscal - Como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: CEBES, 2018.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 26, 2015.

VONBUN, C. EDUCAÇÃO SUPERIOR UMA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E SUAS LIÇÕES PARA O BRASIL. **Textos Para Discussão Ipea**, v. 1720, p. 106, 2012.

WACQUANT, L. Crafting the neoliberal state Workfare, prisonfare and social insecurity. **Sociological Forum**, v. 25, n. 2, p. 5–23, 2010.

\_\_\_\_\_. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, v. 25, n. 66, p. 505–518, 2012.

WAHRLICH, B. M. DE S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **R. Adm. públ.**, v. 8, p. 25–75, 1974.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva vol.1**. Brasília: Editora UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva vol. 2**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

WILDAVSKY, A. If planning is everything, maybe it's nothing. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 127–153, 1973.

WILLIAMS, J. **Pós-estruturalismo**. Petrópolis: Vozes, 2012.

## ANEXOS

### Anexo A: Termo de consentimento livre e esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	
Pessoa entrevistada	Data da entrevista
<p>Declaro livre e integral consentimento e compreensão dos seguintes termos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Concederei entrevista para contribuir para a pesquisa de doutorado de Otávio Ventura.</li><li>2. A pesquisa busca compreender como servidores públicos formulam as suas próprias teorias, tendo como pano de fundo os processos de concepção de modelo e de elaboração do Plano Plurianual.</li><li>3. A entrevista poderá ser gravada e o pesquisador poderá tomar notas.</li><li>4. Minha participação na pesquisa será mantida em absoluto sigilo.</li><li>5. Também serão mantidos sob sigilo absoluto quaisquer dados que possam contribuir, ainda que indiretamente, para revelar identidades, minha ou de terceiros.</li><li>6. Autorizo que o conteúdo desta entrevista seja empregado na pesquisa.</li></ol>	
Assinatura (pessoa entrevistada)	
Assinatura (pesquisador)	

## Anexo B: Lista de entrevistas

<b>Entrevista nº</b>	<b>Descrição</b>
1	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 3).
2	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
3	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
4	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).

### Anexo C: Lista de documentos

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>
<b>Doc. 1</b>	Notas Taquigráficas - Comissão de Educação. Reunião de: 14/08/2018. Câmara dos Deputados. Disponível em <a href="https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/53564">https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/53564</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 2</b>	Mensagem de Veto à LOA 2018 (Mensagem Nº 1, de 2 de janeiro de 2018). Presidência da República. Casa Civil. Publicado no DOU de 3 de janeiro de 2018.
<b>Doc. 3</b>	Nota Técnica nº 24228/2017-MP de 27 de dezembro de 2017. Processo SEI nº 03500.001256/2017-48.
<b>Doc. 4</b>	Mensagem de Veto LDO 2018 (Mensagem nº 277, de 8 de agosto de 2017). Presidência da República. Casa Civil. Publicado no DOU de 9 de agosto de 2018.
<b>Doc. 5</b>	Mensagem de Veto LDO 2019 (Mensagem Nº 449, de 14 de agosto de 2018). Presidência da República. Casa Civil. Publicado no DOU de 15 de agosto de 2018.
<b>Doc. 6</b>	Manual Técnico do Orçamento 2012. Disponível em <a href="https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto:mto_verseos_anteriores">https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto:mto_verseos_anteriores</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 7</b>	Apresentação da Programação Orçamentária 2012, de fevereiro de 2012. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Disponível em <a href="http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/relatorio-de-avaliacao-orientadora/reprogramacao_orcamentaria2012.pdf">http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/relatorio-de-avaliacao-orientadora/reprogramacao_orcamentaria2012.pdf</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 8</b>	Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2015. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2015/ploa/mensagempresidencial.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2015/ploa/mensagempresidencial.pdf</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 9</b>	Apresentação da Programação Orçamentária 2014, de 20 de fevereiro de 2014. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/planejamento/apresentacoes-2014/programacao_orcamentaria_2014_.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/planejamento/apresentacoes-2014/programacao_orcamentaria_2014_.pdf</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 10</b>	Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2018. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2018/mensagem-modificativa-ploa-2018/mensagem-presidencial.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2018/mensagem-modificativa-ploa-2018/mensagem-presidencial.pdf</a> , visitado em 07/02/2021.

<b>Doc. 11</b>	Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional 2020. Disponível em <a href="https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/mensagem-ao-congresso-2020.pdf">https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/mensagem-ao-congresso-2020.pdf</a> visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 12</b>	Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2020. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/ploa/mensagem-presidencial-2020.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/ploa/mensagem-presidencial-2020.pdf</a> visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 13</b>	Exposição de Motivos da Proposta de Emenda à Constituição nº 241 (EMI nº 00083/2016 MF/MPDG), de Brasília, 15 de junho de 2016. Disponível em <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm</a> , visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 14</b>	O RREO em Foco da União é uma versão resumida do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) com análises gráficas. Disponível em <a href="https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-uniao/2020/12">https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-uniao/2020/12</a> visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 15</b>	Fala do Sr. Ministro Paulo Guedes em Audiência Pública Ordinária na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 25 de Setembro de 2019. Disponível em <a href="https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57691">https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57691</a> visitado em 07/02/2021.
<b>Doc. 16</b>	Nota Técnica da SOF, SEI nº 16725/2020/ME.
<b>Doc. 17</b>	Pedido de acesso à informação nº 03006001274201972, respaldado na Lei de Acesso à Informação e atendido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) permitiu o acesso a cerca de 400 documentos, dentre Notas Técnicas, Pareceres e Despachos do Ministério do Planejamento referentes a processos que culminaram em abertura de créditos orçamentários ao Ministério da Educação. Por exemplo: a EM nº 00105/2017 MP, Nota Informativa nº 2655/2017-MP, Nota Informativa nº 3760/2017-MP e EM nº 00218/2017 MP e Nota Informativa nº 8356/2017-MP.
<b>Doc. 18</b>	Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2019. Edição 2019 (9ª versão), Brasília. Disponibilizada em 25 de Outubro de 2019. Disponível em <a href="https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf">https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf</a> . Acesso em 13/02/2021.
<b>Doc. 19</b>	Apresentação da Programação Orçamentária. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/planejamento/apresentacoes-2015/150522_progr_orc_2015.pdf">https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/planejamento/apresentacoes-2015/150522_progr_orc_2015.pdf</a> . Acesso em 13/02/2021.
<b>Doc. 20</b>	Manual Técnico de Orçamento. Versão 2011, Brasília. Publicado em 2010. Disponível em

	<a href="https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/618/1/mto_2011.pdf">https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/618/1/mto_2011.pdf</a> . Acesso em 13/02/2021.
<b>Doc. 21</b>	Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 1º Quadrimestre de 2011. Brasília, Maio de 2011. Disponível em <a href="https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2011/27">https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2011/27</a> . Acesso em 18/02/2021.
<b>Doc. 22</b>	Mensagem nº 622, de 30 de dezembro de 2015. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. publicado no DOU de 31.12.2015 - Edição extra.
<b>Doc. 23</b>	Reunião, Audiência Pública da CMO de 25/09/2019. Câmara Dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão E Redação – DETAQ. Fala do Sr. Waldery Rodrigues Jr.
<b>Doc. 24</b>	Impactos e Riscos Fiscais no Novo Fundeb. (Emenda Constitucional nº 108/2020). SECAP, setembro de 2020.
<b>Doc. 25</b>	Parecer da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), Relatora da Comissão Especial destinada a proferir Parecer à PEC Nº 15-b, de 2015. Documento eletrônico assinado por Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), através do ponto SDR_56067, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.
<b>Doc. 26</b>	Mensagem nº 703, de 26 de dezembro de 2016. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Publicado no DOU de 27 de dezembro de 2019.
<b>Doc. 27</b>	Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Publicado no DOU de 12 de novembro de 2019.
<b>Doc. 28</b>	Acórdão nº 2018/2019 – TCU – Plenário. Relator Walton Alencar Rodrigues. Processo <a href="https://www.tcu.gov.br/portal/verba/03328620183">033.286/2018-3</a>
<b>Doc. 29</b>	TCU, Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 2014, p. 885.
<b>Doc. 30</b>	TCU, Relatório de Acompanhamento. Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário.
<b>Doc. 31</b>	Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2012. Brasília, 2011.
<b>Doc. 32</b>	ENAP. Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento - 17ª Edição. Apresentação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF Professor: Bruno César Grossi de Souza. 6 de janeiro de 2012. Missão e Visão SOF (2012 – 2015).
<b>Doc. 33</b>	Relatório de Gestão da SPI/MPOG, 2007. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-">https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-</a>



	<a href="https://www.gov.br/imagens/secretarias/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2007/spi/1_spi2007_relatorio_de_gestao.pdf">imagens/secretarias/arquivo/aceso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2007/spi/1_spi2007_relatorio_de_gestao.pdf</a> acessado em 14/02/2021.
<b>Doc. 34</b>	Relatório de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em <a href="https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-auditorias/relatorio-de-gestao-2018-mp">https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-auditorias/relatorio-de-gestao-2018-mp</a> acessado em 14/02/2021.
<b>Doc. 35</b>	Missão, Visão e Valores da STN/ME. Disponível em <a href="https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/missao-visao-e-valores">https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/missao-visao-e-valores</a> acessado em 14/02/2021.
<b>Doc. 36</b>	BRASIL. Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016.
<b>Doc. 37</b>	BRASIL. Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.
<b>Doc. 38</b>	BRASIL. Decreto nº 6.929, de 6 de agosto de 2009.
<b>Doc. 39</b>	Mensagem nº 764, de 31 de dezembro de 2020. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Publicado no DOU de 31 de dezembro de 2019.
<b>Doc. 40</b>	Edital ESAF nº 119, de 07 de dezembro de 2009. Concurso Público para Provimento de Cargos de Analista de Planejamento e Orçamento.
<b>Doc. 41</b>	Edital ESAF nº 32 de 29 de junho de 2015. Concurso Público para Provimento de Cargos de Analista de Planejamento e Orçamento.
<b>Doc. 42</b>	Diagnóstico da Área Orçamentária dos Estados Brasileiros. Secretaria-adjunta para Assuntos de Gestão Corporativa. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2011.
<b>Doc. 43</b>	Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2011. Brasília, 2010.
<b>Doc. 44</b>	Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2020. Brasília, 2019.
<b>Doc. 45</b>	Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: 2º quadrimestre de 2020. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Setembro de 2020.
<b>Doc. 46</b>	Gestão Orçamentária e Fiscal 3º Relatório Bimestral. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda. SOF. Disponível em <a href="https://static.poder360.com.br/2020/07/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-3-bimestre-2020-22jul2020.pdf">https://static.poder360.com.br/2020/07/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-3-bimestre-2020-22jul2020.pdf</a> . Acesso em 18/02/2021.
<b>Doc. 47</b>	Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2016. SOF. Brasília, novembro de 2016. Disponível em <a href="http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-">http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamentos-</a>

	<a href="#">anuais/orcamento-2016/relatorio-de-avaliacao-fiscal/relatoriodeavaliacaoreceitasedespesas5bimestre.pdf</a> acessado em 14/02/2021.
<b>Doc. 48</b>	Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: 1º quadrimestre de 2020. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Maio de 2020.
<b>Doc. 49</b>	BRASIL. Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.
<b>Doc. 50</b>	BRASIL. Portaria Fazenda/ME nº 568, de 12 de janeiro de 2021. Publicado no DOU em 14/01/2021.
<b>Doc. 51</b>	Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2010. Brasília, 2009.
<b>Doc. 52</b>	BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.
<b>Doc. 53</b>	BRASIL. Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010.
<b>Doc. 54</b>	BRASIL. Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015.
<b>Doc. 55</b>	BRASIL. Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016.
<b>Doc. 56</b>	BRASIL. Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017.
<b>Doc. 57</b>	BRASIL. Decreto nº 9.561, de 14 de novembro de 2018.
<b>Doc. 58</b>	Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2020. Resumo da Política Econômica do Governo. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2019.
<b>Doc. 59</b>	BRASIL. Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: 1º quadrimestre de 2011. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Maio de 2011.
<b>Doc. 60</b>	BRASIL. Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.
<b>Doc. 61</b>	Portaria Conjunta SOF/STN nº 1, de 20 de junho de 2011. Publicado no DOU de 22/06/2011, Seção I, Página 39. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
<b>Doc. 62</b>	Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011.
<b>Doc. 63</b>	Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal - MT PPA. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). Ministério da Economia (ME). Brasília, março de 2019.
<b>Doc. 64</b>	Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento, de 14 de abril de 1999.

	Disponível em <a href="http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf">http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf</a> acessado em 14/02/2021.
<b>Doc. 65</b>	Estudo Técnico Nº 20/2018-CONOF/CD. Revisão Orçamentária 2019. Diagnóstico para Educação: Possibilidades e Perspectivas. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados. <a href="http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao">http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao</a> .
<b>Doc. 66</b>	Portaria SOF/SEAFI nº 6, de 18 de julho de 2019. Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita para aplicação no âmbito da União.
<b>Doc. 67</b>	Revisão da Classificação segundo o Identificador de Resultado Primário (RP) das Despesas Obrigatórias Constantes da LOA 2019. SOF/SEF/ME. Brasília, março de 2019.
<b>Doc. 68</b>	BRASIL. Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: exercício de 2011. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Fevereiro de 2012.
<b>Doc. 69</b>	BRASIL. Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais: Exercício de 2016. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Fevereiro de 2017.
<b>Doc. 70</b>	BRASIL. Relatório de avaliação do cumprimento das metas fiscais de 2015. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Fevereiro de 2016.

## **Anexo D: Roteiro de Entrevista**

Roteiro de Entrevista semi-estruturada (tempo estimado: 60min):

1. Você poderia descrever sucintamente sua experiência com a área planejamento e orçamento federal, em termos de cargos, funções e atribuições?
2. No geral, como você descreveria os procedimentos e instrumentos mais comuns de planejamento e orçamento e suas relações com as políticas públicas do MEC/MPOG?
3. Nesses procedimentos, quais são os principais pontos de atenção, os princípios e cuidados que os servidores do MEC/MPOG devem adotar para que seus atos sejam bem avaliados internamente ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal?
4. Como você descreveria o relacionamento da SOF/SEPLAN/SPO com as demais áreas econômicas do Governo Federal?
5. Como você descreveria o relacionamento da SOF/SEPLAN/SPO com as áreas sociais do Governo Federal?
6. É comum à SOF/SEPLAN/SPO apresentar/processar demandas aos/dos órgãos centrais/setoriais (SOF, SEPLAN ou MEC)?
7. Como eram respondidas demandas do MEC?
8. Você acha que as práticas da SOF/SEPLAN são bem documentadas? Há alguma dimensão dessas práticas que não dá pra captar apenas observando o material escrito produzido pelos órgãos?
9. Como você avalia eventuais atritos, cooperações, competições entre a área de planejamento e orçamento e as demais áreas econômicas ou sociais do governo?
10. Como você avalia a relação entre as dimensões fiscal e social nas práticas de planejamento e orçamento federal?

As perguntas foram indutoras de um diálogo que buscou abordar os principais temas investigados na pesquisa. O diálogo, contudo, foi livre e buscou abrir-se às declarações que os entrevistados e entrevistadas estavam confortáveis em oferecer ao entrevistador.