



# **GÊNERO E RAÇA NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

**Org. Elaine de Melo Xavier**



# **GÊNERO E RAÇA NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**

ELAINE DE MELO XAVIER (ORGANIZADORA)

**Junho de 2020**

## FICHA TÉCNICA

Autores:

**Carmela Zigoni**

**Eduardo Gomor dos Santos**

**Elaine de Melo Xavier**

**Elton Bernardo Bandeira de Melo**

**Júlia Alves Marinho Rodrigues**

**Otávio Ventura**

Diagramação e edição de arte

**Gabriela Alves e Priscilla Castro**

Revisão Ortográfica

**Aline Nunes**

Revisão:

**Carla Beatriz de Paulo**

**Elaine de Melo Xavier**

**Juliana Ribeiro Oliveira**

Texto contracapa

**Thayene Rocha**

Foto da capa

**People Images/Getty Images**

Apoio

**ASSECOR - Associação Nacional dos  
Servidores da Carreira de Planeja-  
mento e Orçamento**

Gerente Assecor

**Lício Jônatas de Oliveira**

Gênero e raça no orçamento público brasileiro /

organizadora: Elaine de Melo Xavier. – 1.ed. - Brasília: Assecor, 2020.  
204p. : il.; 14,5 x 21cm.

Vários Autores

ISBN 978-65-00-07622-6

1. Gênero. 2. Raça. 3. Orçamento público brasileiro. I. Zigoni, Carmela.  
II. Santos, Eduardo Gomor dos. III. Xavier, Elaine de Melo. IV. Gênero e raça  
no orçamento público brasileiro. V. Associação Nacional dos Servidores  
da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor.

CDD320

## PREFÁCIO

A decisão de publicar esta obra é anterior às manifestações antirracistas mundiais provocadas pelo assassinato do americano George Floyd, homem negro cruelmente asfixiado pelo policial Derek Chauvin, durante uma operação policial filmada por um celular. As reações que se seguiram ao assassinato colocaram o racismo, principalmente contra a população negra, no centro da agenda mundial, dividindo as atenções da opinião pública, inclusive, com ações de enfrentamento à maior pandemia dos últimos cem anos e as preocupações com a crise econômica dela decorrente.

No Brasil, país em que a população negra tem 2,7 mais chances de ser vítima de assassinato que a população branca, muitas vezes provocadas por agentes de Estado, não foram poucos os que se perguntaram os motivos pelos quais situações semelhantes não geram a mesma contundência por parte dos movimentos de defesa dos direitos das pessoas negras. Estes questionamentos são certamente oriundos de pessoas que desconhecem a luta dos movimentos antirracistas brasileiros, que a despeito das enormes desigualdades raciais ainda vigentes no Brasil, lograram avançar em diversos segmentos nas últimas décadas, não sem enfrentar forte resistência.

Se não cabe questionar e exigir novas estratégias de pessoas negras em relação ao enfrentamento ao racismo, o que também vale para as mulheres em relação ao sexismo, outro tema aqui abordado, cabe a provocação para a burocracia do Estado, atores e atrizes sociais relevantes para a superação dessas desigualdades sociais. É neste contexto que esse livro se insere.

Embora mais reconhecido no âmbito das relações pessoais, e, talvez por isso erroneamente circunscrito no campo dos valores e costumes, o racismo e o sexismo, ideologias que estruturam, produzem e reproduzem as desigualdades de gênero e raça, tornam-se opacos no âmbito das instituições, processos e instrumentos. Esse fenômeno também pode ser observado no orçamento público, em que travestidos de técnicas e procedimentos herméticos, as escolhas alocativas e seus processos desnudam os vencedores e perdedores da disputa por recursos públicos, elementos fundamentais para a garantia de direitos, riqueza e, em última instância, poder.

Esta publicação é, portanto, uma contribuição da Assecor à reflexão coletiva sobre o papel do orçamento público na produção ou redução das desigualdades sociais.

Para além de uma mera reflexão, o trabalho é, acima de tudo, um chamado para a ação e transformação do País em uma sociedade mais justa e solidária.

Roseli Faria  
Presidente da ASSECOR

## APRESENTAÇÃO

O orçamento público é o instrumento pelo qual os direitos sociais e individuais conquistados por mulheres e negros na Constituição Federal de 1988 podem ser materializados.

A despeito disso, os compromissos democraticamente conferidos ao Estado brasileiro parecem ser considerados apenas de forma secundária nas decisões alocativas tomadas em âmbito federal. Refletir sobre as razões pelas quais isso acontece levou a que eu e Roseli Faria, Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor, pensássemos este livro.

Em meados do ano passado, apresentamos a colegas de carreira que sabíamos vir refletindo sobre essas questões, assim como a profissionais que lidam em seu dia a dia com a elaboração, a implementação, o monitoramento e/ou a avaliação de políticas públicas federais, tanto no âmbito governamental quanto não-governamental, o convite para compartilhar suas considerações por meio deste livro. O resultado é um conjunto de estudos teórico-empíricos que abordam a relação de mulheres e negros com o Orçamento Geral da União (OGU) sob diferentes perspectivas. Tais estudos evidenciam não apenas os fatores estruturais e conjunturais,

materiais e simbólicos que atuam limitando a incidência desses grupos sociais no orçamento público, mas também as relações que se estabelecem entre tais fatores.

No capítulo 1, *Branquitude e Racismo Institucional no Planejamento e Orçamento Governamental*, Elton de Melo reflete sobre as características da branquitude presentes na burocracia federal, particularmente a responsável pela gestão das finanças públicas, e como isto permite que as relações socialmente hierarquizadas entre brancos e não-brancos se perpetuem no País 132 anos após ser decretada o fim da escravidão. Ao adotar como universal a perspectiva do homem-branco-proprietário, sustenta Melo, a burocracia federal da área de finanças públicas dirige o processo de planejamento e orçamentação do País ao atendimento dos interesses daquele grupo social, possibilitando a manutenção do seu *status quo*.

No capítulo 2, *A Questão do Racismo no Orçamento Público*, Carmela Zigoni mostra como o orçamento público federal constitui-se em mais uma evidência do racismo institucional engendrado no Estado brasileiro. Inspirada pela Metodologia Orçamento e Direitos (MO&D), elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, Zigoni verificou que além do enfrentamento do racismo e da promoção à igualdade racial no Brasil não terem sido priorizados pelo Governo Federal no OGU nos anos de 2015 a 2019, houve um desmonte da tríade *política pública-institucionalidade-orçamento* instituída em anos anteriores com aqueles objetivos. O refluxo no compromisso político com a superação do racismo, mostra a autora, coincidiu com a radicalização da política de austeridade fiscal adotada pelo País e a chegada ao poder de um Governo para quem a igualdade entre os brasileiros (mulheres e homens, negros e brancos) é apenas jurídico-formal, não tendo pretensão em ser substantiva.

No capítulo 3, *Machitude no Planejamento Governamental*, Otávio Ventura argumenta que não há razões para supor que o Estado moderno seja neutro em relação a gênero, dado que o seu



próprio mito fundador, o contrato social, é carregado de um escandaloso viés masculino. Evidências empíricas deste viés masculino foram encontradas pelo autor nas práticas discriminatórias por parte dos homens a líderes mulheres na área de planejamento governamental federal. A fim de explicar tais práticas, Ventura desenvolve a hipótese da machitude, a qual tenta compreender os comportamentos masculinos menos motivados por cálculos individuais voltados para o alcance de interesses racionais, e mais pela necessidade de manter uma identidade coletiva que tem permitido aos homens não apenas reivindicar para si a aptidão para ocupar a esfera pública como desfrutar de um certo gozo e realizar certas fantasias.

No capítulo 4, *Mulheres e Orçamento Público: Uma Análise da Participação Feminina na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional entre 1990 e 2019*, Júlia Rodrigues apura a participação das mulheres no processo legislativo de aprovação dos instrumentos de planejamento federal do gasto público – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual – por meio da presença e atuação das mulheres parlamentares na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Os dados levantados mostram que embora as mulheres parlamentares tenham conseguido ampliar sua participação na CMO, os postos de maior importância dentro da Comissão – o de presidente e os de relator – continuaram a serem ocupados por homens parlamentares. As restrições à participação das mulheres parlamentares no *locus* em que as decisões sobre o OGU no Poder Legislativo são tomadas, aponta Rodrigues, restringiam as possibilidades de sua atuação política.

Nos capítulos finais do livro, eu, Elaine Xavier, e Eduardo Gomor discutimos os efeitos das decisões que tem sido tomadas tanto do lado das despesas quanto das receitas públicas sobre os grupos sociais subordinados. Assim, no capítulo 5, *O Impacto do Teto dos Gastos sobre as Mulheres: Subsídios à Reflexão*, investigo os efeitos do “Novo” Regime Fiscal para o funcionamento do sistema

público de proteção social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, mostrando que as “novas” regras fiscais não são neutras nem em relação a gênero nem a classe ou a raça. Dadas as desigualdades estruturais de nossa sociedade, a decisão fiscal de reduzir o endividamento público a partir da diminuição dos gastos com a oferta de bens e serviços públicos e com o funcionamento da máquina estatal prejudicará principalmente as mulheres, pobres e negras.

Já no capítulo 6, *O Outro Lado do Orçamento Público: Sistema Tributário e Racismo Estrutural*, Eduardo Gomor mostra que a arrecadação de recursos públicos no País, principalmente, a partir da renda do trabalho e por meio dos impostos sobre o consumo de bens e serviços, penaliza justamente os mais pobres. Como no Brasil, raça e estrutura de classe, são as pessoas negras as que, proporcionalmente, mais contribuem para a arrecadação das receitas públicas. Gomor enfatiza, no entanto, que tal conformação do sistema tributário brasileiro não é incidental, é parte da engrenagem que permite a (re)produção de uma ordem social fundada nas desigualdades de classe e raça.

Boa leitura!

Elaine de Melo Xavier

# SUMÁRIO

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BRANQUITUDE E RACISMO INSTITUCIONAL NO<br>PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL .....                                                                  | 11  |
| <b>Elton Bernardo Bandeira de Melo</b>                                                                                                                  |     |
| A QUESTÃO DO RACISMO NO ORÇAMENTO PÚBLICO .....                                                                                                         | 51  |
| <b>Carmela Zigoni</b>                                                                                                                                   |     |
| MACHITUDE NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....                                                                                                           | 88  |
| <b>Otávio Ventura</b>                                                                                                                                   |     |
| MULHERES E ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE<br>DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA COMISSÃO MISTA DE<br>ORÇAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL ENTRE 1990 E<br>2019..... | 109 |
| <b>Júlia Alves Marinho Rodrigues</b>                                                                                                                    |     |
| O IMPACTO DO TETO DOS GASTOS SOBRE AS MULHERES:<br>SUBSÍDIOS À REFLEXÃO .....                                                                           | 129 |
| <b>Elaine de Melo Xavier</b>                                                                                                                            |     |
| O OUTRO LADO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: SISTEMA<br>TRIBUTÁRIO E RACISMO ESTRUTURAL .....                                                                     | 166 |
| <b>Eduardo Gomor dos Santos</b>                                                                                                                         |     |



## CAPÍTULO I

# BRANQUITUDE E RACISMO INSTITUCIONAL NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL<sup>3</sup>

---

1 Analista de Planejamento e Orçamento desde 2011. Graduado em Engenharia Elétrica em 2002 pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em Ciência da Computação (Inteligência Artificial) em 2009 pela UFPE e doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

2 Como autor branco, busco capacidade crítica para me colocar como aliado às frentes antirracistas, ciente dos privilégios de gênero e raça que me cercam e que distorcem minha percepção da realidade. Espero que a ocupação desse espaço como autor, assim como o conteúdo do texto não sejam tomados como qualquer tipo de violência (CARDOSO, 2017). Qualquer outra interpretação é resultado de minha imperícia, pela qual desde já peço desculpas.

3 Agradeço a Roseli Faria e Elaine Xavier, que me confiaram a escrita deste capítulo. Agradeço a Otávio Ventura, Eugênio Andrade Vilela dos Santos, Adriana Alves Couto, Danielle Cancela Cronemberger, Taís de Sant'Anna Machado, Murilo Mangabeira Chaves, Laura Gonçalves de Lima e Emily Bernardo Bandeira de Melo pelas leituras, contribuições, comentários, sugestões.

## INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta um debate incipiente acerca da questão racial nas práticas de planejamento e orçamento federal. Uma série de desenvolvimentos teóricos recentes sobre o racismo nas práticas e discursos jurídicos, econômicos e administrativos, assim como evidências empíricas das desigualdades raciais na burocracia estatal brasileira provocaram as inquietações que suscitaram este texto.

Primeiramente, os estudos sobre a branquitude, brancura ou branquidade têm avançado e trazido uma perspectiva potente para estudos sobre racismo no Brasil (MÜLLER; CARDOSO, 2017). A ênfase colocada na identidade branca e em seus pactos de perpetuação de privilégios permite um olhar crítico para práticas muitas vezes naturalizadas tanto na sociedade quanto no Estado brasileiro. Adicionalmente, ao perceber como estratégias discursivas de silenciamento e neutralidade frente às questões raciais (*color-blindness*), distorções nas argumentações de justiça (*institucionalismo transcendental*), e políticas de *impacto diferencial* reproduzem desigualdades raciais, parece possível mostrar que mesmo práticas corriqueiras da Administração Pública, consideradas técnicas e neutras, nada têm de isentas.

É possível enxergar racismo onde antes se via apenas boas práticas de gestão da coisa pública. A partir de aportes teóricos e achados empíricos – documentos oficiais e marco legal de planejamento e orçamento, e estatísticas de ocupação do serviço público federal – é possível perceber que práticas de hierarquização racial estão manifestamente presentes em áreas impermeáveis à questão racial: orçamento e finanças públicas, regimes fiscais, direito público, políticas fundiárias. Com essas novas lentes urge debater e ajustar condutas típicas do Estado brasileiro.

O texto está organizado de forma tal que a seção 1 apresenta uma breve explicação acerca da branquitude, e como ela pode se expressar no campo de planejamento e orçamento federal. Na seção 2, são problematizados princípios e máximas perseguidos até hoje pelo núcleo do serviço público federal que se originaram em um século marcado por políticas de branqueamento da população e pelo mito da democracia racial. A construção histórica das normas que até hoje disciplinam as práticas de planejamento e orçamento governamental remonta a um período no qual o Estado praticava abertamente políticas de eugenia através de um discurso técnico-científico. As seções 3, 4 e 5 discutem algumas das máximas de conduta levantadas dos documentos oficiais, pondo em questão, primeiramente, as distorções na maneira de enxergar a justiça no País, e, em seguida, os impactos diferenciais de práticas estatais que silenciam e se colocam como racialmente neutras. E, por último, os efeitos de uma burocracia que se coloca como estratégica, mas que muitas vezes ignora parte significativa da dinâmica social e econômica do País, que ocorre na informalidade. A seção 6 discute sucintamente aspectos da branquitude refletidos nas práticas de planejamento e orçamento federal, o que é observado a partir de documentos oficiais mobilizados nesse campo. Já a seção 7 toma como base o trabalho de Ventura (2017, 2018) sobre ocupação do serviço público observando critérios de gênero e raça para deixar claro de quem é a voz que fala pelas carreiras da área econômica do Executivo. A última seção é dedicada a breves considerações finais.

# 1. A BRANQUITUDE E O PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL

É quase impossível desconhecer a desigualdade racial no Brasil, dadas as diferenças de condições de vida ofertadas a brancos e não-brancos, e as discriminações experimentadas pela população negra. Dificilmente os servidores concursados das carreiras mais bem remuneradas da Administração Pública negariam essa realidade. Porém, ainda é comum atribuímos 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, 2002). Não é tão fácil enxergarmos nossas discriminações do presente. Não vemos o pacto tácito firmado entre brancos que perpetua o racismo em nossa sociedade, e essa é uma das características da branquitude que está fortemente presente na alta burocracia brasileira.

A branquitude aqui 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)<sup>4, 5</sup>.

A invisibilização do pacto da branquitude, muitas vezes, desloca-se para uma defesa de neutralidade em relação a questões raciais. O objetivo passa a ser preservar esse *status quo*. Há, nesse caso, uma consciência da situação de privilégios e um posicionamento ativo, dissimulado, intencional de omissão e indiferença frente às vantagens outorgadas pela hierarquização racial. Essa pretensão de neutralidade é motivada pelo desejo de se manter na zona de conforto, fugindo de qualquer autocrítica (MIRANDA, 2017, p. 61). Esse pacto é marcado pela evasão às discussões raciais, pela negação de direitos para não-brancos, e pela construção negativa de subjetividades individuais ou coletivas racializadas (JESUS, 2017, p. 81). • 15 •

Desse acordo resultam ainda laços de reconhecimento e solidariedade que se expressam também como falta de resistência racial, que levam brancos à intolerância frente aos questionamentos dos seus comportamentos raciais, mas também ao perdão, ao abrandamento de penas e até à conversão de culpados em vítimas quando na ocasião de injustiças raciais praticadas por outros brancos. Robin DiAngelo (2018) define bem 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*

---

4 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. 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).

5 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).

*gatilho, desatenção ou desprezo ao problema, incapacidade emocional indulgente como culpa ou “sentimentos feridos”, sair da conversa, ou uma combinação dessas respostas. (DIANGELO, 2018).*

## 1.1. O RACISMO E A FORMAÇÃO DO CAMPO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

• 16 • O campo do planejamento e orçamento federal brasileiro, tal como se apresenta hoje, foi forjado a partir do século XX, tendo convivido com correntes de pensamento associadas ao racismo científico e ao mito da democracia racial, perpassando políticas de branqueamento da população brasileira. A prática da eugenia de Estado no Brasil esteve associada à cristalização da hierarquia racial, fundada em valores inquestionáveis da ciência e do mérito e manifestada sob uma linguagem científico-social que desracializa e despolitiza a imagem da sociedade brasileira (DÁVILA, 2006, p. 32, 57).

Fartas pesquisas demonstram que o direito e as instituições brasileiras nunca foram racialmente neutros no século que sucedeu a abolição da escravidão (FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 183). A alta burocracia estatal brasileira tem um papel importante na perpetuação de hierarquias raciais no país. Superado o pensamento eugenista, e aceita a posição de que os problemas nacionais não deveriam ser explicados a partir de aspectos biológicos, mas a partir de questões econômicas e sociais que deveriam ser enfrentadas a partir de políticas de caráter universal, a noção de raça e a problemática racial deixam de constar no discurso da elite da Administração Pública.

Alçada à posição de responsável pela superação do “atraso” brasileiro a partir da modernização do Estado, essa burocracia lançou mão da transposição e mimetização de padrões, métodos e procedimentos oriundos dos países desenvolvidos, sobretudo da Europa. Esses, alheios à questão racial, reforçaram a face

conservadora do Estado brasileiro<sup>6</sup>, produziram “obstáculos criados pela exclusão e rigidez burocráticas” e “desempenharam um papel importante na persistência das desigualdades raciais até os anos de 1980” (FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 187).

Embora muitas vezes tenhamos testemunhado a discriminação racial explícita – crime de racismo –, na maior parte dos casos o Estado trata desigualmente brancos e negros através de políticas de “impacto diferencial”: intervenções estatais que produzem impactos diferentes entre brancos e não-brancos, e que perpetuam a desigualdade racial sob um véu de neutralidade linguística ou conceitual (FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 184).

Valores como a profissionalização, o controle, a uniformização, a racionalização e a eficiência, que emergem na Administração Pública Federal como universais, têm produzido impactos diferenciados entre as populações brancas e não-brancas, assim como entre homens e mulheres. O acesso a direitos, a bens e serviços é distribuído desproporcionalmente, deixando quem mais precisa do Estado sem acesso a ele. • 17 •

*[...] 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; FRY,*

---

6 Essa leitura corrobora a tese marxista que enxerga o Estado como instrumento de dominação de classes. 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, 2016). A despeito de reflexões quanto à “autonomia relativa do Estado capitalista” (HELAL; NEVES, 2010; POULANTZAS, 1986), o pensamento marxista é predominantemente voltado à análise das funções do Estado – hegemônicas ou coercitivas –, sendo a burocracia entendida como corpo de “funcionários da classe dominante na superestrutura” (COVRE, 1980). Neste texto, contudo, adota-se uma leitura do Estado enquanto esfera relativamente autônoma, mais próxima à leitura de Pierre Bourdieu (2014, p. 223–39).

1999; TELLES, 2004; CANO, 2010a, 2010b apud FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 189).

• 18 • Uma desoneração nos preços da cesta básica, por exemplo, produz mais impacto na população mais pobre, preponderantemente negra, enquanto a ampliação de alíquotas no imposto sobre movimentações financeiras ou transmissão de heranças impactará mais os mais ricos, majoritariamente brancos. Retirar recursos de políticas sociais para reduzir a dívida pública tem maior impacto imediato na população mais pobre, da mesma forma que isentar de impostos os lucros e dividendos favorece a elite econômica do País, majoritariamente branca. Assim, dada a correlação entre cor da pele e *status* econômico, grupos sociais são impactados diferentemente por cada uma das decisões estatais, de acordo com sua classe, gênero ou fenótipo (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, MATTOS, 2018).*

Uma leitura do planejamento e orçamento federal a partir de sua formação histórica pode contribuir para explicitar as formas pelas quais a branquitude atua nesse campo, sobretudo através de práticas de impacto diferencial.

## 1.2. RESGATE HISTÓRICO E MÁXIMAS DE CONDUTA

A burocracia estatal brasileira foi se organizando a partir de máximas de conduta e valores que se expressam na forma de leis, normas e procedimentos consagrados no marco legal vigente. São elementos constituintes da Administração Pública Federal que remontam ao início do século XX e influenciam as práticas e discursos da área econômica do Estado brasileiro até o presente. Eles estão também relacionados aos procedimentos, aos modos de dizer e fazer do Estado. Assim, constroem uma ideia de público, e do que se pode falar em nome desse público, seus problemas e formas de enfrentamento legítimos. As práticas estatais associadas ao marco normativo tornam visíveis e dizíveis algumas questões sociais enquanto invisibiliza e interdita outras. • 19 •

Por exemplo, documentos recentes da área orçamentária como o Manual Técnico do Orçamento de 2011 tomam como referência o Código de Contabilidade de 1922, que resulta de interesses da então ainda recente República em padronizar os dados contábeis de estados e municípios, ampliando o controle central sobre as contas públicas brasileiras. Esse movimento foi impulsionado também pelo diagnóstico de que era necessário profissionalizar a Administração Pública, promovendo, entre outros, a especialização dos servidores na aplicação de técnicas de racionalização e padronização orçamentária, o que leva à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1937.

Embora incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo, a construção dos DASP, na União e nos estados, configura um movimento, ainda que só parcialmente bem sucedido, de reação ao Estado patrimonial (DRAIBE, 2004,

p.77). O Estado, já ali, era visto como esfera a ser protegida contra ingerências decorrentes de interesses particulares que atuavam a partir de seu interior. Os servidores contratados por concursos deveriam se opor a essas interferências, desviando de personalismos e promovendo uma cultura na qual a técnica neutra e impessoal é vista como proteção do erário público.

• 20 • A Lei 4.320/64, central para o regramento das finanças e orçamentos do País, 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. Ali já estava cristalizada a importância de procedimentos controlados e previsíveis, linguagem técnica e científica. Emerge do texto legal a importância da consolidação das contas públicas nacionais, dos registros contábeis como fontes confiáveis de informações para a tomada de decisões econômicas, da importância dos controles prévios na gestão das receitas e despesas públicas.

Outro importante marco que dirige as condutas no campo de planejamento e orçamento é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000), que consolida princípios de responsabilidade e transparência fiscal e fortalece o cumprimento do regime fiscal como fim último, quase intransigível, da área econômica do Governo Federal. A partir daí, todo e qualquer servidor federal atuante nesse campo deve agir como um agente responsável pelo sucesso da política fiscal.

Ainda merecem destaque os dois principais movimentos de Reforma Administrativa que moldaram o funcionamento do núcleo do Governo Federal. Primeiramente, o Decreto-Lei 200/67 que 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. Com isso, consagrou-se a sobrevalorização de especialistas em métodos de planejamento, de orçamento, de controle etc. – não necessariamente conhecedores da realidade da sociedade brasileira ou do conteúdo das políticas

públicas, tendo como consequência uma “hipertrofia da padronização e do controle” (WAHRLICH, 1974, p. 67).

O segundo movimento, a partir de 1995, consagra a visão do patrimonialismo estatal articulado com crise fiscal como explicação do atraso brasileiro, e, a partir daí, informa a reforma gerencial do Estado. Capitaneada pelo então Ministro Bresser-Pereira, a reforma 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 sobre a conformação do que ainda hoje se entende como elite da burocracia estatal, responsável pelas funções do “núcleo estratégico do Estado” (BRASIL, 1998).

• 21 •

A reforma empreendida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob a administração de Bresser-Pereira, marca a ascensão do gerencialismo no País. Decorre daí também a instituição da Lei 10.180/2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade e de Controle Interno, conferindo a essas unidades uma série de atribuições consideradas estratégicas para o Governo Federal.

Por fim, o processo de consagração da austeridade fiscal atinge seu cume com a Emenda Constitucional nº 95/16. Esta radicaliza a política de austeridade, impondo limites às despesas primárias. Criou-se, a partir do discurso fiscalista e de um conjunto de indicadores macroeconômicos, um regime de sensorialidade (RANCIÈRE, 2017, p. 59), ou seja, “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 a um teto de gastos que funciona como um dado inexorável” (MORETTI, MELO, 2019). Se preciso for, serviços públicos essenciais serão suspensos, mesmo que a economia e a arrecadação no País estejam crescendo, para que esse teto de gastos não seja ultrapassado.

Decorre, dessa construção histórica, um conjunto de máximas de conduta e formas de racionalizar a ação social aplicadas à

atuação profissional na Administração Pública Federal, que podem ser expressas da seguinte forma:

- As **instituições** estatais devem ser **justas**, concebidas para tratar igualmente a todos os cidadãos e cidadãs independente de sua classe, cor da pele, credo, gênero, orientação sexual ou convicções políticas;
- A ocupação de cargos efetivos no Estado deve obedecer à **meritocracia**, ou seja, dependerá do **desempenho** dos candidatos e candidatas em concurso público. Esses agentes públicos, atentos aos princípios da legalidade e da impessoalidade, devem fixar-se no cumprimento rigoroso da lei. Os critérios de acesso a bens e serviços públicos devem ser técnicos e universais, priorizando, quando for o caso, parcela da população que **comprovadamente** seja mais vulnerável.
- É preciso uma gestão **profissional**, que preste conta de suas ações, que atue de forma responsável e sustentável, com base nas melhores **técnicas**, primando pela **eficiência**, aplicação **estratégica** dos recursos públicos, aferindo e **maximizando o retorno** à sociedade dos recursos arrecadados pelo Estado e garantindo o bem-estar desta e das próximas gerações.
- São imprescindíveis **controles** contra fraudes e desvios na Administração Pública. Uma administração profissional depende de medições confiáveis. As informações públicas devem ser organizadas de acordo com os melhores **padrões internacionais**, de forma transparente e que permita o máximo **controle social**.
- A **responsabilidade** na administração pública também envolve manter o equilíbrio das contas públicas, se preciso adotando medidas de **austeridade**, de modo que o Estado transmita confiança a investidores e credores nacionais e internacionais, atraindo o capital privado para a promoção do crescimento econômico. Isso implicará em uma maior arrecadação, e na melhoria dos serviços públicos no futuro. **Responsabilidade**



**fiscal e controle da despesa** pública é a baliza mestra dos servidores que atuam na área econômica estatal.

Esse conjunto de princípios de aparência neutra, justa e racional silencia conflitos presentes na sociedade, forja uma visão de mundo na qual há uma forma certa de agir em nome do interesse público. Fala-se em nome do universal, utilizando-se uma linguagem que força a aceitação desse ponto de vista. 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. • 23 •

Por outro lado, cabe perceber em que medida esse discurso expressa valores típicos da branquitude. Primeiramente porque ele adota uma posição universal, que não comporta diferenciar detentores de privilégios e pessoas que anseiam o cumprimento de direitos fundamentais. Não se vê nesse conjunto de máximas um País diverso, que comporta diferentes hierarquias valorativas, com uma história complexa, que reúne grupos sociais assimétricos em termos de poder e que disputam espaço na arena estatal, que lutam para serem vistos e ouvidos, que têm concepções de mundo divergentes. Tudo se passa como se houvesse consenso sobre valores e prioridades. Cabe a essa burocracia cumprir normas revestidas de moralidade e tecnicidade econômica, financeira, fiscal, colocando limites orçamentários para a execução das políticas públicas. Pior, o questionamento dessas balizas pode levar o questionador a ser visto como irresponsável, militante de uma causa que se opõe ao interesse público. Há um espaço delimitado para o “burocraticamente pensável”, e vozes que extrapolem esse espaço são reduzidas a ruído (BOURDIEU, 2011, p. 227; RANCIÈRE, 2017, p. 37). O discurso dentro da Administração Pública Federal é bem controlado, há

muitas interdições e os servidores são inclinados a incorporá-las antes de serem habilitados a falar em nome do público.

Tudo se passa como se houvesse uma noção comum do que seriam instituições justas, de quais são as prioridades do Estado brasileiro, do que é obrigação estatal e do que pode ser flexibilizado. Mas o que seria uma instituição justa? Ela deve priorizar o desenvolvimento nacional ao custo do sacrifício de grupos vulneráveis, ou promover o bem de todos já, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>7</sup>, ainda que ao custo de deixar o ambiente menos atrativo para investidores externos?

• 24 •

A perspectiva branca sabe se impor no caso a caso. Ela define, por exemplo, o que deve se entender por “desenvolvimento”. Ela outorga a si o privilégio de falar em nome do “bem de todos”, e, constrói um regime de percepção do mundo que muitas vezes paira acima do debate público nacional. Quem disse que o equilíbrio das contas e a atração de investimentos externos é a prioridade de todos os brasileiros e brasileiras? Quem disse que o justo é ocupar cargos de acordo com o desempenho em concursos definidos pelo próprio Estado, desprezando raça, gênero, históricos familiares, contextos sociais? Decerto alguma voz branca com acesso à palavra oficial, alçada à condição de porta-voz do interesse público.

Essa mesma voz expressa as máximas apresentadas acima, muitas delas incorporadas, tomadas como certas de forma irrefletida por agentes públicos e pela população em geral. Cabe, portanto, olhar atentamente esse “sistema de pensamentos e comportamentos”, para identificar o não dito, o que fora invisibilizado, o conflituoso dado como pacificado. Passo importante para combater o racismo que há nas práticas estatais, e que faz com que nossas instituições perpetuem patentes injustiças raciais, mesmo sem nenhum enunciado referente à raça.

---

7 Objetivos fundamentais da República, art. 3º da Constituição Federal de 1988.

## 2. INSTITUCIONALISMO TRANSCENDENTAL E RACISMO INSTITUCIONAL

**E**m artigo publicado recentemente, discutimos, com base nas teorias de Amartya Sen<sup>8</sup>, como a ideia de que a busca por justiça equivale à busca por instituições justas<sup>9</sup> pode ser nociva, prestando suporte ao racismo nas instituições brasileiras. Primeiramente porque em uma sociedade tão plural e desigual, não raramente os princípios de justiça são conflitantes, não há um critério unívoco. Adicionalmente, a busca por instituições justas e não por soluções – ainda que parciais e imperfeitas – que atenuem injustiças gritantes, como as decorrentes do racismo, ajuda a perpetuar essas injustiças. Esse é o cerne da crítica de Sen às teorias de justiça liberais do Ocidente, e essas teorias quando aplicadas distorcidamente no Brasil compõem um arsenal retórico para que as instituições perpetuem o racismo e as desigualdades raciais (MELO, FERREIRA, COÊLHO, 2018).

Na medida em que agentes do Estado recorrem ao apontamento de falhas formais ou a imperfeições técnicas para refutar ou para retardar a adoção de soluções concretas (ainda que imperfeitas) de combate ao racismo, emerge o *racismo institucional*.

*O racismo institucional aparece como um sistema generalizado de discriminações inscritas nos mecanismos rotineiros, assegurando a dominação e a inferiorização dos negros sem que haja necessidade de teorizá-la ou justificá-la pela ciência. Conforme interpretação de Wiewiorka (2007) esse conceito promove uma representação social que transcreve os relacionamentos sociais em termos raciais, insistindo nas práticas que asseguram sua reprodução e dominação,*

---

8 Prêmio Nobel de Economia de 1998.

9 A essa redução do conceito de justiça Amartya Sen chama institucionalismo transcendental (SEN, 2001).

*dissociando ator e sistema. Ao mesmo tempo em que indica que o declínio das doutrinas científicas de raça não implica a do próprio racismo, exonera os grupos que se beneficiam dessa hierarquia racial de toda suspeita de racismo, na medida em que a prática aconteceria no âmbito das instituições (PIRES, 2013, p. 51).*

Resultam desse padrão comportamental das burocracias estatais instituições idealizadas a partir de uma perspectiva branca, que tratam a desigualdade racial como uma espécie de incômodo desvio em relação ao dever-ser da sociedade. Assim, frente às fartas evidências de injustiça racial, o que se propõe é um aperfeiçoamento institucional (desenho de políticas públicas, leis, procedimentos), sendo que, com isso, as instituições marcadamente racistas refugam, protelam e sabotam medidas atenuantes e imediatas, deixando desamparada a população injustiçada e perpetuando o quadro causador dessas injustiças (MELO, FERREIRA, COELHO, 2018). Isso ocorre sem que se possa responsabilizar individualmente os agentes, visto que são pautados por normas, procedimentos e condutas típicas, e utilizam uma linguagem técnica, desracializada. Eis a branquitude atuando nas burocracias estatais.

### **3. LINGUAGEM DESRACIALIZADA (COLORBLIND), PRÁTICAS DISCRIMINATÓRIAS (COLORBOUND), POLÍTICAS DE IMPACTO DIFERENCIAL**

A forma como questões raciais são silenciadas no núcleo da Administração Pública Federal, em particular nas práticas de planejamento e orçamento federal, chamam atenção. A linguagem

desracializada (*colorblind*) favorece e mascara práticas discriminatórias (*colorbound*) (CRENSHAW, 2019, p. 52).

Na gestão de políticas públicas e no sistema de justiça, por exemplo, além das ações protelatórias – como as percebidas frente ao genocídio da juventude negra (MELO, FERREIRA, COELHO, 2018) – o racismo institucional se manifesta, também, a partir de políticas de “impacto diferencial”, nas quais a raça pode ser substituída por condições que disfarçam a discriminação racial, tais como o mérito, o mercado, as escolhas individuais, a vitimização, a neutralidade e a inocência (CRENSHAW, 2019, p. 21). Uma vez que as correlações entre essas variáveis e a cor da pele são altas, justificar uma política pública pela raça ou por uma dessas condições sociais produz efeitos substantivos semelhantes. • 27 •

No caso do planejamento e orçamento, um paralelo pode ser traçado quanto às disputas entre agendas sociais e políticas de austeridade fiscal. Disputas que ocorrem comumente em linguagem desracializada (*colorblind*), mas possuem um impacto diferencial enorme. Despesas com políticas sociais tendem a beneficiar majoritariamente negros e moradores das periferias, enquanto políticas de austeridade fiscal oferecem maiores garantias a credores da dívida pública, uma elite econômica tipicamente branca.

Não se trata, portanto, de desconsiderar os efeitos de longo prazo de um forte desequilíbrio das contas públicas. Um rombo nas finanças do Estado pode comprometer a economia nacional, e, inclusive, prejudicar políticas sociais no longo prazo. Mas trabalhar nesse longo prazo, colocando-se em uma posição de prudência, conclamando sacrifício e compreensão de uma população que enfrenta, no hoje, situações calamitosas, parece mais um dispositivo da branquitude brasileira para evadir da resolução dos déficits sociais experimentados no País.

Outro ponto a ser discutido a partir das máximas acima colocadas é a ideia de que as ações estatais devem ser controladas e justificadas desde sua concepção com base em medições e números que atestem o *retorno do investimento*. Esse tipo de

raciocínio privilegia ações para as quais já há medições disponíveis. Como saber de antemão se uma política de promoção da igualdade racial ou de gênero garantirá o retorno do investimento? Isso coloca desde o princípio, ainda que tacitamente, algumas ações estatais como problemáticas, deficitárias em relação a outras para as quais se dispõe de dados, indicadores e medições que garantam essa segurança.

Ocorre que esse tipo de conduta privilegia ações estatais consagradas pela prática e inibem a mudança nas formas de fazer do Estado, reforçando seu caráter conservador. Por exemplo, hoje é possível dispor de informações que justifiquem a escolha de um ou outro projeto de engenharia para o abastecimento de energia elétrica. É possível medir quanto custará cada megawatt-hora produzido, comparar alternativas, estimar prazos de amortização. Seria possível dizer o mesmo, por exemplo, quanto ao impacto de uma nova política social, digamos, por exemplo, uma elevação substancial do piso do salário dos professores da rede pública (estadual e municipal) custeada pela União?

Controles prévios (*ex-ante*) também impactam diferentemente brancos e negros, homens e mulheres. Quando se exige uma série de documentos para acessar uma linha de crédito, um benefício social ou a titulação de um imóvel deve-se saber que a população mais vulnerável terá menos condições de obter esses documentos. Obtê-los demanda informação, tempo, e, às vezes, dinheiro, demanda um passado documentável. Dessa forma, certos controles prévios aplicados sob o pretexto de reduzir fraudes e desvios, podem servir como filtros sociais, que determinarão quem irá e quem deixará de ter acesso a determinado serviço público.

Os controles agem também como filtros sociais na ação interna do Estado. A exigência de que as decisões na esfera pública (uma suplementação orçamentária, por exemplo) sejam tomadas com base em informações e evidências bem estruturadas favorece o enfrentamento de alguns problemas sociais em detrimento de outros – já que não raramente problemas afetos às populações

não-brancas dispõem de menos dados oficiais. Quando o mesmo regramento para a contratação do *buffet* do Itamaraty é aplicado à compra de alimentos para uma escola pública municipal do interior; ou, quando os mesmos controles rígidos aplicados para as transferências voluntárias da União à capital paulista são aplicados a municípios pequenos do Nordeste, filtros sociais que ampliam as desigualdades existentes entre negros e brancos estão em operação.

A padronização das informações de acordo com melhores práticas internacionais tem o seu lado positivo, mas também deve ser objeto de crítica e contestação. Por um lado, o Brasil não pode se furtar de uma integração internacional, por outro há características do Brasil que ensejam medidas diferenciadas do Estado, sobretudo quanto às ações de redução das desigualdades regionais e do enfrentamento do racismo, do machismo, da LGBTfobia. A regra é que a linguagem e as categorias de classificação orçamentárias e financeiras aplicadas internacionalmente sejam desracializadas (*colorblind*). Mas em países com fortes desigualdades como o Brasil, tomar como centrais para o debate público variáveis econômicas que desconsideram, por exemplo, a situação do negro e da mulher, apenas contribui para a perpetuação desse cenário de desigualdades. Um “tratamento simétrico sob circunstâncias claramente desiguais perpetua a injustiça” (LIPSITZ, 2019, p. 44). • 29 •

A profissionalização da gestão pública através de uma meritocracia cujo conceito é reduzido à avaliação de desempenho em concursos, também revela um dos mecanismos aplicados pela branquitude para preservar sua desproporcional ocupação de cargos públicos. Pelo fato de os brancos dominarem historicamente as instâncias que moldam os concursos públicos e as demais avaliações pelas quais os servidores passam durante suas carreiras, os conteúdos exigidos para as provas obedecem aos mesmos critérios de neutralidade e silenciamento racial, conhecimento técnico-científico, formal, ou seja, são conteúdos afetos à branquitude, o que favorece a entrada de brancos e realimenta o circuito de privilégios na ocupação institucional.

Decerto o predomínio de brancos nos cargos públicos preenchidos por concurso público está relacionado também a não universalização de educação pública de qualidade, o que amplia as vantagens daqueles com capacidade econômica para financiar seus estudos. Entretanto, a lógica de competição associada ao desempenho em testes de conhecimento técnico-científico, ao invés da exigência de um mínimo de conteúdos objetivos aliada a avaliações de merecimento, reforça a meritocracia como instrumento típico da branquitude<sup>10</sup>. Em última instância, alegar que a maior ocupação de brancos nos postos estatais se justifica devido à precariedade da educação ofertada aos não-brancos é um argumento circular, associado à branquitude. É um exemplo de comportamento que leva a identificar como causa dessa desigualdade, não o racismo praticado até hoje pelos brancos que ocupam os espaços de poder, mas uma história brasileira determinada pela escravidão que vigorou até o século XIX.

## 4. GRAMATOCENTRISMO E INFORMALIDADE

**E**m um artigo bastante intrigante sobre gênese histórica do conceito moderno de estratégia nos campos militar e empresarial, Hoskin, Macve e Stone (1997) associam-no a uma invenção de saber-poder, de caráter disciplinar, cuja gênese deriva da expansão – primeiramente, nas empresas de ferrovias americanas a partir de 1950 e, em seguida, na Guerra Civil estadunidense (1861-1865) – de práticas empregadas na academia militar de

---

10 Sobre os problemas da meritocracia no Brasil e a confusão entre merecimento e desempenho, ver <https://jornalggn.com.br/noticia/desvendando-a-espuma-o-enigma-da-classe-media-brasileira/> (acessado em 29/02/2020).



West Point (EUA), motivadas pelo desejo de *gramatocentrismo*<sup>11</sup> e *calculabilidade*. Ou seja, a ação estratégica dá-se sempre à distância (gabinetes, escritórios ministeriais), dá-se sempre a partir de documentos escritos (relatórios, pareceres, notas técnicas), e apenas com base neles, e pressupõe intervenções cujos nexos causais são previstos, e que servem de motivação e justificação para as intervenções (modelos racionais-compreensivos) (HOSKIN; MACVE; STONE, 1997).

A tese inspirada no pensamento de Michel Foucault é que o exame, a disciplina e a contabilização reuniram-se historicamente como formas articuladas de escrever o mundo (na forma de textos, arranjos institucionais, e em última instância, nas subjetividades pessoais), configurando assim uma nova forma de poder (HOSKIN; MACVE, 1986, p. 107). Assim, para compreender a noção de estratégia moderna, seria preciso evocar relações de “saber-poder” e examinar as práticas pelas quais o “fazer da estratégia” é levado a cabo enquanto poder disciplinar. • 31 •

Para esses autores, o gerencialismo viria a constituir a acabada expressão dessa reviravolta histórica que instituiu uma forma particular de construção de relações no espaço/tempo: prevê-se o futuro com base em medições objetivas do passado, e esta lógica é replicada no espaço, penetrando intensivamente todas as partes da organização. A prática da estratégia moderna, segundo eles, apoia-se em uma espécie de “*panóptico gramatocêntrico*”, disseminado pela academia (HOSKIN; MACVE; STONE, 1997).

Essa concepção hodierna de estratégia, diferentemente da noção antiga, é esvaziada de conteúdo moral e estético, e, conforme apontado no estudo de Hoskin, Macve e Stone (1997), também é desvinculada das características pessoais do *stratego* e das contingências locais e temporais da batalha. Portanto, a ideia de que há uma continuidade na noção da *estratégia* desde a Grécia antiga até os tempos atuais apenas aufere lucros simbólicos indevidos aos

---

11 “Trata-se sempre de uma ‘ação a distância’, efetivada primariamente através de múltiplas formas de escrita, e secundariamente, através da fala” (HOSKIN; MACVE; STONE, 1997).

atuais estrategistas do mundo empresarial, estatal ou militar – que se imaginam numa linha de sucessão que compreende Napoleão e Alexandre Magno, reforçando fantasias masculinas que se auto-justificam no mundo dos negócios – e obscurece as significativas transformações sociais ocorridas no século XIX (HOSKIN; MACVE; STONE, 1997).

• 32 • Hoje, a alta burocracia estatal ocupa-se de funções estratégicas, no sentido moderno descrito pelos autores acima citados. Trabalham em escritórios insulados, apoiando-se majoritariamente em documentos escritos, e usam modelos racionais e pretensamente neutros para justificação de suas decisões. Ocorre que boa parte da atividade econômica e social do Brasil ocorre na informalidade: moradia, trabalho, transporte, comércio. São dimensões importantes da vida social no Brasil que escapam ao *panóptico gramatocêntrico* dos escritórios e gabinetes da burocracia estatal. Visto que há uma estreita relação entre raça e informalidade, a opção por ignorar, ou até estimular, a informalidade é uma escolha alinhada aos valores da branquitude.

*Para os pobres, a habitação e o emprego informais facilitaram a migração rural-urbana e a mobilidade social, permitindo-lhes acesso a oportunidades que, de outra forma, seriam inacessíveis. Para a elite econômica, a informalidade ofereceu oportunidades que, passando ao largo das normas trabalhistas e de segurança, geraram mais lucros. Ao mesmo tempo, a tolerância com a informalidade ofereceu uma saída para as populações excluídas das regras formais, diminuindo assim a pressão política para adaptar as leis às realidades sociais do país; neste sentido, paradoxalmente, a informalidade foi em parte o que permitiu que fossem construídas estruturas jurídicas e regulatórias conformadas a padrões internacionais, mesmo quando os recursos necessários eram demasiado escassos para garantir a sua aplicação. [...] No Brasil e na maior parte da América Latina, a informalidade virou um sintoma da disparidade entre os ideais jurídicos e*

*as realidades pragmáticas e hierárquicas das práticas cotidianas (FISCHER, 2008, 2014 apud FISCHER, GRINBERG, MATTOS, 2018, p. 191).*

Conforme afirma George Lipsitz na primeira frase do capítulo em que se dedica a discutir como a neutralidade racial preserva a supremacia branca, “pouquíssimos problemas podem ser resolvidos ao fingirmos que eles não existem” (LIPSITZ, 2019, p. 23). Em certa medida, a valorização do trabalho estratégico do Estado a partir de relatórios e reuniões de gabinete, em detrimento de conhecimentos localizados, oriundos de vivências no campo e não apenas em métodos e indicadores, é uma forma de fingir que certos problemas (marcados por práticas informais) não existem, e é também uma maneira de desracialização (*colorblindness*). Essa retórica, associada à branquitude, conduz à discriminação racial (*colorbound*) (LIPSITZ, 2019, p. 44). • 33 •

Em suma, a busca por instituições justas e não por justiça substantiva; a redução da meritocracia a padrões de desempenho, a padronização das informações e controles, a *accountability*, a pretensão de atuação estratégica; a racionalização da atuação do Estado a partir da adoção de valores como a profissionalização, o controle, a formalização, a uniformização, a eficiência, a responsabilidade e a austeridade fiscal, dentre outros pretensamente universais, todos esses conceitos ordenam um discurso da Administração Pública técnico – e, portanto, considerado ahistórico e neutro – de difícil contestação.

Uma concepção do Estado moldada nos valores da branquitude tende a pensar o brasileiro genérico, idealizado, que é ao mesmo tempo cidadão, contribuinte e beneficiário dos aperfeiçoamentos da máquina pública. Um brasileiro que exige ter seus recursos protegidos contra usos ineficientes ou cujos retornos não sejam claramente mensuráveis, que exige uma prestação de contas imune a falseamentos, que exige programas racionais, devidamente motivados e justificados em linguagem técnico-científica. Esse brasileiro

não é aquele em situação de indigência, de vulnerabilidade social, que provavelmente privilegiaria que o Estado lhe garantisse direitos básicos, como alimentação, moradia, saúde e segurança, pouco importando se ao fazê-lo foram atendidos todos os requisitos de controle para um gasto racional e eficiente.

• 34 • Supõe também um servidor público típico, ora fiel seguidor de regras, ora inclinado a corromper-se, a dirigir suas ações de acordo com seus interesses particulares, além de um agente político que ora é o poderoso mandatário eleito pelo voto popular e legítimo para decidir sobre a destinação dos recursos públicos, ora é um líder demagogo, com interesses de curto prazo e que pode pôr em risco o bom funcionamento das instituições, devendo restringir-se a dar seguimento às orientações técnicas da burocracia. São representações estanques, que ignoram o espectro de interferência política nos processos estatais e que fazem com que servidores assumam posições eminentemente políticas. Por exemplo, juízes, procuradores e ocupantes de altos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS. Esse jogo de representações aparentemente conflitantes permite que apenas um grupo social, o do homem-branco-proprietário, seja alçado à posição de sujeito universal.

## 5. A BRANQUITUDE E AS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Uma análise de documentos oficiais produzidos pela burocracia de planejamento e orçamento revela uma atuação pautada pela análise de conformidade com o normativo contábil e fiscal, e pela aplicação de medidas prudenciais, de controle. A linguagem pretensamente universal, racialmente neutra (*colorblind*), serve

como principal veículo de difusão desse ideário que aqui associamos à branquitude.

Também cabe destacar que, na esfera orçamentária, a classificação das receitas e despesas, os processos de alocação, de distribuição de dotações, a edição de créditos, dentre outros, não são frutos de decisões unívocas. Apesar de aparecerem nas práticas, nas normas e manuais como objetos quase naturais, inquestionáveis, puramente técnicos, é preciso saber que são frutos de escolhas arbitrárias, que privilegiaram um ponto de vista em detrimento de outros, atendendo a interesses de grupos sociais específicos.

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. Ora, talvez esse 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 advêm esses recursos, mas a detalhar se o dinheiro vem, por exemplo, de tributos e contribuições arrecadados pelo Estado ou da fruição do patrimônio do próprio Estado.

A estrutura orçamentária não foi pensada, igualmente, para responder, por exemplo, se uma dada despesa atendeu majoritariamente a homens ou mulheres, a brancos ou não brancos, a moradores dos centros ou das periferias, mas para responder àquilo que interessa a quem lucra ao financiar o Estado: se a despesa contribuiu para a formação de patrimônio, se foi pontual ou se permanecerá ao longo do tempo, se foi transferida para os servidores públicos, na forma de pagamento de pessoal, se foi transferência a outros entes, subvenções econômicas e muitas outras informações que importam para uma minoria da população, visto que sua natureza

contábil é de difícil apreensão por outro grupo que não o de especialistas em finanças públicas. Não que essas informações não sejam importantes. Mas o fato de essa perspectiva orientar toda a elaboração do orçamento, sem oferecer respostas muito básicas como, por exemplo, quanto do orçamento da União é oriundo ou destinado a um determinado grupo social – digamos, por exemplo, o grupo dos usuários de ônibus, ou dos moradores de uma determinada favela – denotam escolhas políticas que nem sempre são vistas como arbitrárias.

Quando vemos os grandes jornais estamparem matérias sobre o orçamento a partir de uma perspectiva que não dialoga com interesses diretos da população, como os números da despesa primária ou das despesas correntes do Governo Federal, isso não deixa de ser uma violência simbólica (BOURDIEU, 2009, p. 213).

De fato, poderíamos classificar as despesas públicas diferentemente, priorizando outras características: se atendem majoritariamente homens ou mulheres, brancos ou negros, da periferia ou dos bairros nobres, dos grandes centros urbanos ou do interior; se concentram ou distribuem oportunidades, renda, riqueza. Poderíamos ter outras regras no ordenamento econômico.

A regra de ouro, que limita o financiamento de despesas correntes, também é fruto de escolhas com “impacto diferencial”, o mesmo ocorre com o teto dos gastos, que limita as despesas primárias. Outro exemplo de prática orçamentária com impacto diferencial são os decretos de limitação de empenho, os chamados contingenciamentos, que bloqueiam a execução de certas despesas aprovadas no orçamento, a depender de sua natureza. 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, funcionamento de estabelecimentos públicos (escolas, unidades de assistência social e saúde), 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>12</sup>.

Mesmo uma política como o Programa Juventude Viva<sup>13</sup>, que buscava responder com ações concretas a um reconhecido<sup>14, 15</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.

Para buscar alternativas que fugissem ao viés da branquitude, poderíamos conceber classificações e regras que permitissem limitar a fatia do orçamento público e das despesas fiscais destinadas a homens brancos, a moradores de bairros nobres, ou a pessoas com renda superior a dez salários mínimos. Talvez, com classificações orçamentárias assim, regras de contingenciamento e cortes pudessem preservar despesas de grande impacto nas populações socialmente menos protegidas. • 37 •

Contudo, a prática orçamentária tem primado por manter-se alheia ao conteúdo das políticas públicas, assim como às questões sociais e políticas afetas a esses grupos sociais mais vulneráveis, voltando-se a controles universalizantes, sobretudo de natureza fiscal. Filtros linguísticos e procedimentais operam de modo que só aparecem nos documentos oficiais questões relacionadas ao cumprimento da legislação e à técnica contábil e fiscal, ou às questões gerenciais do ciclo orçamentário – se as metas e os cronogramas previstos foram ou não cumpridos, se os métodos e procedimentos foram seguidos.

---

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

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

14 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-daigualdade-racial-brasilia-df>. (Acesso em 22/02/2019)

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

Tomemos como exemplo as razões elaboradas por técnicos do planejamento e endossadas pelo Presidente da República para que fosse vetada uma emenda do Congresso Nacional à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, que buscava associar a alocação de recursos na área de Educação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

*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.*

• 38 •

*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.*

Ao acatar a sugestão de veto, 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 desse segmento burocrático. O que se observa é que não há menção ao conteúdo da política educacional, aos problemas do financiamento da educação pública no País ou mesmo à qualidade do ensino. Também se pode notar o impacto diferencial entre brancos e não-brancos de um veto dessa natureza.

## 6. DADOS SOBRE A OCUPAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

• 39 •

**E**m dois trabalhos complementares de análise de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal – SIAPE, Ventura (2017, 2018) expõe o perfil de ocupação dos cargos da Administração Pública Federal. No primeiro caso, agrupando as carreiras a 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.

Conforme se pode perceber a partir da Figura 1, os dados mostram que as carreiras que possuem maiores remunerações são as que possuem menos integrantes e que ocupam mais cargos ou funções de confiança (DAS – Direção e Assessoramento Superior), e, claro, são marcadas pela presença maciça de homens brancos. As carreiras do grupo 2, ao qual pertence a carreira de Analistas de Planejamento e Orçamento, são as que percebem as maiores remunerações médias, e as que possuem as maiores taxas de ocupação de cargos ou funções de confiança. Não por coincidência, é um dos grupos mais ocupados por brancos, juntamente com o grupo 6, que possui perfil muito parecido.

No segundo trabalho, Ventura (2018) analisa os dados do SIAPE a partir dos conceitos de *mão direita* e *mão esquerda* do Estado. Uma denominação proposta por Pierre 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).*

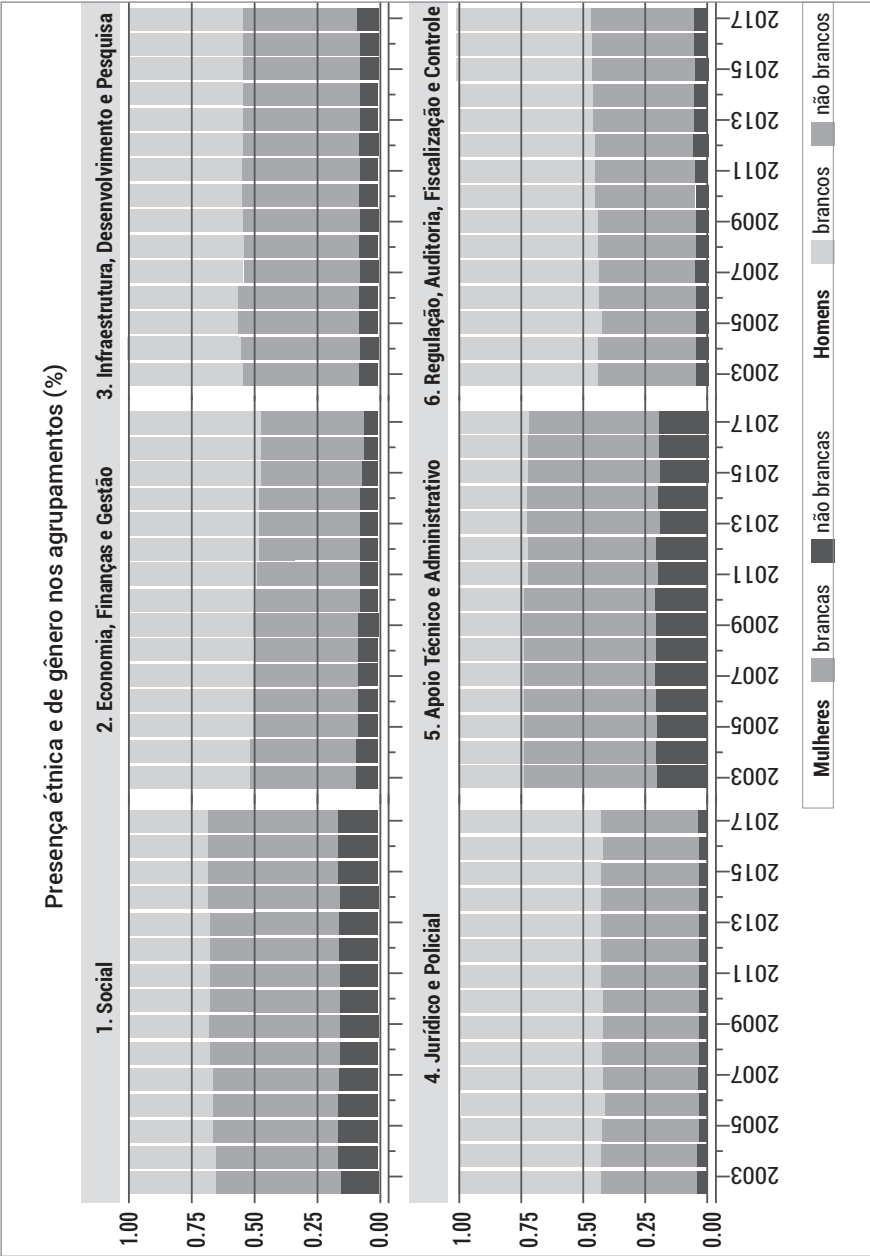
• 40 •

Mais uma vez fica evidente a prevalência de brancos, e, sobretudo, de homens brancos dentre as carreiras da mão direita do Estado. Aquelas mais disputadas, que ocupam mais espaços de poder, e que possuem as maiores remunerações. Os dados de ocupação por raça e gênero estão dispostos na Figura 2.

Em ambas as figuras chama atenção 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. Se considerarmos a participação dos brancos na população brasileira de 45,2%, é possível perceber o grau de desproporcionalidade observado na ocupação dos cargos mais prestigiados do Executivo Federal.

À maioria não-branca da população reserva-se nunca mais que um quarto desses espaços de poder. E se olharmos como são ocupados os cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior - DAS, o cenário é ainda pior. Nos cargos de DAS-6 – os mais altos dentro da Administração Pública, excetuando-se os de natureza política, a ocupação por homens brancos supera os 70%, enquanto mulheres negras são uma raridade.

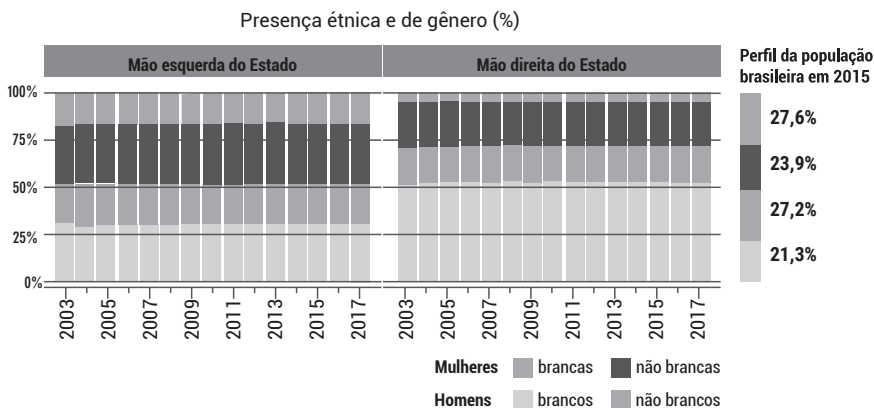
Figura 1: Presença étnica e de gênero nos agrupamentos das carreiras (2003 - 2017).



Fonte: SIAPE (VENTURA, 2017).

Esses dados não deixam dúvida acerca da voz por trás das centenas de atos publicados todos os dias no Diário Oficial da União. Aquele tom asséptico, formal, neutro. Aquela linguagem impessoal, universal, desracializada. É a voz da branquitude. Ela não representa bem uma mulher negra do Norte-Nordeste, nem um jovem favelado de qualquer capital do País, esses produzem apenas um ruído que não cabe no discurso oficial (RANCIÈRE, 2018, p. 42).

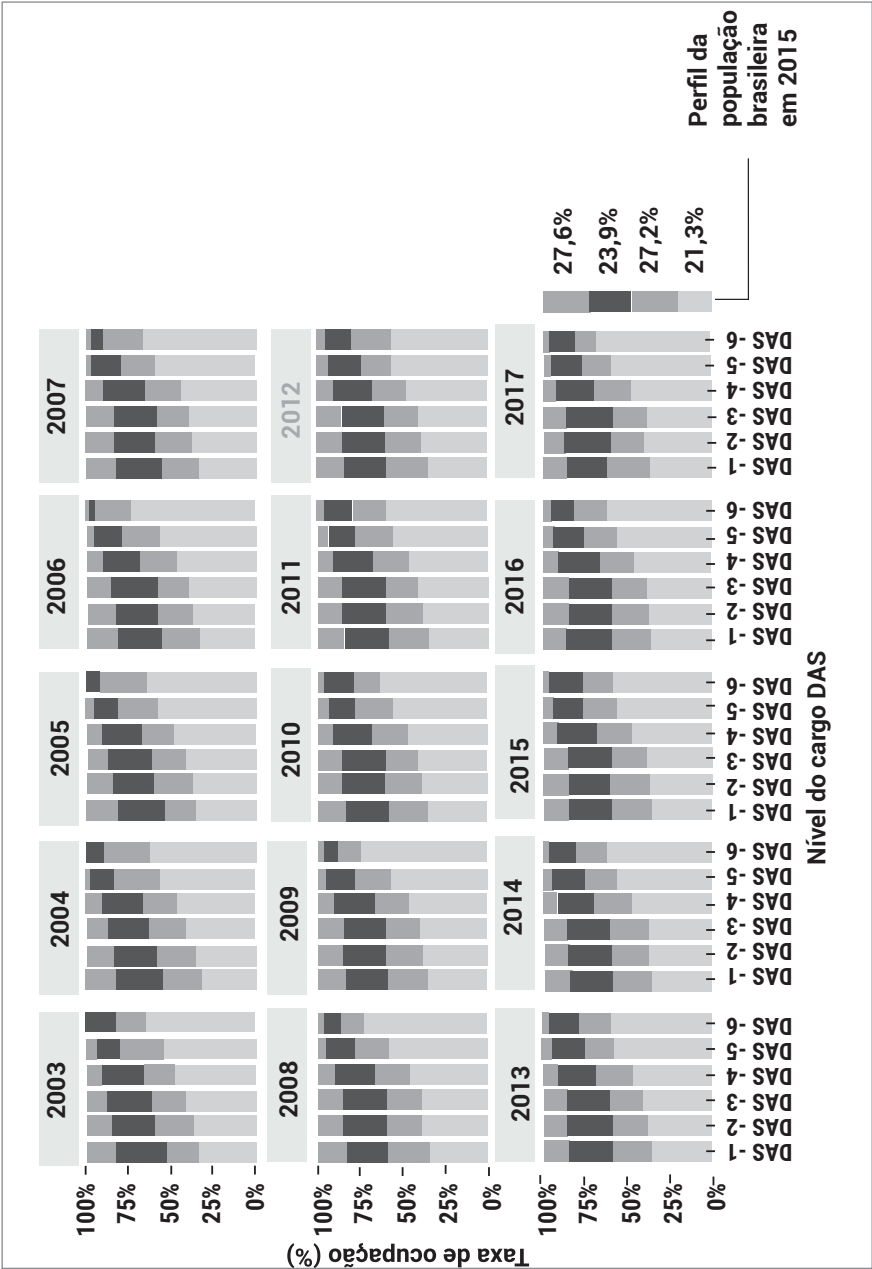
**Figura 2:** Presença étnica e de gênero nos segmentos (2003-2017).



**Fonte:** Elaborado por Ventura (2018), a partir de dados do Siape e da PNAD (2015)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Fonte: Ventura (2018), a partir de dados do Siape (Sistema Integrado de Administração de Pessoal) e da PNAD 2015 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015, disponível em <https://www.ibge.gov.br/>). Os dados sobre servidores foram extraídos do Siape. A etnia é declarada pelo próprio servidor. A taxa de declaração observada em 2003 é de 76%. Em 2017, a taxa subiu para 88%. Não brancos incluem pessoas que se declaram pretas, pardas ou indígenas. Os dados sobre a população brasileira foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015 (VENTURA, 2018).

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



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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

• 44 • Segundo Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 2014, p. 223–39), o Estado pode ser visto como uma arena de disputas, na qual agentes atuam em defesa de seus interesses, lutando pelo acesso à palavra oficial (monopólio do Estado), ou seja, lutando pela autoridade para falar em nome de todos, para converter seus pontos de vista particulares em universais. Adotando essa perspectiva e associando aos apanhados teóricos e empíricos apresentados sucintamente ao longo deste texto, podemos dizer sem receios que a branquitude historicamente tem dominado espaços nobres do Estado, controlando o discurso oficial e convertendo sua perspectiva em universal, em defesa de seus privilégios raciais.

A eficácia da branquitude, de seus pactos de silenciamento quanto às questões raciais, de apagamento historiográfico, de suas argumentações distorcidas e técnicas de evasão frente a injustiças raciais patentes tem sido responsável por genocídios, pelas condições de vida mais precárias, pela negação de direitos e de acesso aos espaços de poder à população não-branca do País. Seguindo o exposto nesse texto, parece haver elementos para ver como o racismo pode se esconder em uma linguagem jurídica ou técnico-científica, evocando variáveis macroeconômicas e preocupações fiscalistas. Ele está, todos os dias, publicado nos diários oficiais.

Esse debate remete à concepção de Aparecida Sueli Carneiro sobre a construção do Outro como Não-Ser, como fundamento do Ser (CARNEIRO, 2005). Ser, no campo da alta Administração Pública, aqui ilustrada pela burocracia de planejamento e orçamento federal, é ser legalista, fiscalista, técnico e, portanto, neutro. É dominar as classificações, hierarquizações e condutas típicas construídas no campo da alta Administração Pública. Ser é poder ser o porta-voz do interesse comum, é se identificar com a voz que fala investido de fé pública. É poder fundamentar com modelos lógicos, racionais, jurídicos, hipotético-dedutivos, macroeconômicos, as decisões

orçamentárias e financeiras, e justificar os procedimentos que tornam asséptico o trabalho cotidiano de analistas que “*sine ira et studio*” produzem notas padronizadas, sejam quais forem as demandas sociais, observando o padrão institucional, a compatibilidade com o normativo, se trazem algum risco ao regime fiscal, se cabe evocar algum dispositivo de controle.

Nesse âmbito, homens não-brancos e mulheres podem adentrar sem temer, desde que portem a mesma voz grave e polida, o mesmo sotaque de engenheiro ou economista pós-graduado da Faria Lima, o mesmo tom profissional, de quem só quer aplicar a técnica ao caso concreto – observando o que está disposto no papel (agora na tela do Sistema Eletrônico de Informações – SEI<sup>17</sup>) –, disseminar o profissionalismo, cuidando do erário sem entrar em polêmicas, sem levar para o ambiente de trabalho seus juízos de valor e suas paixões. Assim, e só assim, todos e todas são bem-vindos. Apagamentos? Epistemicídio? Anti-historicismo?

Por fim, não seriam os gabinetes e escritórios ministeriais grandes panópticos gramatocêntricos fadados a repetirem o passado, conservando as estruturas que ali os encrustaram cheios de privilégios? Panóptico ainda mais limitado, posto que apenas vê o que lhe chega por escrito, mas também porque só se permite que lhe chegue qualquer escrito em linguagem muito fechada, sem sujeito, sem sujeira, sem política, sem jovens morrendo pelos motivos mais banais, sem a evasão escolar do filho de Dona Vanessa, que precisava agora mais que nunca da assistente social que foi transferida para Catende. Panóptico eloquente em seus silêncios.

---

17 Sistema Eletrônico de Informações (ver <http://www.fazenda.gov.br/sei>).

# REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. 1999 *Racial Discrimination and Criminal Justice in São Paulo* em Reichman, R. (ed.) *Race in Contemporary Brasil* (University Park: Pennsylvania State University Press).

BENTO, Maria Aparecida Silva. **BRANQUEAMENTO E BRANQUITUDE NO BRASIL**. In: *Psicologia social do racismo—estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil* / Iray Carone, Maria Aparecida Silva Bento (Orgs.). p. (25-58). Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **A mão esquerda e a mão direita do Estado**. In \_\_\_\_\_. *Contrafogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Senso Prático**. Petrópolis. Editora Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998.

CANO, Ignacio. *Racial Bias in Police Use of Lethal Force in Brazil em Police Practice and Research* Vol. 11, Nº 1: 31-43, 2010a.

CANO, Ignacio; RIBEIRO, Ludmila; MEIRELES, Elisabet. *Race Crime and Criminal Justice in Brazil* em Kalunta-Crumpton, A. (ed.) *Race Crime and Criminal Justice: International Perspectives* (Nova York: Palgrave Macmillan), 2010b.

CARDOSO, Lourenço. **A branquitude acrítica revisitada e as críticas**. In. *Branquitude: estudos sobre a identidade branca no*



Brasil. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.). Ed. Appris, Curitiba, 2017.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A Construção do Outro como Não-Ser como fundamento do Ser. Tese de doutorado**, Feusp, 2005.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **Uma Discussão Teórica: Ideologia Neoliberal e Processo de Burocratização. Revista de Administração de Empresas**, v. 20, n. 1, p. 43–61, 1980b.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. ***Unmasking Colorblindness in the Law: Lessons from the formation of Critical Theory of Race.*** In. Seeing Race Again: countering colourblindness across the disciplines. CRENSHAW, Kimberlé Williams et al. (org.). University of California Press, Oakland, 2019. • 47 •

DÁVILA, Jerry. **Diploma de brancura: política social e racial no Brasil – 1917-1945.** São Paulo: Editora Unesp, 2006.

DIANGELO, Robin. **Fragilidade branca.** EcoPos (UFRJ), Dossiê Racismo v. 21, n. 3, 2018.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960.** Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2004.

FISCHER, Brodwyn. ***A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*** (Stanford: Stanford University Press), 2008.

FISCHER, Brodwyn; GRINBERG, Keila; MATTOS, Hebe. **Direito, silêncio e racialização das desigualdades na história Afro-brasileira.** In. Estudos afro-latino-americanos: uma introdução.

Alejandro de la Fuente et al. (Coord.). 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

FRY, Peter. ***“Color and the Rule of Law in Brazil”*** em Méndez, J.; O'Donnell, G. e Pinheiro, P. S. (eds.) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Notre Dame: Notre Dame University Press), 1999.

HELAL, Diogo; NEVES, Jorge Alexandre. **Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil**. *Sociologias*, v. 12, n. 25, p. 312–340, 2010.

• 48 •

HERZFELD, Michael. **A Produção Social da Indiferença: Explorando as Raízes Simbólicas da Burocracia Ocidental**. Brasília: Vozes, 2016.

HOSKIN, Keith; MACVE, Richard; STONE, John. ***The Historical Genesis of Modern Business and Military Strategy: 1850 - 1950***. Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference. Anais. Manchester: 1997.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**, 323.12(81), complemento 2: v. 41, Rio de Janeiro, 2019.

JESUS, Camila Moreira de. **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.). Ed. Appris, Curitiba, 2017.

LABORNE, Ana Amélia de Paula. **Branquitude, Colonialismo e Poder: A produção do conhecimento acadêmico no contexto brasileiro**. In. **Branquitude: estudos sobre a identidade branca**

no Brasil. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.). Ed. Appris, Curitiba, 2017.

LIPSITZ, George. *The Sounds of Silence: How race neutrality preserves White supremacy*. In. Seeing Race Again: countering colourblindness across the disciplines. CRENSHAW, Kimberlé Williams et al. (org.). University of California Press, Oakland, 2019.

MELO, Elton Bernardo Bandeira de; FERREIRA, Gianmarco; COELHO, Livia Mendonça. **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, p. 136, Brasília, 2018. (disponível no site: <https://calundu.org/jornada-de-estudos-negros-na-unb/>) • 49 •

MIRANDA, Jorge Hilton de Assis. **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.). Ed. Appris, Curitiba, 2017.

MORETTI, Bruno; MELO, Elton Bernardo Bandeira de. **Como se articulam no espaço público indicadores fiscais e políticas sociais? Os efeitos da emenda constitucional 95/2016 sobre o sistema único de saúde à luz de uma abordagem pós-estruturalista**. In. Estado e Sociedade frente às questões sociais. SILVESTRE, Luciana Pavowski Franco (Org.). Atena Editora, Ponta Grossa – PR, 2019.

MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço. **Apresentação. In: Branquitude: estudos sobre a identidade branca no Brasil**. MÜLLER, Tânia M. P.; CARDOSO, Lourenço (orgs.). Ed. Appris, Curitiba, 2017.

PIRES, Thula R. O. **Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica – PUC, Rio de Janeiro, 2013.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Nova Iguaçu: Martins Fontes, 1986.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. São Paulo, Editora 34, 2018.

• 50 • SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

TELLES, Edward. ***Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*** (Princeton: Princeton University Press), 2004.

VARGAS, João Costa. **Por uma Mudança de Paradigma: Anti-negritude e Antagonismo Estrutural** *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v.48, n. 2, p.83-105, 2017.

VENTURA, Otávio. **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 Política*, v. 26, n. 67, p. 107-128, 2018.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. *Revista de Adm. Pública*. (8): 27-75. Rio de Janeiro, 1974.

WERNECK, Jurema. **Racismo institucional e saúde da população negra**. *Saúde e Sociedade*, 25 (3) Jul-Sep, 2016.

## CAPÍTULO 2

# A QUESTÃO DO RACISMO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

---

18 Carmela Zigoni é Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília, onde atualmente é Pesquisadora Colaboradora (pós-doutorado). Tem especialização em Gênero e Sexualidade pela Universidade de Amsterdam e em Avaliação de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. É Assessora Política do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, onde atua nas agendas de dados abertos e transparência orçamentária (OBP, IBP), enfrentamento ao racismo, equidade de gênero, mulheres e Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queers, Intersexuais e Assexuais - LGBTQIA, direitos das comunidades quilombolas e reforma do sistema político.

# INTRODUÇÃO

• 52 • O presente capítulo apresenta uma discussão sobre o orçamento público em sua interface com as questões raciais no Brasil, considerando a metodologia desenvolvida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Para tanto, propõe-se apresentar uma análise da evolução do orçamento nos anos de 2015 a 2019, considerando o marco das políticas públicas voltadas para a população negra no Brasil, partindo da Constituição Federal de 1988, e perpassando as conquistas de direitos alcançadas por meio de legislações específicas<sup>19</sup> e espaços de participação social institucionais, como o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR. Será demonstrado como o orçamento público federal constitui-se em mais uma evidência do racismo institucional<sup>20</sup> engendrado no Estado brasileiro.

O Inesc é uma organização não governamental, não partidária e sem fins lucrativos. Tem como objetivo melhorar processos democráticos, fortalecer cidadãos e movimentos populares, além de combater todas as formas de opressão, desigualdade e preconceito. Com sede em Brasília, foi fundado em 1979 e atua junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais a fim de projetar a voz destes setores em espaços nacionais e internacionais.

Para análise do orçamento público, o Inesc elaborou a *Metodologia Orçamento e Direitos* (MO&D) em 2012, atualizada em 2018. Esta metodologia busca analisar o orçamento a partir dos sujeitos de direitos, considerando cinco Pilares: (1) financiamento do

---

19 São exemplos a Lei nº 7716/1989, que criminalizou o racismo, e a Lei nº 10.639/1996, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileiras nas escolas.

20 O *racismo estrutural* é o conjunto de práticas institucionais, históricas, culturais e interpessoais que determinam a hierarquia de grupos sociais a partir da construção da ideia de raça, privilegiando alguns grupos e prejudicando outros – por exemplo, a naturalização da posição das mulheres negras como trabalhadoras domésticas. O *racismo institucional* é a expressão do racismo estrutural nas instituições, públicas e privadas, reforçando a estrutura social e reproduzindo privilégios e desigualdades – é o caso do judiciário, por exemplo, composto por 70% de homens brancos.

Estado com justiça social; (2) uso máximo de recursos disponíveis para promoção de direitos; (3) realização progressiva dos direitos humanos; (4) não discriminação; e (5) participação social. Além disso, busca demonstrar que o orçamento é uma peça *política* e não somente *técnica*, e como tal é objeto de disputas na sociedade. Por fim, a partir do olhar crítico sobre as escolhas políticas e a gestão orçamentária, a MO&D é capaz de demonstrar que o orçamento pode promover ou violar direitos humanos.

Com base nesta metodologia, o Inesc elaborou, nos anos de 2013 a 2016, o Orçamento Temático da Igualdade Racial, um olhar sobre o orçamento público federal que propunha verificar se o governo estaria priorizando (ou não) a superação do racismo no Brasil. Neste capítulo, farei, portanto, uma análise da série histórica de 2015 a 2019 – para que possamos verificar o comportamento do orçamento em três governos diferentes –, e dos programas orçamentários mais relevantes para a promoção da igualdade racial – ou seja, aqueles que buscaram trazer os grupos negro e quilombola como beneficiários da política pública –, inspirada no orçamento temático. • 53 •

O Plano Plurianual, que tem vigência de quatro anos, se inicia em um governo e termina em outro. Já o Orçamento, embora deva refletir as prioridades e metas do PPA, é feito anualmente. Assim, pode acontecer – e frequentemente acontece – de PPA e OGU se distanciarem, em termos de prioridades e metas de políticas públicas, no último ano de vigência do PPA. O distanciamento entre os dois instrumentos parece ter sido maior no PPA 2016-2019, visto que sua elaboração foi feita no governo Dilma, mas a sua implementação esteve a cargo dos governos de Temer e Bolsonaro.

Faz-se necessário localizar este capítulo no tempo, na medida em que o País passou por significativas mudanças políticas no período da série histórica dos dados que serão apresentados. O que temos observado entre os anos de 2015 a 2019 é a desconstrução das políticas públicas voltadas para a superação do racismo e promoção da igualdade racial. A atuação institucional deslocou-se

de política de Estado para política de governo muito rapidamente: ainda que em 2015 os cortes orçamentários em relação a 2014 dos recursos da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 56,3% e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 49,4% (ZIGONI, 2015), já sinalizassem para o retrocesso, ainda era possível identificar a relação entre política pública, institucionalidade e orçamento, tríade que veio a ruir nos anos que se seguiram.

• 54 • A partir de 2016, com a radicalização da política de austeridade fiscal, materializada pela Emenda Constitucional nº 95, conhecida como Lei do Teto de Gastos, realizamos um estudo de impacto prospectivo (INESC, CESR, OXFAM BRASIL, 2018), considerando três políticas públicas, Programa Farmácia Popular, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política para as Mulheres. Fui a pesquisadora responsável pelo componente mulheres, no qual foi possível anunciar a penalização das mulheres negras no cenário de corte acumulado de até 70% na Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2017, considerando os três anos anteriores (2014, 2015 e 2016).

Também em 2016, tem início o ataque institucional aos direitos da população negra e quilombola, com a mudança de *status* da SEPPIR e SPM de ministérios para secretarias, transferência da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) para o Ministério da Justiça (MJ). Posteriormente, sob o guarda-chuva dos direitos humanos, foi criado um ministério com atribuição para dar conta de todos estes públicos, o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) do Governo Temer. A incorporação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) também é um fator de redução de amplitude das políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades no campo. Este processo encontra seu ápice agora, com a retirada dos negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e de matriz africana do Plano Plurianual Federal de 2020-2023. O novo PPA também excluiu o Programa 2016: Políticas para as Mulheres - Promoção da Autonomia



e Enfrentamento a Violência, e criou o Programa 5034: Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos: na descrição, um programa voltado para a “defesa da promoção e proteção da vida desde a concepção”.

Estes atos administrativos correspondem, portanto, à visão em voga no governo de “direitos humanos para humanos direitos”, e de “igualdade” generalizante entre as pessoas, desconsiderando as desigualdades sociais e os processos históricos que impactam os diferentes grupos sociais no Brasil. Esta visão é construída unilateralmente por um governo que ignora processos de participação social em conferências e conselhos, bem como acúmulos de pesquisa nos temas, inclusive de agências do próprio governo, como o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). • 55 •

Ressalta-se que no período anterior a 2015 já olhávamos criticamente para a forma como estava sendo implantada a política de promoção da igualdade racial: orçamento limitado ou com baixa execução, estrutura mínima da SEPPIR – com poucos servidores, baixa capilaridade –, dificuldade de garantir o recorte racial em outras agendas. Além disso, entendendo que políticas públicas podem afirmar ou violar direitos, realizamos análises que demonstravam a contradição entre políticas de sustentabilidade e de grandes projetos energéticos em territórios quilombolas; ou de políticas com recursos vultosos para repressão ao tráfico de drogas em relação a um Plano Juventude Viva sem recurso algum.

O Orçamento Temático da Igualdade Racial, realizado até 2016, demonstrava o flagrante racismo institucional do Governo Federal na distribuição de recursos — as verbas destinadas à promoção da igualdade racial representavam somente 0,08% do Orçamento Geral da União (OGU), considerando ações de saúde, educação, regularização fundiária de territórios quilombolas e as da SEPPIR. Se por um lado a SEPPIR e outras áreas do governo responsáveis pela atenção à população negra foram conquistas dos movimentos negros, por outro, o baixo orçamento impediu a realização das políticas desenhadas com participação social em conferências.

Destaca-se que o Orçamento Temático da Igualdade Racial foi apresentado pelo Inesc ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2015, presidido na época pela Ministra Luiza Bairros. Na ocasião foi demonstrado que, embora as mulheres negras fossem o público prioritário do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM), elas eram invisíveis no orçamento, impedindo o controle social sobre os recursos destinados a esta população. Esta invisibilidade no orçamento gera efeitos tais como políticas que geram impacto positivo no geral, mas não surtem efeito em grupos específicos: diversas pesquisas discorreram sobre o racismo institucional implicado no dado de que em 10 anos (2004 a 2014) caiu em 9% a violência contra mulheres brancas e aumentou 54% a violência contra as mulheres negras (JACOBO, 2015).

Ao lado dos problemas, então, no lado do gasto, analisamos também o problema na arrecadação: em 2016, o Inesc publicou o estudo Perfil da Desigualdade e Injustiça Tributária (SALVADOR, 2016), o qual demonstra que as mulheres negras pagam proporcionalmente mais impostos que os demais grupos populacionais, neste caso homens e mulheres brancas e homens negros: os 10% mais pobres da população, compostos majoritariamente por negros e mulheres (68,06% e 54,34%, respectivamente), comprometem 32% da renda com impostos, enquanto os 10% mais ricos, em sua maioria brancos e homens (83,72% e 62,05%, respectivamente), despendem 21% da renda com tributos. O estudo baseou-se na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/IBGE), que fornece dados sobre a renda das famílias, e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), que capta informações demográficas como raça e gênero e concluiu que: *“Não há dúvida de que a mulher negra é a mais punida pelo sistema tributário brasileiro, enquanto o homem branco é o mais favorecido”*, diz o autor do estudo, Evilásio Salvador.

A sociedade pagou um preço altíssimo por estas escolhas: no período de maior crescimento econômico e distribuição de renda de nosso País, aumentou a violência contra jovens e mulheres negras;

aumentou, também – acompanhando a tendência mundial –, a concentração de renda e riqueza; culminando em um Brasil com baixíssimo crescimento econômico que opta pela penalização dos pobres como “solução” para o déficit estatal (reformas trabalhista, tributária e da previdência, que acirraram as desigualdades com a redução de direitos sociais).

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta a Metodologia Orçamento e Direitos (MO&D), utilizada pelo Inesc para analisar o orçamento público brasileiro, e explica as adaptações feitas a ela para este trabalho. A segunda seção identifica um Orçamento Temático para a Igualdade Racial – a partir de seis programas existentes nos Planos Plurianuais federais de 2012-2015 e 2016-2019 que citam explicitamente os públicos negro e quilombola em seus objetivos e/ou metas – e tece considerações quanto ao montante de recursos alocado a ele no Orçamento Geral da União dos anos 2015 a 2019 e à forma como foram executados. A última seção apresenta as conclusões. • 57 •

## 1. MÉTODO DE ANÁLISE DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

A Metodologia Orçamento e Direitos (MO&D) lança mão de marcos teóricos do campo da economia e dos direitos humanos para construir uma abordagem sobre o orçamento baseada na garantia de direitos sociais, ou seja, é um método que, como qualquer outro, tem implicações políticas. Assim, destaca elementos como a crítica à economia de caráter liberal, desenvolvimentista, predatória, concentradora de renda e riqueza e reprodutora de desigualdades.

Busca, assim, “analisar políticas públicas e orçamento com as lentes de direitos humanos”.

A MO&D aborda o orçamento não só pela análise do recurso autorizado e gasto, mas também pela análise das receitas, a questão tributária no marco da justiça fiscal, o formato da disponibilização dos dados (abertos ou não), e eventualmente, em estudos mais aprofundados, também contratos e auditorias, como no caso da agenda socioambiental. Ao contrário da visão hegemônica da gestão pública, que defende que o orçamento é uma peça técnica a ser elaborada no campo da gestão, o Inesc defende que o orçamento é uma peça política que manifesta tomadas de decisão no âmbito do Estado.

Mais do que um documento de receitas e despesas, o orçamento público é um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Ao elaborar o orçamento, o governo faz uma estimativa de arrecadação e de gastos para viabilizar sua estratégia de intervenção. Assim, o Orçamento tanto pode assegurar a proteção e a promoção dos direitos humanos, como pode fazer o contrário: violar direitos. Orçamentos que contribuem para violar direitos têm sido muito comuns em países de orientações políticas neoliberais, que possuem sistemas tributários regressivos (que fazem com que os pobres paguem proporcionalmente mais tributos que os ricos) e que apresentam despesas que não somente penalizam os mais pobres como contribuem para enriquecer os mais ricos. O exemplo dos povos indígenas (que vale também para os territórios quilombolas) é bastante elucidativo: ao mesmo tempo em que sofrem pressões por empreendimentos energéticos em seus territórios, com impactos sociais e ambientais, tendo seus direitos violados, esses grupos sociais não conseguem acessar políticas públicas básicas, como de transferência de renda, saúde, alimentação adequada e educação. Em 2016, por exemplo, o Inesc realizou um levantamento e descobriu que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) teria tido disponível apenas R\$ 25,00 para gastos com saúde de cada indígena (CARDOSO; GONÇALVES, 2016).

Sumariamente, a abordagem do Inesc, portanto, considera:

- O orçamento é uma peça técnica, mas também política;
- O ciclo das leis orçamentárias, mas também os documentos de prestação de contas e auditoria;
- O orçamento trata não só das despesas, mas também das receitas;
- A forma como é feita a arrecadação, ou seja, o sistema tributário (sua regressividade violadora de direitos; bem os seus desvios, como elisão fiscal e baixa transparência dos gastos tributários);
- O impacto das escolhas no orçamento nos sujeitos de direitos, o que significa considerar aspectos históricos, sociológicos e antropológicos das realidades das pessoas;
- O orçamento como instrumento de garantia de direitos, portanto, baseia-se nos marcos internacionais dos direitos humanos e na Constituição Federal de 1988;
- A necessidade de participação social, e por isso a necessidade de acolher as decisões de conferências nacionais e a formação dos cidadãos para o entendimento do orçamento público.

Em relação aos cinco pilares da metodologia, os mesmos foram inspirados no Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PDESC (promulgado pelo Brasil em 1992), bem como outros tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção 169 da OIT, e os marcos da Conferência de Beijing (1995) para a equidade de gênero e de Durban (2001) para a superação do racismo. O primeiro pilar é o *financiamento do Estado com justiça social*, ou seja, tanto o componente da justiça tributária, quanto o componente da execução do orçamento público com justiça, de forma a promover equidade e reduzir desigualdades. Para ter justiça tributária, o Estado deve distribuir a carga tributária entre os indivíduos de uma nação de maneira equitativa, tributando menos os que ganham menos e tributando mais os que ganham mais, por meio de um sistema tributário progressivo. O segundo pilar é o *uso máximo de recursos*

*disponíveis*, que detalha a obrigação dos Estados nacionais em aplicar o máximo dos recursos arrecadados pelos governos em políticas que promovam os direitos humanos. O terceiro pilar é a *realização progressiva dos direitos humanos*, no sentido de que os direitos devem, progressivamente, ser realizados por meio de políticas públicas universais e inclusivas – por exemplo, após alcançar a universalização da educação, ou seja, vagas em escolas para todos e todas, é preciso criar políticas públicas para promover a educação de qualidade. A seguir vem o quarto pilar, a *não discriminação*, onde o orçamento deve buscar enfrentar as desigualdades e as discriminações existentes em nossas sociedades, que fazem com que determinados grupos e populações historicamente discriminados tenham mais dificuldades de acesso aos seus direitos. Finalmente, o quinto pilar, a *participação popular*, que deve estar presente no desenho de todas as políticas e no orçamento para assegurar a transparência e o controle social.

A participação permite que a sociedade tome parte da deliberação, do planejamento e da formulação de programas, projetos e ações a ela destinados, potencializando sua ação e permitindo que os outros pilares da Metodologia Orçamento e Direitos se realizem. Neste sentido, a educação popular também é um dos eixos da metodologia, na medida em que se propõe que as análises sejam apropriadas pela sociedade, mais especificamente, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil organizada. Então, por exemplo, os Orçamentos Temáticos da Igualdade Racial e Socioambiental constituíram-se em base para a realização de *Oficinas de Formação em Orçamento e Direitos Quilombolas* (2015, 2018, 2019), promovidas em parceria com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

A partir da MO&D, foi desenvolvida no INESC uma metodologia para a elaboração dos Orçamentos Temáticos (OT): Segurança Alimentar e Nutricional, Socioambiental, Criança e Adolescente, Mobilidade Urbana e Igualdade Racial. Os orçamentos temáticos buscavam constituir uma análise orçamentária pautada pelo

impacto do orçamento nas políticas públicas em determinados grupos sociais. Assim, o OT Socioambiental, por exemplo, trazia não só uma análise sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas também da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério da Pesca e Aquicultura, entre outros e, ao lado da análise do recurso destes órgãos, realizava uma análise crítica em relação às políticas de incentivo fiscal aos grandes empreendimentos, que impactam fortemente públicos como povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Da mesma forma, o OT Mobilidade Urbana, produzido em nível municipal em diversas cidades do Brasil, trazia os dados da política de trânsito, mas também de meio ambiente, e, em conformidade com as demandas dos movimentos de mulheres, a política de iluminação pública (entre outras).

No caso do OT da Igualdade Racial, realizado de 2013 a 2016, eram selecionados todos os programas do Plano Plurianual federal que mencionavam os públicos negro e quilombola, além de outros públicos onde sabidamente encontram-se maior número de população negra (pretos e pardos), como ribeirinhos e mulheres em situação de violência. Desta seleção, podíamos extrair políticas de saúde (anemia falciforme, por exemplo), educação (bolsa permanência para estudantes de graduação), agricultura familiar e etnodesenvolvimento (Assistência Técnica e Extensão Rural Quilombola; convênios com associações locais), meio ambiente (Bolsa Verde para comunidades quilombolas), cultura (ações orçamentárias da Fundação Cultural Palmares), juventude (Programa Juventude Viva), e, obviamente, o Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, financiador da SEPPIR.

Depois da seleção no Plano Plurianual, era realizada a busca por dados do orçamento na plataforma de dados abertos do Senado Federal, Siga Brasil, na qual é possível encontrar os dados em formato mais desagregado. A análise era então baseada não somente no recurso autorizado e executado, mas também (i) na relação (ou falta

de relação, em muitos casos) entre os objetivos, metas e iniciativas do PPA com os programas, ações e planos orçamentários; (ii) na comparação com outras políticas: o recurso para promoção da igualdade racial representava somente 0,08% do Orçamento Geral da União, em contraposição aos vultosos recursos para a segurança pública, uma política de repressão que tem criminalizado historicamente os negros brasileiros, ou para as ações do Ministério de Minas e Energia, que muitas vezes traz impactos socioambientais para os territórios quilombolas; (iii) nas razões para casos de baixa execução, como a falta de investimento em estrutura de política pública (equipamentos, contratação e formação de servidores públicos, capilaridade); e (iv) na invisibilidade dos negros e negras nas peças de planejamento e orçamento (como o caso de não existir o público “mulher negra” no orçamento da SPM, ou de o comando das pastas responsáveis pelo Programa Bolsa Família terem resistido por uma década em afirmar que tratava-se de um programa de impacto na população negra feminina periférica do País.

Para a presente análise, iremos nos inspirar nesta metodologia, mas sem reproduzi-la totalmente, na medida em que optamos antes pela série histórica, do que por um Plano Plurianual específico. O período 2015 a 2019 contempla dois PPA (e três governos: Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro); mas busquei trazer as principais políticas públicas que ainda contém peças no orçamento que citam os públicos que devem ser contemplados com a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo: saúde, educação, agricultura familiar, cultura, promoção da igualdade racial e mulheres.

Em relação ao novo PPA 2020-2023, registro que o mesmo impedirá a aplicação do OT da Igualdade Racial conforme foi pensado originalmente. Para uma atualização, seria necessário olhar para o novo PPA para denunciar o racismo institucional e a total invisibilização dos negros e quilombolas, bem como da violência contra as mulheres.



## 2. ORÇAMENTO TEMÁTICO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL ENTRE 2015 E 2019

O período analisado neste capítulo compreende o último ano do PPA 2012-2015 e os quatro anos do PPA 2016-2019. O Quadro 1 traz os programas dos dois PPA que citam explicitamente os públicos negro e quilombola nos objetivos e/ou metas. Então, a coluna “programa” apresenta os programas orçamentários que citaram os públicos que devem ser impactados por políticas públicas de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, em diversas áreas, e a coluna “público” apresenta a forma como estes públicos são citados no PPA, seja nos objetivos e/ou metas. Quando outros públicos aparecem ao lado dos negros, afro-descendentes ou quilombolas na mesma meta ou objetivo foram colocados no quadro para resguardar a lógica do PPA. Em destaque, os programas que serão analisados no presente capítulo, além das emendas de deputados federais e senadores no mesmo período: eles foram selecionados por guardarem forte relação com as lutas e conquistas dos movimentos negros e quilombolas, a saber, o direito ao território, ao enfrentamento ao racismo, à educação superior como forma de mudança estrutural; às mulheres negras a viverem sem violência e à proteção do patrimônio cultural negro. Isso não significa que os demais programas não dialoguem com estas lutas ou sejam menos importantes, como a saúde e a educação básica. Apenas foi necessário realizar um recorte.

• 63 •

Quadro 1: Comparativo - Igualdade Racial nos Planos Plurianuais

| PPA 2012-2015                                                 |                                                                                                                       | PPA 2016-2019                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROGRAMA                                                      | PÚBLICO                                                                                                               | PROGRAMA                                                                                                 | PÚBLICO                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial | <u>Quilombolas, negros, matriz africana, adolescentes em privação de liberdade, mulheres negras, juventude negra.</u> | 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial                                            | <u>Quilombolas, negros, matriz africana, adolescentes em privação de liberdade, mulheres negras, juventude negra.</u>                                                                                                                                                    |
| 2012: Agricultura Familiar                                    | <u>Quilombolas, povos e comunidades tradicionais, indígenas, assentados da reforma agrária, mulheres rurais</u>       | 2012: Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar                                               | <u>Povos e comunidades tradicionais, mulheres, jovens rurais, pescadores e pescadoras artesanais, aquicultores e aquicultoras familiares, quilombolas, indígenas, assentados e assentadas da reforma agrária e pessoas do meio rural em situação de extrema pobreza.</u> |
| 2015: Aperfeiçoamento do SUS                                  | Quilombolas; população negra                                                                                          | 2015: Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)                                                     | Negros                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2019: Bolsa Família                                           | Quilombolas                                                                                                           | 2019: Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais | Nenhum público específico citado                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2020: Cidadania e Justiça                                     | Quilombolas, povos e comunidades tradicionais, indígenas                                                              | Englobado pelo Programa 2080                                                                             | Não se aplica                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2070: Segurança Pública com Cidadania                         | Pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos; territórios pobres e de maioria negra.                    | Englobado pelo Programa 2081                                                                             | Não se aplica                                                                                                                                                                                                                                                            |

| PPA 2012-2015                                                                          |                                                                                                                                                       | PPA 2016-2019                                                        |                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROGRAMA                                                                               | PÚBLICO                                                                                                                                               | PROGRAMA                                                             | PÚBLICO                                                                                                                  |
| 2025: Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia                   | Quilombolas, povos e comunidades tradicionais, extrativistas de unidades de conservação, assentamentos e indígenas.                                   | 2025: Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia | Nenhum público específico citado                                                                                         |
| <u>2027: Cultura: Preservação, Promoção e Acesso</u>                                   | <u>Quilombolas; comunidade negra</u>                                                                                                                  | <u>2027: Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento</u>          | <u>Comunidades remanescentes de quilombolas, tradicionais e de terreiros; cultura afro-brasileira e cultura indígena</u> |
| 2029: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária           | Quilombolas                                                                                                                                           | 2029: Desenvolvimento Regional e Territorial                         | Mulheres                                                                                                                 |
| 2030: Educação Básica                                                                  | Quilombolas, indígenas, populações do campo, negros, população negra                                                                                  | Englobado pelo Programa 2080                                         | Não se aplica                                                                                                            |
| 2031 - Educação Profissional e Tecnológica                                             | Indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência, estudantes da rede pública, populações do campo. | Englobado pelo Programa 2080                                         | Não se aplica                                                                                                            |
| <u>2032: Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</u> | <u>Populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes e das pessoas com deficiência; população negra.</u>                                  | <u>Englobado pelo Programa 2080</u>                                  | <u>Não se aplica</u>                                                                                                     |
| <u>2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária</u>                     | <u>Quilombolas, mulheres, indígenas, assentados</u>                                                                                                   | <u>2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária</u>                 | <u>Quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais</u>                                                          |

| PPA 2012-2015                                                                             |                                                                         | PPA 2016-2019                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROGRAMA                                                                                  | PÚBLICO                                                                 | PROGRAMA                                                                                  | PÚBLICO                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional                                                  | Povos e comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas         | 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional                                                  | Quilombola, indígena, povos e comunidades tradicionais,                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 2071 - Trabalho, Emprego e Renda                                                          | Negros, população negra                                                 | 2071: Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária                                   | Mulheres, trabalhadores resgatados do trabalho análogo de escravo.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 2044 - Autonomia e Emancipação da Juventude                                               | Juventude negra                                                         | 2044: Promoção dos direitos da juventude                                                  | Juventude negra                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2016: Política para as Mulheres: <u>Promocão da Autonomia e Enfrentamento à Violência</u> | <u>Mulheres negras, indígenas, lésbicas, bissexuais e transsexuais.</u> | 2016: Política para as Mulheres: <u>Promocão da Autonomia e Enfrentamento à Violência</u> | <u>Mulheres catadoras e quilombolas; mulheres com deficiência, LBTS, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, quilombolas, povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais; mulheres rurais, do campo, quilombolas, das florestas e das águas.</u> |
| 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade                                    | Quilombolas, ribeirinhos, povos e comunidades tradicionais              | Distribuído em outros programas                                                           | Não se aplica                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                           |                                                                         | 2080: Educação de qualidade para todos                                                    | Quilombolas, indígenas, população negra                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                           |                                                                         | 2050: Mudança do clima                                                                    | Terras indígenas, territórios quilombolas e projetos de assentamentos prioritários                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                           |                                                                         | 2052 - Pesca e Aquicultura                                                                | Mulheres, jovens, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                           |                                                                         | 2081: Justiça, Cidadania e Segurança Pública                                              | Pessoas negras do sexo masculino com idade de 15 a 29 anos, mulheres.                                                                                                                                                                                                                                                 |

Elaboração própria. Fonte dos dados: Website - Ministério da Economia, janeiro 2020.

## 2.1. PROGRAMA 2034: ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Iniciemos a observação dos dados a partir do Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. Este é o programa orçamentário que financia a política de regularização fundiária e sustentabilidade de territórios quilombolas, além de financiar a SEPPIR, que tem como atribuições a formulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, bem como a promover a transversalidade neste tema em todos os órgãos de governo; coordenação das políticas públicas afirmativas; coordenação das ações de cooperação internacional voltadas para a igualdade racial; e a articulação da pauta legislativa no enfrentamento ao racismo. • 67 •

Iremos utilizar, a seguir, as seguintes nomenclaturas do orçamento:

- Programa Orçamentário:
  - *Programa Temático*: aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
  - *Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado*: aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.
- Ação Orçamentária: Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um *programa*. Incluem-se também no conceito de *ação* as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.
- Plano Orçamentário - PO: é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico

e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto.

- Dotação Inicial: Valor inicial constante na LOA sancionada pelo Presidente (já incluídos os vetos).
- Recurso Autorizado: Soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos a abertura de créditos adicionais.
- Recurso Empenhado: Um dos estágios da despesa. Constitui o emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (artigo 58 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964). Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.
- Recurso Pago: Valores pagos, terceiro e último estágio da despesa.
- Restos a Pagar: Despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação).

A Tabela 1 traz os dados gerais do Orçamento Geral da União para o Programa 2034 – 2015-2019:

**Tabela 1. Programa 2034:** Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial

R\$

| ANO  | DOTAÇÃO INICIAL | AUTORIZADO     | EMPENHADO     | PAGO          | RP PAGO       |
|------|-----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| 2015 | 107.901.712,07  | 108.430.667,09 | 35.051.476,64 | 9.051.846,16  | 15.261.699,07 |
| 2016 | 51.869.119,60   | 46.000.308,60  | 22.658.966,02 | 9.192.487,17  | 26.771.840,44 |
| 2017 | 27.458.126,22   | 22.443.259,18  | 11.236.559,92 | 4.787.842,07  | 6.901.554,41  |
| 2018 | 36.799.812,19   | 34.453.635,13  | 32.876.063,36 | 21.183.032,32 | 6.654.607,87  |
| 2019 | 15.632.588,56   | 13.322.762,72  | 11.412.311,53 | 5.509.406,25  | 9.120.656,03  |

**Elaboração própria. Fonte:** Siga Brasil. Janeiro 2020.

\*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

Em relação à evolução do orçamento deste programa, no período de 2015 a 2019, a redução do recurso autorizado foi de 58% em 2016; 51% em 2017; em 2018 houve aumento, de 35% em relação a 2017; caindo 39% em 2019, em relação ao ano anterior. No geral, se considerarmos que os valores estão corrigidos pelo IPCA, ao comparar o recurso autorizado de 2015 com 2019, o programa sofreu redução orçamentária de 87,28%. Se associarmos esta redução com o fato de que o problema do racismo no Brasil está longe de estar solucionado, com dados negativos para a população negra em todos os aspectos, esta redução no orçamento para enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial desprezita todos os pilares elencados na MO&D: o Estado, neste caso, não está garantindo uso máximo de recursos para esta política pública, tampouco a realização progressiva de direitos – seria o caso de estar aumentando o recurso, e não diminuindo; bem como está discriminando, na medida em que não prioriza o fim do racismo; tampouco utilizou mecanismos de participação social para operar tais cortes; e, finalmente, pano de fundo de todos os programas que iremos analisar, considerando que os pobres e negros pagam proporcionalmente mais impostos, reforça a injustiça fiscal.

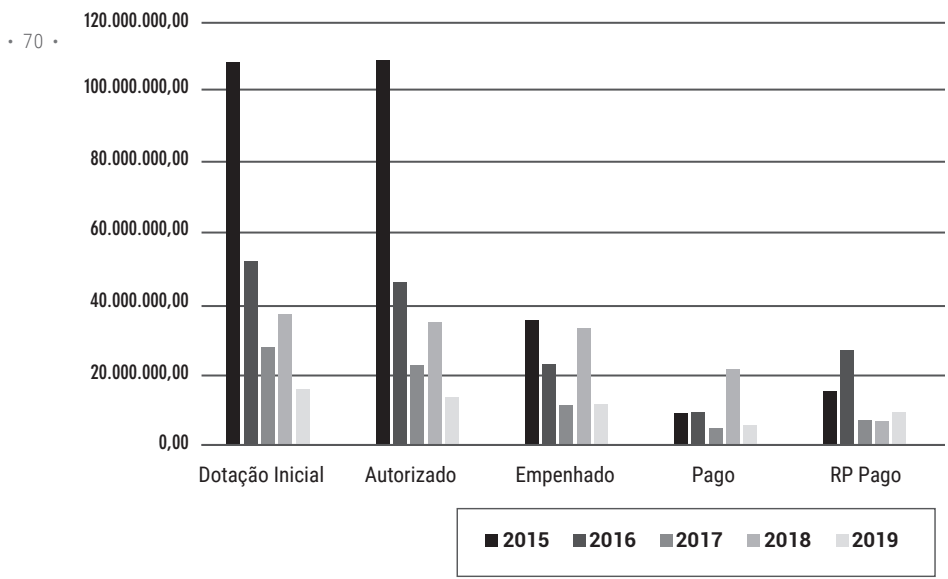
Ressalta-se que, em todos os anos, o recurso contingenciado pelo Governo Federal atinge seletivamente as áreas sociais, mas não as áreas consideradas de interesse econômico. Outra questão é o fato de a austeridade fiscal ser uma política, não havendo consenso entre os economistas se é a única forma de recompor receitas: uma reforma tributária que taxasse os mais ricos, por exemplo, ou gastos tributários mais transparentes, poderia evitar a penalização dos mais pobres.

Se observarmos comparativamente o recurso pago na Tabela 1, podemos identificar uma realidade ainda mais dura para a população negra: temos uma execução baixa nos cinco anos orçamentários, exceto em 2018, quando o recurso pago foi maior que em todos os anos, inclusive em 2015, ano de maior dotação inicial e recurso

autorizado. Em geral, o recurso executado ficou muito abaixo do autorizado.

O Gráfico 1 mostra como a variação da dotação inicial e do recurso autorizado, de fato, tiveram uma redução drástica; mas que o empenho, e o recurso efetivamente executado (pago e restos a pagar pagos) se mantiveram mais ou menos estáveis em termos absolutos.

**Gráfico 1:** Programa 2034: Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial



Elaboração própria. Fonte de dados: Siga Brasil. Janeiro 2020.

\*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

O problema, então, ocorre em diferentes momentos: quando há recurso, o mesmo não é executado; o recurso é empenhado, ou seja, compromissos assumidos em anos anteriores, mas não são pagos ou são pagos em anos posteriores – como é o caso de 2016, quando a maior execução não foi de recursos do ano orçamentário vigente, mas de restos a pagar.



Neste sentido, temos alguns níveis de problemas a serem identificados ao analisar uma política pública em interface com o orçamento:

- A política pública não existe, e não há orçamento (ou seja, o Estado não reconhece um dado problema, ou um sujeito de direitos);
- A política pública existe, mas não há orçamento;
- A política pública existe, há orçamento, mas não há estrutura para executar o recurso;
- A política pública existe, há orçamento, há estrutura para executar o recurso, mas ela não gera impacto.

Olhando para estas questões, e conhecendo a incipiência do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), podemos inferir que as atribuições da SEPPIR, para se efetivarem, necessitavam de estrutura e capilaridade para que o recurso disponível pudesse de fato se transformar em política pública, chegar aos beneficiários. O racismo institucional, por sua vez, incide nas quatro questões: ele impede o reconhecimento, por parte do Estado, da existência do racismo; e quando reconhece, há diversas barreiras para desenhar a política e garantir orçamento. Por exemplo, um órgão público, para executar um montante de 100 milhões de reais, precisa de instrumentos para sua execução (editais, pregões) e servidores administrativos em quantidade suficiente para processar este recurso, ou seja, gastá-lo. • 71 •

Além disto, é preciso considerar como a burocracia pode reforçar o racismo institucional: por exemplo, realizar convênios com associações quilombolas, com as regras vigentes hoje, pode acabar por criminalizar, através de atos administrativos, o público a ser beneficiado, na medida em que tais regras não consideram a baixa institucionalidade das associações locais, nem as suas dinâmicas culturais próprias. O (SNPIR), assim como outros sistemas de políticas públicas (Sistema Único de Saúde - SUS, Sistema Único de Assistência Social - SUAS, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN) visam superar dificuldades como

esta, mas, exceto pelo SUS, ainda são jovens políticas precisando de investimento – neste sentido, as reduções orçamentárias atrasam estes avanços na estruturação. A Tabela 2 traz informações por Ação Orçamentária, dentro do Programa 2034: a Ação 213Q, de fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de enfrentamento ao racismo, ou seja, fortalecimento do SNPIR, teve, em 5 anos quase R\$19 milhões de recursos autorizados, o que significa cerca de R\$ 140 mil por ano para cada Estado; e somente R\$10 milhões executados (pagos + restos a pagar pagos), cerca de 50% do recurso.

• 72 • No período analisado (2015 a 2019), o Programa 2034 contou com nove ações distintas, sendo 6 ações voltadas diretamente para comunidades quilombolas e 3 para ações afirmativas em geral. O orçamento, agora mais detalhado, nos dá pistas para diversos pontos relevantes para nossa reflexão acerca da política de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, mas a principal delas é: não é exclusividade de nenhum órgão responsável por esta política o fenômeno da baixa execução. Se observarmos as ações 6040 e 310Y, que tem o mesmo caráter de apoio às comunidades para sustentabilidade local (provavelmente por meio de convênios para apoio a pequenos projetos), quatro diferentes órgãos da Administração Pública Federal foram responsáveis por executar este recurso, e nenhum deles teve boa performance. O valor mais alto executado foi de Restos a Pagar, em 2016.

Não iremos comentar o Disque Igualdade Racial, pois o lançamento do referido programa foi anunciado em 2014, mas não há mais informações sobre o mesmo disponível nas páginas oficiais do governo. Possivelmente uma parte do recurso foi agregada ao Disque Direitos Humanos ou Disque 100. Em relação à Ação 210H, de fortalecimento de ações afirmativas, a mesma teve baixa execução em todos os anos analisados: em cinco anos, foram autorizados pouco mais de R\$ 92 milhões para esta política, e executados (pago + restos a pagar pagos) cerca de R\$23 milhões.

Em relação ao recurso para reconhecimento e titulação de territórios quilombolas, houve uma execução razoável: recurso

autorizado em cinco anos foi de R\$61.863.168,94, e o executado (pago + restos a pagar pagos) no valor de R\$56.961.827,53. Porém é preciso considerar duas questões: o fato de que há um debate sobre como mensurar se o orçamento para o pagamento de desintruções<sup>21</sup> é suficiente ou não (pois são valores determinados na justiça, caso a caso), e se é papel do Estado pagar indenizações para pessoas que ocuparam territórios quilombolas e terras públicas de forma indevida, debate que, pelos princípios da transparência e participação social, deve ser feito de forma ampla entre técnicos, políticos, judiciário e movimento social.

Em relação ao Programa 2066: Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o mesmo teve R\$ 8.825.487.077,35 de recursos autorizados no período de 2015 a 2019 e R\$ 3.876.267.990,00 de despesa executada (pago + restos a pagar pagos). No entanto, nenhuma Ação Orçamentária ou Plano Orçamentário menciona o público quilombola, logo, não é possível saber se foram destinados recursos que o contemple, mesmo que nos PPA, como demonstra a Tabela 1, quilombolas e povos e comunidades tradicionais sejam citados. Esta desconexão entre o PPA e o orçamento dificulta o monitoramento e compromete a transparência dos recursos públicos, o que é uma pena, já que as ações orçamentárias deste programa preveem: Implantação de Bibliotecas Rurais (2C72), combate ao desmatamento em assentamentos (15MU), regularização fundiária e ATER (21BU), concessão de crédito e investimentos básicos, Fundo de Terras (0061), estruturação e consolidação de unidades produtivas – crédito (210Q), assistência social e pacificação no campo (210R), educação no campo (210T), entre outras.

---

21 A desintração é uma medida legal tomada para concretizar a posse efetiva da terra, ou seja, retirar pessoas que a estejam ocupando mediante pagamento indenizatório.

Tabela 2: Programa 2034: Execução por Ação orçamentária, 2015-2019

| Código da Ação | Título da ação                                                                                                       | Unidade Orçamentária                                                                       | Ano  | Dotação Inicial | Autorizado   | Empenhado    | Pago         | RP Pago      |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 6440           | Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais       | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial                                    | 2015 | 6.095.984,19    | 6.882.913,64 | 5.462.467,34 | 579.136,66   | 1.447.390,62 |
|                |                                                                                                                      | Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – Administração Direta        | 2016 | 7.974.523,61    | 7.974.523,61 | 3.081.364,87 | 328.335,49   | 4.841.734,79 |
|                |                                                                                                                      | Ministério da Justiça – Administração Direta                                               | 2017 | 4.637.036,06    | 3.758.991,99 | 1.918.206,28 | 347.757,74   | 1.672.390,97 |
|                |                                                                                                                      | Ministério da Justiça e Segurança Pública – Administração Direta                           | 2018 | 7.573.801,80    | 8.317.381,12 | 8.030.396,74 | 7.461.812,78 | 1.735.120,34 |
|                |                                                                                                                      | Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos – Administração Direta | 2019 | 3.494.904,95    | 2.944.904,95 | 2.375.333,22 | 1.768.962,87 | 583.112,22   |
| 2071           | Reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação de territórios quilombolas                                      | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra                                | 2015 | 0,00            | 0,00         | 0,00         | 0,00         | 783.492,51   |
| 210Y           | Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais | Ministério do Desenvolvimento Agrário – Administração Direta                               | 2015 | 2.229.156,47    | 2.229.156,47 | 383.293,72   | 360.296,99   | 1.886,90     |
|                |                                                                                                                      | Ministério do Desenvolvimento Agrário – Administração Direta                               | 2016 | 1.862.381,09    | 1.507.490,20 | 318.104,81   | 0,00         | 0,00         |
|                |                                                                                                                      | Ministério do Desenvolvimento Agrário – Administração Direta                               | 2017 | 1.392.023,57    | 1.142.005,08 | 107.453,44   | 0,00         | 304.260,15   |

| Código da Ação | Título da ação                                                                                                                | Unidade Orçamentária                                                                | Ano  | Dotação Inicial | Autorizado    | Empenhado     | Pago         | RP Pago       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| 210Z           | Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas                                                                       | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra                         | 2015 | 36.578.323,08   | 37.073.599,35 | 21.700.953,60 | 7.196.642,56 | 10.984.214,45 |
|                |                                                                                                                               | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra                         | 2016 | 9.251.216,69    | 9.251.216,69  | 8.715.531,00  | 6.630.379,65 | 16.143.362,74 |
|                |                                                                                                                               | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra                         | 2017 | 4.498.475,34    | 5.388.964,31  | 5.133.362,29  | 3.901.215,66 | 883.940,72    |
|                |                                                                                                                               | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra                         | 2018 | 3.035.109,33    | 6.630.757,34  | 6.277.665,53  | 1.856.920,52 | 1.585.872,18  |
|                |                                                                                                                               | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — Incra                         | 2019 | 3.518.631,25    | 3.518.631,25  | 3.330.418,25  | 2.921.359,99 | 4.074.426,55  |
| 213Q           | Fortalecimento institucional dos órgãos estaduais e municipais para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial                             | 2015 | 4.223.166,37    | 3.469.915,67  | 2.943.813,24  | 458,84       | 0,00          |
|                |                                                                                                                               | Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - Administração Direta | 2016 | 3.754.789,85    | 3.754.789,85  | 1.761.074,87  | 804.118,89   | 2.550.220,97  |
|                |                                                                                                                               | Ministério da Justiça - Administração Direta                                        | 2017 | 2.712.859,31    | 2.180.003,20  | 1.385.274,13  | 140.044,29   | 1.081.148,10  |
|                |                                                                                                                               | Ministério dos Direitos Humanos - Administração Direta                              | 2018 | 5.693.633,2     | 5.693.633,2   | 5.361.092,4   | 1.960.615,8  | 288.230,8     |
|                |                                                                                                                               | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - Administração Direta      | 2019 | 5.124.147,41    | 3.642.794,60  | 2.873.647,34  | 233.642,69   | 2.917.463,22  |

| Código da Ação | Título da ação                                                                                                    | Unidade Orçamentária                                                                | Ano  | Dotação Inicial | Autorizado    | Empenhado     | Pago         | RP Pago      |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| 214D           | Atendimento a pessoas vítimas de preconceito racial – disque igualdade racial                                     | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial                             | 2015 | 9.961.781,58    | 9.961.781,58  | 3.089,01      | 187,61       | 0,00         |
|                |                                                                                                                   | Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – Administração Direta | 2016 | 7.538.698,81    | 3.706.406,74  | 2.220.813,16  | 0,00         | 0,00         |
|                |                                                                                                                   | Ministério da Justiça – Administração Direta                                        | 2017 | 2.148.049,40    | 1.726.131,80  | 0,00          | 0,00         | 0,00         |
|                |                                                                                                                   | Ministério dos Direitos Humanos – Administração Direta                              | 2019 | 2.133.465,3     | 1.511.215,4   | 1.443.683,0   | 952.068,2    | 1.299.827,0  |
|                |                                                                                                                   | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Administração Direta      | 2019 | 0,00            | 0,00          | 0,00          | 0,00         | 476.739,56   |
| 210H           | Fomento a ações afirmativas e outras iniciativas para o enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial                             | 2015 | 48.813.300,38   | 48.813.300,38 | 4.557.859,74  | 915.123,50   | 2.044.714,58 |
|                |                                                                                                                   | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial                             | 2016 | 21.487.509,55   | 19.805.881,52 | 6.562.057,31  | 1.429.653,16 | 3.236.521,95 |
|                |                                                                                                                   | Ministério da Justiça - Administração Direta                                        | 2017 | 12.069.682,53   | 8.247.162,80  | 2.692.263,78  | 398.824,39   | 2.959.814,47 |
|                |                                                                                                                   | Ministério da Justiça E Segurança Pública - Administração Direta                    | 2018 | 18.363.802,53   | 12.300.648,06 | 11.763.225,66 | 8.951.615,08 | 1.745.557,59 |
|                |                                                                                                                   | Ministério da Justiça E Segurança Pública - Administração Direta                    | 2019 | 3.494.904,95    | 3.216.431,92  | 2.832.912,72  | 585.440,70   | 1.068.914,50 |

Elaboração própria. Fonte: Siga Brasil, Janeiro 2020. \*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

## 2.2. PROGRAMA 2012: AGRICULTURA FAMILIAR

Como vimos no Quadro 1, no PPA o Programa 2012: Agricultura Familiar contempla o recorte de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial, na medida em que abarca os quilombolas, povos e comunidades tradicionais e indígenas, além dos assentados da reforma agrária, mulheres rurais, pescadores artesanais e aquicultores artesanais.

O recurso autorizado para este programa em cinco anos foi de R\$33 bilhões, e execução de quase 100%. Neste contexto, o recurso gasto com as comunidades quilombolas foi de R\$5 milhões somente, em Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas. É importante registrar que a ATER Quilombola já foi uma ação orçamentária específica, mas que se tornou uma iniciativa contemplada por Planos Orçamentários (PO), programação orçamentária criada em 2013. Os programas e ações não podem ser alterados na Lei Orçamentária Anual, ao passo que os planos orçamentários *“Diferentemente das demais categorias orçamentárias, o conjunto dos PO vinculados a uma ação pode ser ajustado em qualquer época do ano, dispensando publicação em ato legal”* (BRASIL, 2019), ou seja, quem decide se haverá recursos para ATER quilombola é o gestor da política, durante o ano. • 77 •

Existiam, no Orçamento Geral da União, duas ações orçamentárias de ATER gerais, 210O: ATER para Agricultura Familiar e 210S: ATER para Reforma Agrária, que juntas somaram, no período de 2015 a 2019, quase 2 bilhões de reais. Para a assistência técnica voltada para mulheres, foram executados R\$1.675.665,03 de restos a pagar da Ação 8332 ATER Mulheres, também extinta; e R\$13.374.314,63 como planos orçamentários dos territórios da cidadania, no âmbito das Ações Orçamentárias 210O e 210S – ou seja, cerca de R\$15 milhões de reais. No caso dos indígenas, não havia restos a pagar de anos anteriores da Ação 2178 ATER Indígena; e os planos orçamentários do Brasil sem Miséria – ATER Indígena ficaram sem recursos no período analisado.

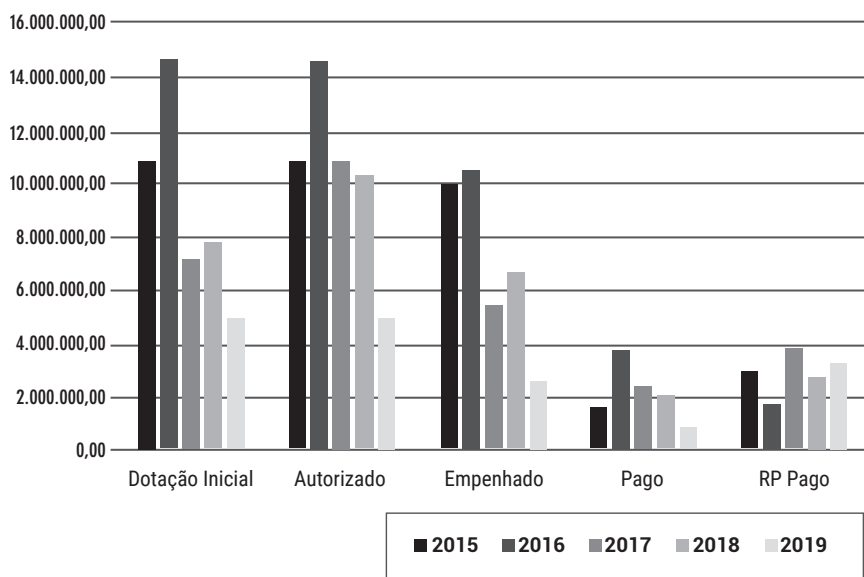
Registra-se, por fim, que a perda de visibilidade dos públicos específicos nas ações orçamentárias prejudica o monitoramento, na medida em que não é possível saber quanto destes 2 bilhões destinado à ATER em cinco anos beneficiaram efetivamente mulheres, quilombolas e indígenas. Os PO, neste caso, trazem retrocesso, tanto para o monitoramento, quanto para o investimento realizado, anos antes, em formação de extensionistas rurais para o trabalho com comunidades quilombolas. Somando todos os PO para mulheres, indígenas e quilombolas, chegamos a 30 planos orçamentários, nem todos com recursos, em um universo de 246 PO em cinco anos.

### 2.3. PROGRAMA 2027: CULTURA: DIMENSÃO ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO

Este programa foi selecionado por conter as ações da Fundação Cultural Palmares (FCP), que tem como missão o fomento e a preservação das manifestações culturais negras e no apoio e difusão da Lei nº 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da História da África e Afro-Brasileira nas escolas; além da emissão das certidões de reconhecimento de comunidades quilombolas. O recurso Autorizado em 2019, cerca de R\$ 5 milhões de reais, em comparação a 2015, R\$ 11 milhões, sofreu um corte de 54%. A evolução do recurso da FCP pode ser visualizada no Gráfico 2.



**Gráfico 2: Evolução do Recurso Fundação Cultural Palmares 2015 a 2019**



Elaboração própria. Fonte de dados: Siga Brasil. Janeiro de 2020. \*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

Também foram buscadas, no Orçamento Geral da União, outras ações voltadas para a população negra, e só encontramos uma, a Ação 15CQ: Implantação do Museu Nacional da Memória Afrodescendente, que teve R\$ 10.090.084,68 de recurso autorizado em 2015, nunca executado pelo Instituto Brasileiro de Museus, órgão responsável, sob o guarda-chuva do Ministério da Cultura, pela implementação desta política.

Ainda que outras ações tenham impacto na vida da população negra, como financiamento do audiovisual, implantação de centros de esporte, cultura e lazer, estímulo a redes e circuitos culturais, entre outras, não é possível identificar, pelo orçamento, quais são as prioridades em relação à juventude negra ou população negra urbana, ou realizadores negros e negras, etc.

## 2.4. PROGRAMA 2032: EDUCAÇÃO SUPERIOR

Em relação ao Programa 2032: Educação Superior, selecionamos a Ação Orçamentária 0A12: Concessão de Bolsa-Permanência no Ensino Superior, o mesmo foi selecionado por ser fundamental para alunos negros do sistema de cotas e estudantes quilombolas e indígenas. Observamos que, diferentemente do que foi veiculado na imprensa, os recursos permaneceram estáveis e foram executados, conforme pode ser verificado na Tabela 3.

**Tabela 3:** Programa 2032: Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

• 80 •

R\$

| AÇÃO 0A12: CONCESSÃO DE BOLSA-PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR |                        |                   |                  |                |                |
|--------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|------------------|----------------|----------------|
| ANO                                                          | DOTAÇÃO INICIAL (IPCA) | AUTORIZADO (IPCA) | EMPENHADO (IPCA) | PAGO (IPCA)    | RP PAGO (IPCA) |
| 2015                                                         | 117.730.991,19         | 165.772.320,96    | 160.440.535,93   | 143.633.972,90 | 9.085.836,09   |
| 2016                                                         | 138.711.933,24         | 185.087.920,99    | 181.613.138,32   | 169.509.217,60 | 15.561.467,25  |
| 2017                                                         | 204.270.718,04         | 208.390.813,98    | 202.614.441,93   | 173.523.991,31 | 10.572.203,26  |
| 2018                                                         | 186.678.213,32         | 191.318.623,00    | 187.332.020,00   | 168.457.825,48 | 13.487.187,47  |
| 2019                                                         | 199.431.891,16         | 189.895.955,93    | 182.507.585,21   | 164.240.038,07 | 12.746.977,96  |

**Fonte:** Siga Brasil. Janeiro 2020. \*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

## 2.5. PROGRAMA 2016: POLÍTICAS PARA AS MULHERES: PROMOÇÃO DA AUTONOMIA E ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA

O Programa 2016: Política para as Mulheres não tem ações orçamentárias específicas para as mulheres negras, o que dificulta o monitoramento de políticas públicas específicas voltadas para este público, e contradiz a priorização feita no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM). Ainda assim, compreende-se que as políticas financiadas por este programa impactam sobremaneira a vida das mulheres negras, principalmente os serviços Disque

180 e a Casa da Mulher Brasileira, portas de entrada de mulheres na rede de enfrentamento a violência: em 2017 a média de homicídios diários foi de 12 mulheres, contabilizando 4.473 homicídios dolosos e 946 tipificados como feminicídio (VELASCO; CAESAR; REIS, 2018). Em 2018, o Disque 180, serviço público destinado a denúncias de violência contra a mulher, recebeu, até agosto, quase 80 mil ligações (MDH DIVULGA..., 2018). O programa sofreu cortes sistemáticos, como podemos ver na Tabela 4: em relação ao recurso autorizado em 2015, a redução foi de 79%.

**Tabela 4:** Programa 2016: Promoção da Autonomia e Enfrentamento a Violência

• 81 •

R\$

| ANO  | DOTAÇÃO INICIAL (IPCA) | AUTORIZADO (IPCA) | EMPENHADO (IPCA) | PAGO (IPCA)   | RP PAGO (IPCA) |
|------|------------------------|-------------------|------------------|---------------|----------------|
| 2015 | 298.705.140,41         | 298.672.141,57    | 144.936.093,30   | 59.093.330,46 | 68.681.521,60  |
| 2016 | 152.949.484,43         | 135.470.722,54    | 78.113.345,86    | 45.051.646,70 | 48.252.309,00  |
| 2017 | 105.926.118,86         | 102.824.510,82    | 55.880.183,51    | 37.529.207,30 | 25.491.092,79  |
| 2018 | 110.837.672,74         | 51.613.257,82     | 46.859.851,46    | 25.540.339,14 | 17.617.119,24  |
| 2019 | 49.574.558,61          | 62.613.043,25     | 57.869.863,87    | 25.902.962,53 | 18.021.751,21  |

Elaboração própria. Fonte: Siga Brasil. Janeiro 2020.

\*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

A Central de Atendimento à Mulher ou Ligue 180 não sofreu com os cortes, como podemos verificar na Tabela 6. A alteração mais significativa foi ter deixado de ser uma ação orçamentária em 2019 e ter se tornado um Plano Orçamentário.

**Tabela 6:** Recursos do Ligue 180: 2015 a 2019

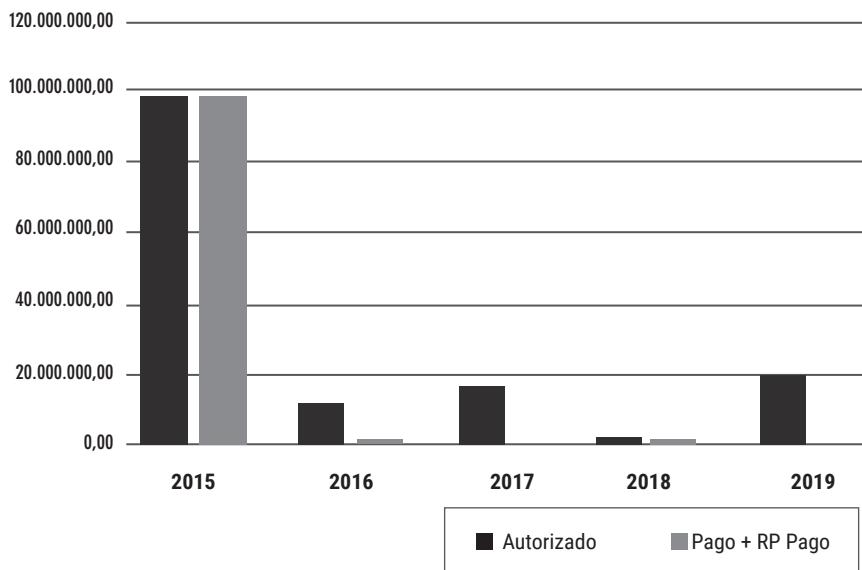
R\$

| ANO  | AUTORIZADO    | PAGO + RP PAGO |
|------|---------------|----------------|
| 2015 | 16.633.034,57 | 23.089.619,67  |
| 2016 | 36.730.810,52 | 32.223.318,31  |
| 2017 | 39.695.959,56 | 34.536.504,25  |
| 2018 | 34.164.416,00 | 28.014.770,02  |
| 2019 | 30.779.826,70 | 36.062.390,18  |

Elaboração Própria. Fonte: Siga Brasil, acesso em janeiro de 2020.

Se a porta de entrada da política pública não sofreu com os cortes no Programa Políticas para as Mulheres, a Casa da Mulher Brasileira, que, em tese, deve acolher e encaminhar as mulheres vítimas de violência para a rede de proteção social, teve corte de 80% ao compararmos 2019 com 2015, sendo que em 2017 e 2019 nenhum recurso foi executado, nem mesmo de restos a pagar.

**Gráfico 3. Casa da Mulher Brasileira - Recursos 2015 a 2019**



Elaboração própria. Fonte de dados: Siga Brasil. Janeiro 2020.

\*Todos os valores em reais, corrigidos pelo IPCA.

### 3. EMENDAS PARLAMENTARES

Das 34.683 emendas apresentadas por deputados federais no período de 2015 a 2019, totalizando R\$ 39.494.296.133,00 em recursos autorizados, 132 foram especificamente para comunidades quilombolas (0,37% do total); e 62 explicitamente voltadas para promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo (0,17%). Das 132 emendas voltadas para comunidades quilombolas, que totalizaram R\$ 185.966.644, mas efetivamente pago somente R\$ 15.668.149; e das 62 voltadas para igualdade racial, R\$ 9.897.787,00, geralmente para fortalecimento institucional para órgãos similares à SEPPIR em Estados e municípios – o valor efetivamente pago, destas emendas, foi de R\$ 3.882.436. Das emendas de senadores, somente 01 foi para comunidade quilombola, no valor de 300 mil reais, o recurso foi empenhado, mas somente R\$ 2.925 foi pago. Para igualdade racial foram 7 emendas em 5 anos, no valor de R\$ 1.051.317: deste recurso, R\$ 868.356 foi empenhado e R\$ 426.651 foi pago.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que a promoção da igualdade racial não foi priorizada nos anos de 2015 a 2019, bem como pudemos observar casos de desmonte da política pública de igualdade racial e superação racial incipientemente montada no Brasil. Além de representarem uma parte ínfima dos orçamentos autorizados – como pudemos ver na relação percentual com o OGU, ou internamente à política de agricultura familiar –, as políticas existentes tiveram baixa execução e não contaram com um esforço de Estado para se estruturarem em outras esferas de governo, como estados e municípios. Também

pudemos demonstrar que a invisibilidade dos públicos negro e quilombola em áreas estratégicas para a promoção de direitos humanos – como acesso ao território, produção local, combate ao racismo e violência doméstica – impede o monitoramento real do orçamento voltado para a superação do racismo no Brasil.

Um exemplo de priorização pode ser explicitado pela comparação entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que teve alocação de R\$ 33 bilhões, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que teve alocação de R\$ 61 bilhões, quase o dobro. Ainda que o MDA seja um órgão muito mais recente e com menor capilaridade institucional, sua missão era apoiar pequenos e médios agricultores, assentados da reforma agrária e quilombolas, e realizar a reforma agrária, agendas que contribuiriam para a redução da pobreza, a sustentabilidade e paz no campo; ao passo que o MAPA é um órgão voltado para o agronegócio, que já conta com capital próprio, além de incentivos fiscais.

O Programa Bolsa Família (PBF) não foi analisado aqui por não conter em seu desenho a nomeação dos beneficiários negros – ou seja, não foi um programa construído para a população negra, e sim para os pobres. Sabemos, no entanto, que no Brasil a pobreza tem cor: 75% das pessoas mais pobres do País são negras, de acordo com o IBGE (2019). O PBF impactou diretamente a população negra, especialmente mulheres negras, e teve execução de praticamente 100% dos R\$162 bilhões autorizados no período de 2015 a 2019. A execução do Bolsa Família é boa, também, por ser um programa de execução orçamentária direta (Tesouro => Caixa Econômica => conta bancária do beneficiário), diferentemente de recursos que necessitam de outros instrumentos burocráticos como parcerias com entes federados, instituições públicas e privadas, ou organizações da sociedade civil.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento 2019**. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>>. Acesso em 10 jan. 2020.

CARDOSO, Alessandra; GONÇALVES, Marcela Vecchione. **Nota Técnica 190 - Orçamento e Direitos Humanos na Encruzilhada da PEC 55**. Brasília: INESC, 2016. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/en/funai-gastou-apenas-r-25-por-indigena-em-2016/>>. Acesso em 10 jan. 2020.

• 85 •

CRENSHAW, K. W. (1991) **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color**.

FERREIRA, Ricardo Alexino. **Editorial Jornal da USP: Governo faz cortes no programa Bolsa Permanência para indígenas e quilombolas**. 2018. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/governo-faz-cortes-no-programa-bolsa-permanencia-para-indigenas-e-quilombolas/>>. Acesso em 10 jan. 2020.

INESC. **Metodologia Orçamento e Direitos**. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_, CESR, OXFAM BRASIL. **Monitoramento dos direitos humanos em tempos de austeridade**. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_, APIB. **Orçamento Público e Direito à Saúde Indígena**. Brasília, 2018.

JACOBO, Júlio. **Mapa da Violência 2015: Homicídios de Mulheres no Brasil**. FLACSO, 2015.

LAURA, Anna. **Editorial Alma Preta**. Acesso em janeiro de 2020. <https://almapreta.com/editorias/realidade/segundo-ministerio-da-saude-62-8-das-mulheres-mortas-durante-o-parto-sao-negras>

LIMA, Kelly Diogo. **Disparidades raciais: uma análise da violência obstétrica em mulheres negras**. Ciência e Saúde Coletiva, 2019.

MDH DIVULGA DADOS SOBRE FEMINICÍDIO. 2018. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/agosto/ligue-180-recebe-e-encaminha-denuncias-de-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em em 10 jan. 2020.

MOTTO, Thiago. **Após mobilização, MEC garante 4 mil Bolsas Permanência a estudantes indígenas e quilombolas**. CIMI, 2019. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/06/apos-mobilizacao-mec-garante-4-mil-bolsas-permanencia-estudantes-indigenas-quilombolas/>>. Acesso em 10 jan. 2020.

OLIVEIRA, Ellen Hilda Souza de Alcântara. **Mulheres negras vítimas de violência obstétrica: estudo em um hospital público em Feira de Santana, Bahia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

SALVADOR, Evilásio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária** - Com Base em nos Declarantes de Imposto de Renda no Brasil 2007-2013. Brasília: INESC, OXFAM BRASIL, 2016.

VELASCO, Clara, CAESAR, Gabriela & REIS, Thiago. **Cresce o número de mulheres vítimas de homicídio no Brasil: dados de feminicídio são sub-notificados**. G1: Monitor da Violência, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/cresce-n-de-mulheres-vitimas-de-homicidio-no-brasil-dados-de-feminicidio-sao-subnotificados.ghtml>. Acesso em 10 jan. 2020.



ZIGONI, Carmela. **Quanto vale a igualdade racial?** Inesc, 2015. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/quanto-vale-a-igualdade-racial/>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **PPA da crise: bonito no papel, inviável na prática.** Carta Maior, 2016. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/PPA-da-crise-bonito-no-papel-inviavel-na-pratica/7/35512>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Democracia em disputa: como a casa grande se renovou nas Eleições 2014?** Inesc, 2014. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/democracia-em-disputa-como-a-casa-grande-se-renovou-nas-eleicoes-2014/>>. Acesso em 10 jan. 2020. • 87 •

## CAPÍTULO 3

# MACHITUDE NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL<sup>23</sup>

---

22 Analista de Planejamento e Orçamento, bacharel em engenharia elétrica, mestre e doutorando em ciência política.

23 Agradeço à organizadora do livro, Elaine Xavier, pelo convite e pela confiança. Agradeço à Laina Peternella e à Danielle Cronenberger, bem como à Elaine Xavier e Carla Beatriz, por terem me ajudado a melhorar o texto, estando todas estas pessoas, é claro, isentas de quaisquer erros e omissões. E faço um agradecimento especial a Elton Bandeira, que me ajudou a pensar no termo “machitude” como uma analogia ao termo “branquitude”, já consagrado na literatura.

# INTRODUÇÃO

O ano de 2019 pode ficar marcado como aquele em que a música de protesto “El Violador Eres Tu” foi elevada a hino mundial de resistência feminista<sup>24</sup>. No hino, a figura de um agente estatal, o juiz, incorpora o patriarcado, julgando as mulheres no momento em que elas nascem, e as castigando com uma violência que não se vê. A resistência é, portanto, explicitamente direcionada ao Estado patriarcal, que na letra do hino, é equiparado a um estuprador.

Fazendo coro a este hino, como outras partes deste livro, pretendo<sup>25</sup> abordar neste capítulo o Estado em seu viés patriarcal. Iniciarei o trabalho buscando argumentar que não há razões para supor que o Estado moderno seja neutro em relação ao critério de gênero, dado que o seu próprio mito fundador, o contrato social, é carregado de um escandaloso viés masculino. • 89 •

Em seguida, tratarei de analisar evidências empíricas que reforcem a tese da natureza patriarcal do Estado, colhidas a partir de entrevistas conduzidas para um estudo sobre planejamento governamental, o qual originalmente não vislumbrava problematizar desigualdades de gênero, desigualdades que, de tão gritantes, não falharam em aparecer mesmo assim.

Depois, tentarei desenvolver a hipótese da machitude, um tipo de explicação que desafia o tradicional pressuposto da racionalidade masculina, tentando compreender certos comportamentos masculinos menos como cálculos individuais voltados para o alcance de interesses racionais, e mais como machitudes coletivas

---

24 Mais sobre isso em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/coreografia-feminista-chilena-contru-estupro-se-espalha-pelo-mundo.shtml> (Acesso em 12/12/2019)

25 Seguindo as reflexões de Djamila Ribeiro (2017) sobre *lugar de fala*, e em permanente processo de conscientização sobre os privilégios e visões distorcidas derivados do meu *lugar de fala* enquanto *homem branco ocupante de carreira estatal*, busco aqui, enquanto aliado nas lutas feministas contra o patriarcado, desenvolver contribuições apenas *complementares e laterais*, não pretendendo, de maneira alguma, sobrepor ou ofuscar o *lugar de fala* das vozes que muito mais urgentemente precisam ser ouvidas.

em busca de sensações de plenitude e realização de fantasias. Por fim, fecho o capítulo com algumas considerações sobre o combate às machitudes.

## 1. O VIÉS MASCULINO DO MITO FUNDADOR DO ESTADO MODERNO

• 90 • **B**oa parte do imaginário que sustenta a existência e justifica a permanência das estruturas e instituições estatais contemporâneas parece fazer referência, não tanto às teorias políticas contemporâneas, mas àquelas mais clássicas. E um ponto talvez central dessas teorias clássicas é a figura mítica do *contrato social*, um conceito que ainda nos dias de hoje parece exercer um considerável papel no esforço cognitivo de tentar racionalizar o Estado enquanto viabilizador de interesses que se pretendem amplamente públicos, neutros e universais.

As versões de Hobbes (1998), Locke (1994) e Rousseau (2002) sobre o *contrato social* divergem consideravelmente em muitos aspectos. No entanto, podemos extrair delas uma síntese que concebe o *contrato social* enquanto um ato transcendental de consentimento a partir do qual os indivíduos abrem mão de parte de sua autonomia em favor de um certo ente, que seria encarregado de promover a *vontade geral*, permitindo àqueles indivíduos escapar de uma luta de todos contra todos, proporcionando-lhes segurança e liberdade.

Podemos facilmente localizar nos instrumentos estatais contemporâneos a influência dessas versões centenárias sobre o *contrato social*, especialmente quando consideramos a noção atual de *interesse público*, que, enquanto pretendente de uma suposta neutralidade universal, aparece como princípio legitimador quase

autossuficiente de basicamente qualquer regra, técnica, método, política, programa, ato ou razão de Estado.

Bourdieu (1996) chama atenção para a capacidade do Estado de formular versões oficiais sobre praticamente qualquer coisa, inclusive sobre si mesmo, algo que o autor chama de versão oficial sobre o oficial. Por isso, um princípio metodológico fundamental para se analisar o Estado seria suspender a versão oficial sobre o oficial, ou seja, suspender as categorias básicas pelas quais o próprio Estado se define e se descreve, incluindo aí a noção de *liberdade* inerente ao *contrato social*, bem como a noção de *interesse público*, por exemplo.

Uma abordagem mais promissora neste sentido evitaria explicar qualquer aspecto do Estado a partir de uma noção de *interesse público* neutro e universal. Tentaria, ao invés disso, explicar os processos pelos quais certas construções *enviesadas e particulares* conseguem ser alçadas a *neutras e universais*, no âmbito do Estado, algo que frequentemente acontece por meio da articulação discursiva de significantes vazios<sup>26</sup>, como *liberdade*, *justiça*, *igualdade*, *moralidade* ou *interesse público*, entre outros.

É justamente isso que Carole Pateman (1988) faz ao analisar com profundidade o mito fundador do Estado moderno: o *contrato social*. Ao abordá-lo não como categoria explicativa, mas como algo a ser explicado, Pateman demonstra como a noção de *liberdade* inerente ao *contrato social* não é neutra nem universal, sendo antes um atributo essencialmente *masculino*, um atributo que pressupõe uma forma moderna de *patriarcado*, entendido por ela como um poder que homens exercem sobre mulheres.

Pateman oferece uma explicação alternativa à narrativa padrão, que geralmente romantiza a história do *contrato social* enquanto uma história sobre emancipação, uma história sobre como poderes nobiliárquicos e monárquicos baseados em hereditariedade e tradição teriam sido cada vez mais atenuados pela

---

26 Mais sobre isso em Laclau (2007).

emergência de um direito pretensamente universal de *liberdade* a ser desfrutado por todos os indivíduos adultos.

A autora mostra que o declínio da transmissão do poder político pela via hereditária possibilitou que se teorizasse a fundação de uma sociedade civil instituída pelo *contrato social*, em oposição àquela anterior, que operava sob os ditames do *patriarcado*, de modo a tornar possível a *liberdade* civil, que permitiria aos filhos abandonar a sua *sujeição* natural aos pais, substituindo a autoridade paterna pelo governo civil, decretando o fim do *patriarcado*.

• 92 • O grande erro nessa narrativa, conforme Pateman aponta, é ignorar que o direito paternal era apenas uma dimensão do poder patriarcal, não sendo nem mesmo a mais relevante. O direito do homem sobre os filhos, enquanto *pai*, vem depois de ele exercer o direito do homem sobre a mulher, enquanto *marido*, de modo que a principal dimensão do poder patriarcal seria o direito sexual masculino, e não o direito paternal.

O que Pateman nos mostra é que a emancipação conquistada pelo *contrato social* não foi uma emancipação de todas as pessoas adultas em relação ao poder patriarcal, mas apenas a emancipação dos homens mais jovens em relação aos homens mais velhos. O que se atenuou foi o direito paternal, e não o *patriarcado* em si, que continuou operando a partir da sua principal dimensão, que é o direito sexual masculino.

Pateman esclarece que o *contrato social* está longe de ser oposto ao *patriarcado*, sendo antes o próprio meio pelo qual o *patriarcado* moderno é constituído. Essa versão moderna é aquela onde o *patriarcado* deixa de ter cunho meramente *paternal*, ou seja, quando as mulheres passam a ser subordinadas aos homens não mais enquanto pais, mas apenas enquanto homens mesmo. O *patriarcado* moderno seria então de cunho *sexual*, tanto no sentido de representar um direito político de um sexo sobre o outro, quanto no sentido de representar uma garantia de acesso ao corpo de um sexo pelo outro.

Dessa linha de raciocínio, Pateman deriva a noção de *contrato original*, que seria um entrelaçamento indissociável entre o *contrato social* enquanto cláusula de liberdade e o *contrato sexual* enquanto cláusula de *sujeição*, de modo que tanto a *liberdade* política dos homens quanto a *sujeição* sexual das mulheres figurariam como elementos do *contrato original*, um contrato a partir do qual os filhos superam a autoridade paternal não apenas para ganhar sua *liberdade*, mas também para garantir, para eles próprios, o poder sobre as mulheres.

Com sua noção de *contrato original*, Pateman denuncia que a narrativa padrão sobre o *contrato social*, que geralmente privilegia uma certa emancipação, uma certa conquista de *liberdade*, acaba deixando de lado metade da história: a metade mais incômoda e escandalosa, a metade que trata não de *liberdade*, mas de *sujeição*. Pateman aponta certas condições fundamentais para que essa construção *enviesada e particular* de *liberdade* pudesse ser alçada à posição de *neutra e universal*. • 93 •

A autora mostra que a maior parte dos teóricos do *contrato social* acreditava que a racionalidade derivaria de uma diferenciação sexual, de modo que apenas os seres masculinos seriam agraciados com os atributos e capacidades racionais necessários para celebrarem o *contrato social*, tido como o grande ato racional, por excelência. Ao passo que esses teóricos constroem uma abordagem patriarcal sobre o masculino e o feminino, sobre o que é ser homem e o que é ser mulher, eles transmutam a diferença sexual em diferença política, uma diferença que vai se materializar como uma perversa oposição entre *liberdade* e *sujeição*.

Como demonstra Pateman, a sociedade civil fundada pelo *contrato social* é dividida em duas esferas, a *esfera pública* e a *esfera privada*. A história do *contrato social* geralmente é tratada como a criação de uma *esfera pública* de *liberdade*, de modo que a *esfera privada* não é vista como sendo politicamente relevante, algo fundamental para sustentar e tornar viável a natureza patriarcal

dessa sociedade civil, já que é justamente na *esfera privada* que a *sujeição* das mulheres encontra seu lugar.

Pateman nos mostra que, ao conceber as mulheres como seres desprovidos dos atributos e capacidades racionais para celebrar o *contrato social*, e ao invisibilizar politicamente a esfera onde a sujeição das mulheres acontece, o que os teóricos do contrato social fizeram foi muito mais do que uma abusiva exclusão das mulheres do *contrato social*. O que eles fizeram foi colocá-las como o próprio objeto do *contrato original*, um contrato onde as mulheres figurariam como os objetos, e onde as partes celebrantes seriam compostas pelos homens apenas.

• 94 •

Pateman nos lembra que até o século 19 as mulheres tinham estatuto legal de propriedades, com proprietários masculinos, um pressuposto do *contrato original*. Pateman também aponta que mesmo na recente década de 1980 ainda existiam jurisdições legais que continuavam recusando a possibilidade de haver estupro de mulheres por seus próprios maridos, reafirmando que não haveria limites em relação ao direito de acesso pelos maridos ao corpo das esposas, outro pressuposto do *contrato original*.

Até mesmo nos dias de hoje, o Estado ainda reprime mulheres que se voltam contra o *contrato original*, como em um julgamento<sup>27</sup> ocorrido em 2019, onde uma garota negra de apenas 19 anos foi condenada pelo Estado à prisão perpétua simplesmente por, ao tentar se defender, ter inintencionalmente causado a morte de um homem branco que, além de a ter vendido para o tráfico sexual, também a estuprava desde os seus 16 anos.

Diante de realidades duras como essas, só é possível falar e continuar falando em sociedade *livre* caso essa *liberdade* seja encarada não como direito universal, mas como sendo apenas o nome de uma construção essencialmente *masculino*, e por isso *particular e enviesada*, mas que conseguiu ser alçada a *universal e neutra*, por meio de um processo que se confunde com a própria

---

27 Mais sobre isso em <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/local/child-sex-trafficking-murder> (Acesso em 19/12/2019).



construção do mito do *contrato social* e do conceito de *vontade geral* inerente a ele.

Analogamente, só seria possível falar no Estado enquanto viabilizador de um *interesse público* supostamente neutro se esse *interesse público* fosse visto como o nome de construções *masculinas* alçadas a *universais*. Em outras palavras, seria razoável supor que um modelo de Estado fundado para garantir *segurança e liberdade* à sociedade patriarcal instituída pelo *contrato social* só pudesse ser tão patriarcal quanto essa sociedade, como já sugere uma série de estudos sobre o assunto.

O estudo de Elaine Xavier (2018), por exemplo, nos mostra como a experiência masculina está institucionalizada no Estado brasileiro enquanto parâmetro de normalidade, uma desigualdade que se inicia nos processos de recrutamento e seleção das carreiras do serviço público – especialmente aquelas ligadas a campos tidos como sendo mais masculinos, como é o caso do planejamento governamental – e se estende aos processos de recrutamento e seleção dos servidores públicos à ocupação de cargos e funções comissionadas na administração pública federal. • 95 •

Os estudos de Maria Abreu e Raquel Meirelles (2012) e de Ventura (2018) reforçam a constatação de que carreiras ligadas à formulação de políticas públicas – as quais percebem remunerações mais altas frente a outras carreiras do serviço público – se mostram consideravelmente fechadas às mulheres. Além de serem maioria entre os integrantes dessas carreiras, os homens representam também a maioria dos ocupantes de cargos em comissão.

Há ainda estudos como o de Janine Mello e Danusa Marques (2019), que nos mostram como as desigualdades de gênero no interior do Estado contribuem para que pressupostos masculinos embasem a concepção e a reforma de políticas públicas. Políticas essas que acabam atuando como mecanismos de reforço de estereótipos, ou seja, políticas que acabam implementando desigualdades de gênero.

## 2. EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

• 96 • **E**ncontrei evidências que reforçam a suposição do Estado patriarcal no estudo que atualmente conduz sobre planejamento governamental, um estudo que, originalmente, não pretendia responder perguntas sobre desigualdades entre homens e mulheres nos processos de planejamento, desigualdades que mesmo assim acabaram aparecendo nos dados, um indicativo de que talvez essas desigualdades não sejam características acessórias e secundárias dos processos estatais, mas elementos centrais e indissociáveis a esses processos.

Para o estudo original, ainda em andamento, foram realizadas cerca de 40 entrevistas em profundidade<sup>28</sup>, entre 2018 e 2019, com servidores públicos ligados à área de planejamento governamental. O estudo foca em dois momentos considerados relevantes na história recente do planejamento em âmbito federal. Um desses momentos corresponde a processos de racionalização do gasto público que foram se desenrolando no Ministério do Planejamento a partir de 1999, inaugurando um modelo de planejamento mais focado em *transparência*, e dando origem ao PPA<sup>29</sup> 2000-2003. O outro momento trata de processos de coordenação de governo que foram se desenvolvendo na Casa Civil a partir de 2003, inaugurando um modelo de planejamento mais focado em *implementação*, dando

---

28 A seleção das pessoas entrevistadas seguiu o procedimento conhecido como bola de neve, onde as primeiras entrevistas são feitas com pessoas chave escolhidas pelo próprio pesquisador, que pede a cada entrevista a indicação de novas pessoas, de modo a direcionar novas entrevistas a pessoas com mais indicações. Das 40 pessoas entrevistadas, 11 eram mulheres (27,5%) e 29 eram homens (72,5%), uma amostra muito próxima da distribuição de gênero da carreira federal de Planejamento e Orçamento, que, segundo Xavier (2018, p. 92), em 2016 era composta em 26,7% por mulheres e em 73,3% por homens.

29 Plano plurianual.

origem a instrumentos como as Metas Presidenciais, o PAC<sup>30</sup>, e mais tarde, o PPA 2012-2015.

O estudo original foca em investigar de que maneira certas construções particulares, como *transparência* ou *implementação*, por exemplo, passaram a hegemonizar o discurso do *interesse público* no âmbito do planejamento governamental, processos cuja descrição e explicação envolvem uma série extensa e densa de detalhes, e que não precisam ser aprofundados para as finalidades deste capítulo. Aqui, o que interessa saber sobre esses dois momentos é que ambos envolveram processos profundos de mudança no campo do planejamento governamental, os quais exigiram líderes com bastante capacidade e habilidade para negociar e gerenciar. • 97 • Um desses momentos teve liderança masculina, o outro feminina.

O primeiro momento de mudança, ocorrido por volta de 1999, foi liderado por um homem, então titular da SPI<sup>31</sup>, na época situada no hoje extinto Ministério do Planejamento. Uma mulher entrevistada descreveu o antigo Secretário de Planejamento como alguém que “tinha um enorme trânsito com o Presidente”. Outra entrevistada elogiou a capacidade gerencial do Secretário: “tem um estilo de gestão que eu gosto”. Uma outra entrevistada fez ainda mais elogios: “ele é muito prático, toma decisões muito rápidas, é muito rígido e disciplinado”. Em entrevistas realizadas com homens, as descrições permaneceram na mesma linha, o Secretário, muitas vezes tratado como “Doutor”, foi descrito como alguém que “era um gestor de mão cheia”, que “foi até considerado servidor da década”, “um cara consultado pelos ministros”, alguém “sempre procurado por gente importante”.

O segundo processo de mudança, ocorrido a partir de 2003, foi liderado por um grupo de mulheres que, em um primeiro momento, assessoravam diretamente o então Presidente Lula; depois passaram a ocupar a Subchefia de Articulação e Monitoramento – SAM<sup>32</sup>, na

---

30 Programa de Aceleração do Crescimento.

31 Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

32 Subchefia de Articulação e Monitoramento.

Casa Civil, e, em um terceiro momento, tornaram-se Ministras e Secretárias de Estado. Em entrevistas com mulheres, várias dessas líderes foram citadas individualmente. Uma delas foi descrita como “uma gestora, assim, fantástica”. Outra entrevistada elogiou o trabalho de uma dessas líderes: “o papel dela na SAM, eu acho que foi fundamental”. E uma outra entrevistada ressaltou a relevância que uma dessas líderes tinha para o Governo: “de PAC, de tudo, era com ela”.

• 98 • No entanto, quando as mulheres que lideraram esse segundo processo de mudança foram mencionadas em entrevistas realizadas com homens, podemos perceber tentativas claras de depreciar o trabalho delas. Um homem entrevistado usou o aumentativo para descrevê-las como mulheres que, ao atuar na *esfera pública*, estariam fora do seu lugar: “era aquelas gerentonas”. Outro entrevistado ressaltou pejorativamente qualidades que costumam ser consideradas positivas em um líder homem: “elas realmente entraram naquele ritmo, naquela toada bem agressiva”. Um outro entrevistado fez a mesma coisa, reclamando que elas costumavam “ir para cima das equipes”.

Outro entrevistado ainda desdenhou de uma dessas líderes, tentando remetê-la de volta à *esfera privada*, aquela que é despolitizada pelo *contrato original*, aquele lugar onde as mulheres são chamadas de “Dona”, e a partir de onde elas não são capazes de fazer julgamentos racionais, restando a elas a escolha entre o feio e o bonito: “Dona [...] achou aquilo muito bonito e resolveu mudar o nome, virou PAC”.

O Quadro 1 organiza trechos das entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa que mostram a percepção dos homens e das mulheres entrevistados quanto a seus líderes homens e mulheres.

**Quadro 1:** Reações extraídas de entrevistas feitas com mulheres e homens sobre líderes homens e líderes mulheres no campo do planejamento governamental

|                                    | <b>SOBRE O LÍDER HOMEM</b>                                                                                                                                                                                                                                 | <b>SOBRE A LÍDER MULHER</b>                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reações das mulheres entrevistadas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “tem um estilo de gestão que eu gosto”</li> <li>• “ele é muito prático, toma decisões muito rápidas, é muito rígido e disciplinado”</li> <li>• “tinha um enorme trânsito com o Presidente”</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “é uma gestora, assim, fantástica”</li> <li>• “o papel dela na SAM, eu acho que foi fundamental”</li> <li>• “de PAC, de tudo, era com ela”</li> </ul>                                                                                          |
| Reações dos homens entrevistados   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “era um gestor de mão cheia”</li> <li>• “era um cara consultado pelos ministros”</li> <li>• “sempre procurado por gente importante”</li> <li>• “o Doutor [...] foi até considerado servidor da década”</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “era aquelas gerentonas”</li> <li>• “elas realmente entraram naquele ritmo, naquela toada bem agressiva”</li> <li>• “ir para cima das equipes”</li> <li>• “Dona [...] achou aquilo muito bonito e resolveu mudar o nome, virou PAC”</li> </ul> |

• 99 •

**Fonte:** Elaboração própria com base em trechos de entrevistas em profundidade realizadas em 2018 e 2019 com servidores públicos ligados à área de planejamento governamental.

Vistas enquanto elementos centrais dos processos estatais, desigualdades<sup>33</sup> como as relatadas nesta seção passam a exigir esforços explicativos. Uma possível hipótese explicativa seria tentar associar essas *reações masculinas* às líderes femininas a um certo cálculo deliberado e individual por parte dos homens, que teriam como finalidade garantir para si os ganhos materiais e simbólicos relativos à ocupação das posições de liderança, uma explicação pela via do mais puro interesse prático, uma explicação que trataria cada

33 Em análises mais abrangentes que a apresentada neste capítulo, a esse tipo específico de desigualdade seria preciso somar outras tantas, como a divisão sexual do trabalho na esfera privada, por exemplo, que frequentemente culmina em uma jornada tripla de trabalho para as mulheres, além de desigualdades de natureza distinta, como raça, classe, região, religião, dentre outras.

indivíduo masculino enquanto agente essencialmente racional, que agiria contra as mulheres por motivos puramente pragmáticos, ou seja, cada um em defesa dos seus interesses individuais, que seriam claramente racionais.

Entretanto, é preciso reconhecer que uma hipótese assim formulada já carregaria consigo o pressuposto da *racionalidade masculina*, um elemento constitutivo do *contrato social*, algo que Pateman já nos mostrou que não deve ser usado como categoria explicativa, mas que deve ser explicado em si. Não podemos simplesmente supor que os homens agem de forma racional, portanto. Passemos, então, ao esboço de uma hipótese explicativa sobre as *reações masculinas* resumidas no Quadro 1, mas sem tomar o atalho da pressuposição da *racionalidade masculina*.

• 100 •

### 3. A HIPÓTESE DA MACHITUDE

Chantal Mouffe (2015) oferece uma alternativa às linhas explicativas mais racionalistas, correntes teóricas que, segundo ela, estariam despreparadas para explicar os fenômenos políticos da atualidade, justamente por deixar de lado o papel das paixões, dos afetos, dos impulsos, das emoções, especialmente em relação aos processos de identificação coletiva, ou seja, às formas como as pessoas se reconhecem enquanto grupos.

As *reações masculinas* que estamos tentando entender talvez possam ser melhor analisadas não como mera soma de *regularidades individuais*, mas como *práticas coletivas*, ou seja, como modo de agir de um determinado grupo. A própria Pateman já sugeriu que o *patriarcado* moderno tem como característica a dominação das mulheres pelos homens, estes últimos não mais como pais, mas simplesmente como homens, na forma de uma *fraternidade*, uma *fraternidade de homens*, ou seja, um grupo. Um grupo cujos

membros se definiriam como portadores da racionalidade necessária para celebrar o *contrato social*, um contrato que garantiria a eles o desfrute de uma *esfera pública* caracterizada pela *liberdade*.

Mouffe chama atenção para o fato de não haver *identidades coletivas* essencialistas anteriores aos processos de identificação, de modo que é por meio desses processos que elas são construídas. A criação de uma *identidade coletiva* implica necessariamente no estabelecimento de uma diferença, uma linha divisória que estabelece um *nós* e um *eles*, por meio da qual um *nós* reivindica a sua *identidade coletiva* precisamente em oposição a um *eles*. Toda identidade é, portanto, relacional. Afirmar uma diferença é pré-condição para afirmar uma identidade. A construção de um *nós* envolve necessariamente a construção de um *eles*.

• 101 •

Combinando o pensamento das duas autoras, Pateman e Mouffe, podemos pensar no *contrato social* como um processo que produziu um *nós*, a *fraternidade de homens* enquanto *identidade coletiva*, a partir da demarcação de uma linha divisória contra um *elas*, as mulheres, de modo que o *nós* reivindicaria para si a *esfera pública* como seu legítimo lugar, em oposição ao *elas*, que deveria se restringir à *esfera privada*, convenientemente tratada como politicamente irrelevante.

A *fraternidade de homens* enquanto *identidade coletiva* conseguiria reivindicar para si a aptidão para a *esfera pública* não porque haveria qualquer traço essencialista pré-existente nos homens que os faria naturalmente assim, mas sim pelo próprio processo de produção da sua *identidade coletiva*, a partir do qual eles produziram um *nós* e um *elas* bastante peculiar, configurado a partir da articulação discursiva de uma diferença específica e arbitrária, uma diferença que seria precisamente uma alegada presença de racionalidade.

Não seria, portanto, uma suposta *racionalidade masculina* prévia que diferenciaria os homens das mulheres. Seria, antes, o processo de identificação coletiva que os diferenciou das mulheres que teria produzido a noção de *racionalidade masculina*, entendida

simplesmente como uma arbitrária linha divisória entre homens e mulheres, uma linha que, demarcada desse jeito, sustenta a identidade coletiva da fraternidade de homens, o grupo dos que se consideram legitimamente aptos a ocupar a esfera pública.

Vista dessa maneira, a *racionalidade masculina* seria algo tão contingente<sup>34</sup> quanto a linha que divide pessoas entre brasileiras e não brasileiras, ou a linha que divide as pessoas entre budistas e não budistas, por exemplo. Da mesma forma que essas linhas foram construídas ao longo dos processos de identificação inerentes a elas, também a *racionalidade masculina* teria sido construída por meio do processo de formação da *fraternidade de homens* enquanto *identidade coletiva*, não tendo ela, portanto, qualquer referente factual ou natural, sendo antes uma mera demarcação arbitrária.

Como diria Rancière (2018), a política é a construção de mundos, ou seja, a disputa política é a disputa pelo *aparente*. Os homens não se diriam racionais por serem racionais, eles *aparentariam* racionais precisamente por se dizerem racionais. A *racionalidade masculina* não teria qualquer substância ou conteúdo diferencial, nem qualquer referente factual ou natural, sendo, exatamente por isso, apenas uma arbitrária e contingente linha divisória, puramente imaginária. Mas uma linha que, enquanto mantida, continuaria produzindo efeitos concretos no mundo social e político.

Com a ajuda de Pateman e de Mouffe, podemos começar a perceber que não seria uma *racionalidade masculina* factual ou natural que estruturaria certos comportamentos dos homens, mas quase o contrário disso. Seria por meio da constante autoafirmação racional que eles procurariam continuar sustentando a existência dessa linha divisória imaginária, a qual estamos chamando de *racionalidade masculina*, uma demarcação que os permitiria reivindicar para si o atributo da razão.

---

34 A noção de contingência histórica é empregada aqui e em outras partes deste capítulo em oposição ao senso comum de um suposto desenrolar natural das coisas. Mais sobre isso em *Contingency, Hegemony and Universality* (BUTLER, LACLAU e ŽIŽEK, 2000).



E, conforme argumentaria Mouffe<sup>35</sup>, haveria nessa espécie de *reivindicação do atributo da razão* um certo gozo, um deleite, um prazer, um orgulho, uma satisfação, um desfrute, uma realização. Ou um *jouissance*, para usar um termo mais lacaniano. Estamos falando de sensações de plenitude, de realização de fantasias, de desejos e pulsões. Um conjunto de impulsos e paixões que, pela falta de um referente factual mínimo, faria as vezes de sustentar a permanência da linha divisória arbitrária que constitui a *identidade coletiva da fraternidade de homens*, uma linha que corresponderia à noção de *racionalidade masculina*, e que permitiria aos homens fantasiar-se como racionais.

Essa demarcação seria condição de possibilidade da própria existência da *fraternidade de homens* enquanto *identidade coletiva*. Uma demarcação que, caso contestada fosse, ameaçaria o *jouissance* da *fraternidade de homens*. Seus membros se esforçariam então para sustentar essa demarcação, simplesmente para manter indefinidamente o *jouissance* do qual desfrutavam ao se afirmar racionais, pela satisfação de se dizerem parte daqueles que já nascem com a razão, pelo deleite de continuarem repetindo, como se fossem seus, todo tipo de jargão racionalista. • 103 •

Essa é uma hipótese explicativa que considero bem menos embaraçosa que aquela anterior, de cunho mais racionalista, dado que agora não estamos mais pressupondo a *racionalidade masculina*, antes tentando explicá-la enquanto uma linha divisória sem referente factual a partir da qual a *fraternidade de homens* tornaria possível a sua afirmação enquanto grupo racional. Tal forma de *identificação coletiva* proporcionaria aos seus membros uma fonte razoavelmente estável de *jouissance*, uma miríade de deleites de natureza emocional dos quais eles dificilmente abririam mão, o

---

35 Mouffe (2015) segue o psicanalista Jaques Lacan e o intérprete lacaniano Slavoj Žižek nesse ponto, explicando a persistência das formas de identificação sociopolíticas não tanto pela dimensão material ou simbólica, mas pela via do afeto, de modo que as identidades coletivas ofereceriam as pessoas uma sensação de plenitude, uma relação que seria estruturada por meio de fantasias.

que acarretaria em consideráveis esforços por parte deles para continuar sustentando a linha divisória que é condição para esse *jouissance*, a linha arbitrária que demarca a diferença entre um *nós* e um *elas*, que é precisamente a noção de *racionalidade masculina*.

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.

• 104 •

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”. É esse tipo de atitude que estou apelidando de *machitude*.

É bom lembrar que os dados empíricos aqui discutidos foram captados em entrevistas feitas com servidores públicos do âmbito do planejamento governamental, um campo absolutamente permeado pela noção de *estratégia*, e por toda a romantização que esse termo carrega consigo. Conforme apontado por Hoskin *et al* (1997), apesar da noção moderna de *estratégia* ter se afastado consideravelmente do seu significado mais clássico, o termo ainda “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).

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*” (HOSKIN *et al*, 1997, p. 2), uma forma mais jocosa de se referir ao *jouissance* masculino. *Fantasias* que talvez expliquem os esforços para tentar manter o

campo do planejamento o mais *masculino* possível, desde o sutil e aparentemente inofensivo linguajar militar e esportivo, até atitudes mais impulsivas como aquelas que vimos no Quadro 1, ou seja, *fantasias* que talvez expliquem todo um universo de *machitudes*.

## REFLEXÕES FINAIS

Tentei argumentar nesse capítulo que não há razões para supor que o Estado seja neutro em relação ao critério de gênero, dado que o seu próprio mito fundador, forjado na noção de *contrato social*, é carregado de um escandaloso viés masculino. Mostrei que a *reação dos entrevistados homens* a lideranças marcantes pode deslizar de “Doutor” que é “gestor de mão cheia” para “Dona” que é “gerentona”, a depender do gênero do líder em questão. E tentei ainda desenvolver a hipótese da *machitude* para explicar essas reações, privilegiando mais uma provável busca masculina por sensações de plenitude e realização de *fantasias*, e menos um pressuposto de *racionalidade masculina*. • 105 •

A partir dessa hipótese, talvez possamos tentar vislumbrar possibilidades para combater as *machitudes*. Se continuarmos seguindo Mouffe, ganhamos o acalento de que os processos de formação de *identidades coletivas* são contingentes e, consequentemente, precários. Isso significa que novas *identidades* podem se desenvolver, o que é boa notícia para quem deseja desfazer relações de desigualdade.

No entanto, como lembra Mouffe, desde Freud já sabemos que o antagonismo é uma característica central no ser humano, de modo que um grupo pode permanecer unido apenas se houver outro grupo contra o qual ele possa se antagonizar. Nessa linha, o combate às *machitudes* não passaria, para Mouffe, por cuidadosos processos de conscientização dos homens, ou pela busca

de consensos racionais, mas sim pelo estabelecimento de novos antagonismos.

Seria preciso desafiar a *imaginária e arbitrária* linha divisória da *racionalidade masculina*, que desde o *contrato original* produz o efeito político de dividir os seres humanos em dois grupos antagônicos. Seria preciso, portanto, colocar uma nova linha em seu lugar, ou seja, seria preciso criar um novo antagonismo.

Nesse novo antagonismo, de um lado figuraria quem defendesse que a *fraternidade de homens* pudesse continuar realizando suas “macho fantasies” a partir de demarcações *imaginárias e arbitrárias*, e de outro lado figuraria quem desejasse dar um basta a todas as violências materiais, simbólicas e afetivas que derivam desse arranjo. Ou seja, para Mouffe, a solução passaria muito claramente pela proliferação em massa de embates como aqueles brilhantemente representados na letra de “El Violador Eres Tu”.

# REFERÊNCIAS

ABREU, Maria; MEIRELLES, Raquel. **Mulheres e Homens em Ocupação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) na Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)**. Texto para Discussão 1797. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Campinas: Papirus, 1996.

BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ŽIŽEK, Slavoj. *Contingency, Hegemony and Universality*. New York: Verso, 2000. · 107 ·

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Editora, 1998.

HOSKIN, Keith; MACVE, Richard; STONE, John. *The Historical Genesis of Modern Business and Military Strategy: 1850 - 1950*. Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference. Anais. Manchester: 1997.

LACLAU, Ernesto. *Emancipation(s)*. London: Verso, 2007.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. **Dos Estereótipos à Cidadania: sobre Mulheres, Estado e Políticas Públicas**. In: PIRES, Roberto (Org.). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press, 1988.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 2018.

RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Saraiva, 2002.

• 108 •

VENTURA, Otávio. **A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira**. Revista de Sociologia e Política, v. 26, n. 67, pp. 107-128, 2018.

XAVIER, Elaine. **A Inserção das Mulheres nas Carreiras de Gestão Governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social-Trabalho**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2018.

## **CAPÍTULO 4**

# **MULHERES E ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL ENTRE 1990 E 2019**

---

36 Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados em Orçamento e Fiscalização Financeira. Doutoranda em Ciência Política na Universidade de Brasília.

# INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional conta com uma baixa representação feminina – cerca de 15% das cadeiras da Câmara serão ocupadas por deputadas entre os anos de 2019 e 2022; no Senado, serão 14 Senadoras, aproximadamente 17% dos assentos da Câmara Alta no quadriênio. Apesar disso, o reconhecimento de que a baixa participação das mulheres na política é um problema somente ocorreu recentemente (FEITOSA; MIGUEL, 2009).

• 110 • A tímida participação tem consequências importantes, pois conforme apontado pelo livreto “Mais Mulheres na Política”:

*[...] o poder sobre as decisões públicas, que deveria ser neutro em relação a gênero, é marcadamente masculino, o que resulta em pouca sensibilidade no mundo político diante de assuntos importantes para a qualidade de vida das mulheres. E, por outro lado, abala a representatividade das instituições políticas nas quais são tomadas as decisões que afetam a vida da nação (Brasil, 2015, p. 18).*

Ademais, como mostraram Feitosa e Miguel (2009), as mulheres, quando conseguem superar as inúmeras barreiras e chegar ao Parlamento, costumam ficar limitadas aos temas da *soft politics*<sup>37</sup> – temáticas sociais como educação, saúde, assistência social, direitos humanos, minorias políticas, na reprodução do discurso da “política maternal”. As *hard politics* – como as finanças públicas, em geral, e o orçamento público, em particular – habitualmente ficam restritos à atuação dos homens.

Conforme apontado pela literatura, o orçamento público é uma peça fundamental para definição das prioridades governamentais e

---

37 Feitosa e Miguel (2009) classificam as políticas em *hard*, aquelas relacionadas ao núcleo do processo político, em especial, o exercício do poder de Estado e a gestão da economia; *soft*, assuntos mais voltados para o social; e, *middle*, temas que permitem abordagens mistas.



implementação das políticas públicas (GIACOMONI, 2017; CALMON, 2006; PIRES, 2018). Logo, envolve relações de poder.

No caso brasileiro, as peças orçamentárias passam pela conjugação de esforços entre os Poderes Executivo e Legislativo, cada um com atribuições específicas. Ao primeiro compete elaborar as propostas orçamentárias e executá-las; ao segundo incumbe a aprovação e a fiscalização das peças. No Congresso Nacional, tal discussão é feita por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização Financeira (CMO), que é responsável por analisar e emitir parecer sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como sobre os projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) • 111 • que visam alterar esses instrumentos.

Considerando a relevância da temática e a ausência de pesquisa sobre a participação das mulheres no processo orçamentário, buscou-se, neste capítulo, identificar como se dá a participação das mulheres no tema do orçamento público no âmbito do Congresso Nacional.

Com isso em vista, a primeira seção deste capítulo trará explicações quanto à organização dada ao orçamento público pela Constituição Federal de 1988 e às funções atribuídas a Executivo e Legislativo em suas fases de elaboração, aprovação e execução. A segunda seção discutirá a participação das mulheres na aprovação e fiscalização do orçamento público no âmbito do Congresso Nacional a partir do percentual de mulheres eleitas para o Parlamento federal entre os anos de 1982 a 2018 e do percentual de mulheres parlamentares na CMO entre os anos de 1990 e 2019. Ademais, tendo em vista que os postos de Presidente e Relator, na CMO, são chave, a segunda seção analisará o percentual de mulheres parlamentares naquelas posições também entre os anos de 1990 e 2019. A terceira parte do capítulo será destinada à apresentação das conclusões finais.

# 1. ORÇAMENTO PÚBLICO

A estrutura legal do orçamento público brasileiro foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 – CF/88 em seus artigos 165 a 169. Compõem o sistema orçamentário brasileiro o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

• 112 • O Plano Plurianual<sup>38</sup> é uma lei ordinária elaborada a cada quatro anos, cujo início e término da vigência não coincidem com a duração do mandato presidencial. O objetivo dos Constituintes foi assegurar certa continuidade à ação estatal a despeito das mudanças administrativas que acontecem a partir da eleição de um novo chefe para o Executivo federal. Assim, em seu primeiro ano, o Presidente governa de acordo com as regras do PPA elaborado pelo antecessor, encaminhando a proposta de plano para o quadriênio seguinte até o dia 31 de agosto. De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição, o Plano Plurianual federal:

*[...]estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>39</sup> é também uma lei ordinária, sendo sua principal função definir os parâmetros econômicos e fiscais e os programas e ações prioritários no próximo ano. Atualmente, na ausência da Lei Complementar prevista no inciso I, art. 163 da CF/88, a chamada Lei de Finanças, a LDO tem sido utilizada também para disciplinar a execução da LOA. A LDO deve

---

38 Atualmente está em vigor o PPA 2020-23, aprovado por meio da Lei 13.971, de 27 dezembro de 2019.

39 Atualmente está em vigor a LDO 2020, aprovada por meio da Lei 13.898, de 11 novembro de 2019.

ser encaminhada até o dia 15 de abril de cada ano. De acordo com o § 2º do art. 165 da carta constitucional a LDO:

*[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.*

A Lei Orçamentária Anual<sup>40</sup> tem como missão concretizar os objetivos e as metas propostos no PPA, deve ser encaminhada até o dia 31 de agosto de cada ano e é composta por:

• 113 •

- **Orçamento Fiscal** - orçamento referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- **Orçamento de Investimentos** - orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto;
- **Orçamento da Seguridade Social** – orçamento que abrange todas as entidades e órgãos vinculados à União, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A elaboração dos três instrumentos acima citados é realizada pelo Poder Executivo, por meio do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, instituído pela Lei nº 10.180, de 2001. Uma vez concluída a etapa de elaboração, inicia-se a fase de aprovação no Poder Legislativo. Neste momento, os parlamentares debatem as propostas apresentadas. Contudo, diferentemente dos demais, os projetos de lei orçamentários não passam por comissões temáticas antes de ir a plenário. As proposições são instruídas e votadas apenas na Comissão Mista de Orçamento (CMO) e, uma

---

40 Atualmente está em vigor a LOA 2020, aprovada por meio da Lei 13.978, de 17 janeiro de 2020.

vez aprovado o parecer da Comissão, ocorre a votação no Plenário do Congresso Nacional.

Uma vez aprovadas as leis orçamentárias, elas seguem para sanção ou veto do Poder Executivo. Findo esse processo legislativo, tem-se início a fase de execução do orçamento pelos órgãos responsáveis, bem como as etapas de fiscalização e avaliação pelo Poder Legislativo.

## 2. MULHERES, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORÇAMENTO PÚBLICO

• 114 •

Há o reconhecimento mundial da necessidade de se garantir uma maior participação das mulheres nas esferas de poder. A Declaração e Plataforma de Ação<sup>41</sup>, aprovada durante a IV Conferência Mundial sobre Mulheres, ocorrida em 1995, em Beijing, China, determina aos Estados nacionais a tomada de medidas para eliminar os preconceitos e a superioridade de um gênero sobre o outro. Segundo a Declaração e Plataforma de Ação (ONU Mulheres, 1995, p. 69):

*A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação ativa das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz.*

---

41 Disponível em: [www.onumulheres.org.br > uploads > 2013/03 > declaracao\\_beijing](http://www.onumulheres.org.br/uploads/2013/03/declaracao_beijing).

Aos Estados nacionais cabe, portanto, (ONU Mulheres, 1995, p. 80):

*[...] promover uma política concreta e transparente de incorporação de uma perspectiva de gênero a todas as políticas e programas, de maneira que cada decisão seja precedida de uma análise de seus possíveis efeitos para as mulheres e os homens, respectivamente.*

Os estudos nacionais e internacionais demonstram que as mulheres brasileiras são sub-representadas nos Parlamento brasileiro (Miguel, 2008; Senado Federal, 2016). Um acúmulo de razões econômicas, sociais e culturais impede a maior participação política feminina. Têm-se, de forma cumulativa, as dificuldades de acesso ao financiamento de campanha (que ainda precisa ser reavaliada à luz da recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) que destina 30% dos recursos do Fundo Partidário para financiar as campanhas de mulheres); uma ordem social que reserva o espaço público para os homens e o doméstico para as mulheres; uma sobrecarga de tarefas, fruto de uma divisão desigual das responsabilidades domésticas; uma estrutura partidária que dificulta a militância feminina. Estes são alguns dos reais motivos para a baixa participação feminina na política institucional e não os tradicionalmente imputados às mulheres, como o suposto desinteresse delas com o assunto ou a ausência de vocação intrínseca para a política. • 115 •

No Brasil, algumas iniciativas – fruto inclusive da pressão política exercida pelos movimentos feministas e de mulheres – têm buscado ampliar a participação das mulheres na política institucional. Desde 1997, há previsão na lei eleitoral para que os partidos e as coligações respeitem a cota mínima de 30% de mulheres na lista de candidatos para a Câmara dos Deputados, no nível federal, a Câmara Legislativa, no nível distrital, as Assembleias Legislativas, no nível estadual, e as Câmaras Municipais, no nível municipal. E, recentemente, em 2017, o TSE decidiu que os partidos devem

repassar 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para a formação e divulgação da participação política das mulheres. No entanto, conforme será demonstrado nas tabelas baixo, o aumento da presença das mulheres no parlamento brasileiro embora crescente, é ainda muito lento.

**Tabela 1:** Participação Feminina na Câmara dos Deputados entre 1982 e 2018

| ANO  | NÚMERO DE MULHERES<br>ELEITAS COMO TITULARES | % PARTICIPAÇÃO<br>FEMININA |
|------|----------------------------------------------|----------------------------|
| 1982 | 8                                            | 2%                         |
| 1986 | 26                                           | 5%                         |
| 1990 | 29                                           | 6%                         |
| 1994 | 32                                           | 6%                         |
| 1998 | 29                                           | 6%                         |
| 2002 | 42                                           | 8%                         |
| 2006 | 46                                           | 9%                         |
| 2010 | 45                                           | 9%                         |
| 2014 | 51                                           | 10%                        |
| 2018 | 77                                           | 15%                        |

Fonte: CEDI/Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Em 1982, a Câmara dos Deputados tinha 8 deputadas. No ano de 1986, no bojo do processo de redemocratização, passou-se a 26 deputadas, um crescimento de 225%. Nos anos de 1990, 1994 e 1998, a Câmara manteve uma bancada feminina de cerca de 30 deputadas (6% do total). Em 2002, o número de mulheres volta a crescer, sendo eleitas 42 deputadas. Em 2006, 2010 e 2014, o número de mulheres eleitas continua a se ampliar, embora em um ritmo menor. Em 2014, superara-se o número de 50 deputadas. Em 2018, com a determinação do TSE de que pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário fossem destinados às campanhas de candidatas, 77 mulheres são eleitas para a Câmara Baixa.

Todavia, na comparação internacional, o Brasil ainda se encontra bem abaixo da média: nos países latino-americanos e

do Caribe, a média do número de mulheres parlamentares nas Câmaras de Deputados ou Câmaras Únicas é de 22,4%, de acordo com o levantamento Mais Mulheres na Política, realizado pelo Senado Federal<sup>42</sup> e, no ranking de participação de mulheres no Parlamento, elaborado pela ONU Mulheres, em parceria com a União Interparlamentar (UIP), em 2017, o qual analisou 174 países, o Brasil ocupava a 154ª posição<sup>43</sup>.

No Senado Federal, a situação também não é diferente. A partir de 2002, as mulheres têm conquistado, em média, 12% das cadeiras.

**Tabela 2:** Participação Feminina no Senado Federal entre 1982 e 2018

• 117 •

| ANO  | NÚMERO DE MULHERES<br>ELEITAS COMO TITULARES | % PARTICIPAÇÃO<br>FEMININA |
|------|----------------------------------------------|----------------------------|
| 1982 | 0                                            | 0%                         |
| 1986 | 0                                            | 0%                         |
| 1990 | 2                                            | 7%                         |
| 1994 | 4                                            | 7%                         |
| 1998 | 2                                            | 7%                         |
| 2002 | 8                                            | 15%                        |
| 2006 | 4                                            | 15%                        |
| 2010 | 7                                            | 13%                        |
| 2014 | 5                                            | 19%                        |
| 2018 | 7                                            | 13%                        |

**Fonte:** Data Senado/Senado Federal. Elaboração própria.

A representação feminina também tem limitações regionais importantes. Atualmente, apenas as mulheres de 10 estados da federação possuem representantes no Senado Federal. Alagoas,

42 <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/mulheres-na-politica>

43 [https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm\\_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm\\_campaign=550dedbec7-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_02\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957](https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm_campaign=550dedbec7-EMAIL_CAMPAIGN_2017_02_23&utm_medium=email&utm_term=0_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957)

Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina têm apenas homens senadores.

A baixa representatividade das mulheres também se repetia nos parlamentos estaduais e municipais. De acordo com pesquisa realizada em 2015 pelo DataSenado<sup>44</sup>, à exceção de Rio Grande do Norte e Amapá, nenhum outro estado brasileiro alcançava a marca de 20% de participação de mulheres na política institucional<sup>45</sup>, sendo que em todos os estados as mulheres compunham mais de 50% do eleitorado.

• 118 •

Além disso, quando as mulheres conseguem romper as barreiras que dificultam o acesso ao Parlamento, sua atuação se vê muitas vezes restrita a temas considerados “femininos”, como por exemplo, as pautas relacionadas à família, às crianças e aos adolescentes e aos idosos. Conforme demonstra o trabalho de Miguel e Feitosa (2009), enquanto 85,9% das deputadas da 51ª e 52ª legislaturas participaram de comissões ligadas a *soft politics*, apenas 55,4% dos deputados fizeram o mesmo. Nas comissões de *hard politics*, as posições se invertiam – 74,5% dos deputados e 46,9% das deputadas participaram delas. Perlin (2019, p. 445) constatou que quando as mulheres conseguiam adentrar no Parlamento, continuavam ocupando espaços periféricos e que este quadro “*resulta em pouca força para se envolver em barganhas e inexpressiva capacidade de negociar agendas junto ao Executivo*”.

## 2.1. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO): “LOCUS” DA DISCUSSÃO ORÇAMENTÁRIA

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é o órgão legislativo do Congresso Nacional no qual

---

44 <<http://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/pesquisas-datasenado>>.

45 Para elaboração do ranking foram consideradas prefeitas, vereadoras, deputadas estaduais, deputadas federais, governadoras e senadoras.



se desenrola parte substancial do processo de discussão das leis orçamentárias. É uma Comissão Mista, formada por deputados e senadores, que foi criada para dar celeridade ao processo legislativo orçamentário.

Além disso, é a única comissão parlamentar instituída diretamente pelo texto constitucional, o qual determina em seu art. 166: “os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”. Ademais, o § 1º do mesmo artigo estabelece que compete à CMO:

*I – Examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;*

*II – Examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas criadas de acordo com a CF/1988.*

Atualmente, a CMO é regulada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, que estabelece sua estrutura, composição, direção e procedimentos de apreciação orçamentária. É composta por 80 parlamentares (entre titulares e suplentes), sendo destes 60 deputados e 20 senadores, representados segundo a proporcionalidade partidária ou os blocos parlamentares<sup>46</sup>. A participação feminina na CMO cresceu ao longo dos anos, conforme se vê na tabela abaixo:

---

46 Acrescenta-se mais uma vaga destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, para as bancadas minoritárias, a depender do cálculo da proporcionalidade partidária (art. 10-A Regimento Comum).

**Tabela 3:** Participação Feminina na CMO entre 1990 e 2018

| ANO  | % PARTICIPAÇÃO<br>FEMINA NA CMO |
|------|---------------------------------|
| 1990 | 4%                              |
| 1994 | 5%                              |
| 1998 | 5%                              |
| 2002 | 3%                              |
| 2006 | 4%                              |
| 2010 | 9%                              |
| 2014 | 10%                             |
| 2018 | 15%                             |

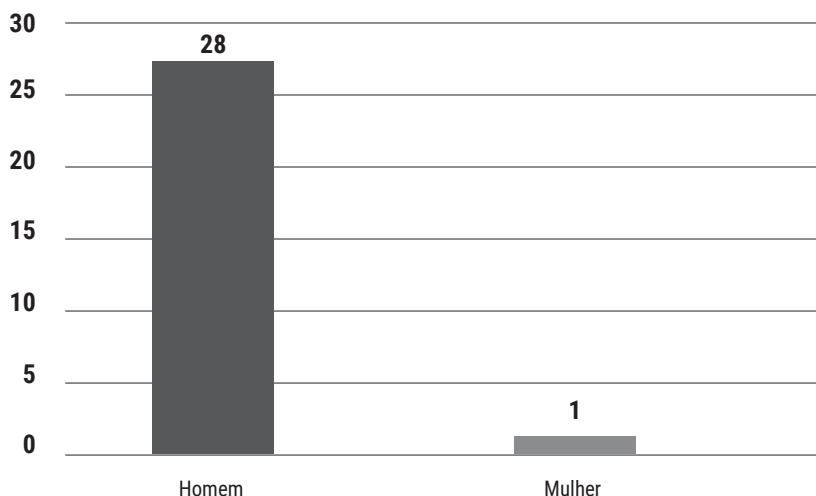
**Fonte:** Composição de Anos Anteriores da CMO – disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/composicao/composicao-anos-antiores-2000-2015>. Elaboração própria.

Quando se compara o percentual de mulheres na Câmara e no Senado no mesmo período, verifica-se que as parlamentares conseguiram ampliar sua participação nesse importante fórum de discussão sobre a destinação dos recursos públicos. Em 1990, as mulheres eram 6% das deputadas e 7% das Senadoras, mas a CMO contava com apenas 4% de participação feminina. O ano de 2010 marca uma virada na presença feminina na CMO, com as mulheres passando a representar 9% dos membros da Comissão – o dobro do verificado nos anos anteriores. É possível que tal crescimento esteja relacionado à eleição da primeira mulher para a Presidência da República no Brasil, Dilma Rousseff. Uma hipótese, a ser verificada em análise posterior, é a campanha de Dilma Rousseff ter ampliado a visibilidade das candidaturas de outras mulheres pelo País. O certo é que, desde então, o número de mulheres na Comissão ampliou-se, acompanhando o movimento de mais mulheres no Parlamento. Em 2018, as mulheres constituíam 15% da CMO, 15% da Câmara dos Deputados e 13% do Senado Federal.

A despeito desse crescimento no percentual de mulheres na CMO, os postos de maior importância dentro da Comissão – o de presidente e os de relator – continuaram a serem ocupados por homens parlamentares.

Os postos de presidente e de relatores da CMO são preenchidos a partir da alternância de deputados e senadores dos partidos com maior representação no Congresso Nacional. Ao Presidente da Comissão compete, dentre outras atribuições, convocar e presidir as reuniões; convocar reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento aprovado de qualquer um de seus membros; ordenar e dirigir os trabalhos; dar à CMO conhecimento das matérias recebidas; designar os relatores; designar os membros e coordenadores dos comitês; resolver as questões de ordem ou reclamações suscitadas. No período analisado (1990 a 2019), a CMO teve 29 presidentes. Apenas um destes presidentes foi uma parlamentar mulher, a Senadora Rose de Freitas (MDB/ES), e isto somente recentemente, no ano de 2015. • 121 •

**Gráfico 1:** Presidentes da CMO entre 1990 e 2019 por gênero



**Fonte:** Composição de Anos Anteriores da CMO – disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/composicao/composicao-anos-anteriores-2000-2015>. Elaboração própria.

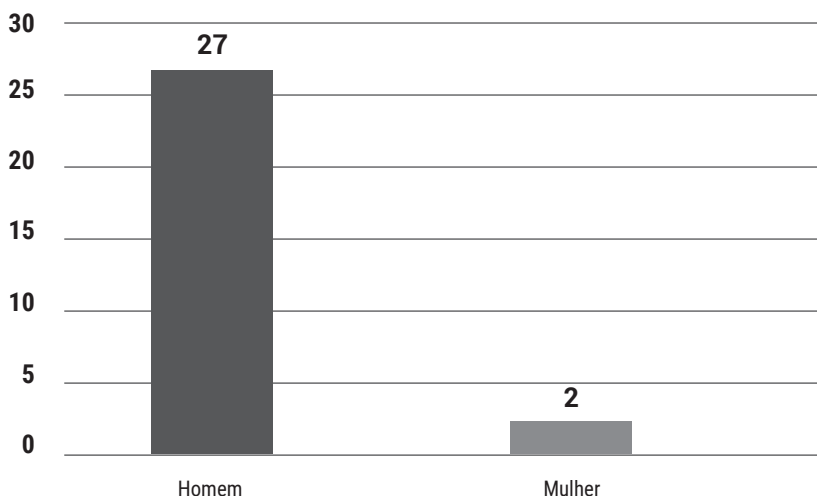
Outras posições-chave na CMO são as Relatorias do PPA, da LDO e da LOA. Os Relatores conduzem a discussão dos projetos de

lei, analisam as emendas parlamentares e elaboram os relatórios que serão submetidos à discussão e à votação no Plenário da CMO. Em seguida, esses relatórios são encaminhados para apreciação do Plenário do Congresso Nacional. Em regra, não se rejeitam as leis orçamentárias, uma vez que os entraves políticos e/ou econômicos são superados durante o processo de tramitação na CMO, confirmando novamente a centralidade da Comissão.

Para o PPA e a LDO, é designado apenas um Relator. Já para a LOA, 18 Relatores são indicados – 1 Relator-Geral, 1 Relator da Receita e 16 Relatores Setoriais. O Relator-Geral é quem concentra mais poder, visto que cabe a ele elaborar o Parecer Preliminar (Par-Pre) e o Relatório Final. No ParPre são estabelecidos os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas parlamentares e na elaboração do Relatório Final. Neste Relatório, por sua vez, são analisadas as emendas parlamentares, corrigidos eventuais erros e omissões e, quando necessário, elaborado um Projeto de Lei Substitutivo.

No período entre 1990 e 2019, foram aprovados oito PPA – 1991-95; 1996-99; 2000-03; 2004-07; 2008-11; 2012-15; 2016-19 e 2020-23. Em nenhum deles o Relator escolhido foi uma mulher. Quanto à LDO, dos 29 relatores designados no período, apenas 2 foram mulheres, a Deputada Lúcia Vânia (PSDB/GO) em 2001 e a Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT) em 2008.

**Gráfico 2: Relatores da LDO entre 1990 e 2019 por gênero**



• 123 •

**Fonte:** Composição de Anos Anteriores da CMO – disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/composicao/composicao-anos-anteriores-2000-2015>. Elaboração própria.

A Relatoria-Geral da LOA foi assumida por uma mulher apenas em 2010, também pela Senadora Serys Slhessarenko. No entanto, a escolha resultou de um conturbado momento político. Originalmente, o Relator-Geral seria o Senador Gim Argello (PTB/DF), no entanto, ele deixou a Relatoria-Geral acusado de envolvimento em um esquema de emendas parlamentares para favorecer empresas fantasmas no Orçamento de 2010. Na sequência, foi indicada a senadora Ideli Salvatti, que acabou saindo da Relatoria-Geral para se tornar Ministra da Pesca e Aquicultura no Governo de Dilma Rousseff.

**Gráfico 3: Relatores-Gerais da LOA**  
entre 1990 e 2019 por gênero



**Fonte:** Composição de Anos Anteriores da CMO – disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/composicao/composicao-anos-antiores-2000-2015>. Elaboração própria.

De 1990 a 2019, portanto, do total de 95 parlamentares que exerceram as funções de Presidente ou de Relator na CMO, apenas 5% eram mulheres. Um percentual claramente insuficiente para que as parlamentares rompam o “telhado de vidro”. Segundo Capellin (2008, p.08) essa expressão surge como forma de “especificar as barreiras invisíveis e artificiais criadas pelas atitudes e preconceitos organizacionais que bloqueiam a ascensão das mulheres às posições de “senior executive”. Um desdobramento interessante do trabalho de pesquisa feito neste capítulo seria investigar, junto às parlamentares que participam da Comissão, quais barreiras as têm impedido de assumir os postos-chaves da CMO.

Os dados relativos à CMO estão em sintonia com os achados de Perlin (2019) em seu estudo sobre as presidências das Comissões Permanentes, a saber: as mulheres participam muito pouco das *hard politics*. Conforme conclui a autora (PERLIN, 2019, p. 456): “os espaços permitidos ou escolhidos para atuação parlamentar

feminina são repetições dos tradicionais espaços de gênero. Os locais nos quais ocorrem os processos decisórios estratégicos são ocupados por homens”.

## PERSPECTIVAS E CONCLUSÕES

**A**s mulheres compõem 51,5% da população brasileira e são também a maioria do eleitorado, perfazendo 51,7% dos votantes. Todavia, a ocupação de cadeiras legislativas continua a ser feita majoritariamente por homens. • 125 •

Vê-se como necessário não apenas ampliar o número de mulheres parlamentares, mas criar as condições para que elas participem dos processos decisórios que acontecem no interior das Casas Legislativas no Brasil. Nesse sentido, é preciso que cada vez mais mulheres participem da discussão de temas considerados “masculinos”, como, por exemplo, os relacionados às finanças públicas, em geral, e ao orçamento público, em particular.

A CMO, ainda que com crescente participação feminina, é uma comissão na qual os espaços decisórios (Presidência e Relatorias) são ocupados por homens. Essa constatação corrobora os estudos de Feitosa e Miguel (2009) e de Perlin (2019) que mostravam o predomínio dos homens nas *hard politics* e das mulheres nas *soft politics*. Ainda com relação à divisão de homens e mulheres em *hard* e *soft politics*, Feitosa e Miguel (2009, p. 16) pontuam: “a associação entre mulheres e os temas de menor prestígio no campo político contribui para mantê-las em situação periférica e cobra, daquelas que ainda assim são capazes de ascender, o ônus de romper com expectativas sobre seu comportamento”.

As posições ocupadas pelas mulheres dentro do Congresso Nacional, conforme discutido neste capítulo, deixam claro assim

as paredes e os telhados de vidro que restringem a atuação das parlamentares.

Decorre daí a necessidade de se romper com essa lógica predominantemente masculinizada, a partir de um processo de discussão e formação para desconstruir o estereótipo de que o orçamento público e os temas econômicos não são assuntos de mulher. Pois, a busca da igualdade política é um problema ser enfrentado por todos.

• 126 • A cada ano que passa, as deputadas e senadoras ocupam espaços crescentes. Contudo, a velocidade das mudanças ainda é insuficiente. Nesse sentido, é preciso tanto ampliar o número de mulheres no Parlamento quanto superar as barreiras institucionais e culturais que as relegam às posições de menor destaque. Um processo contínuo não apenas de formação (pois as mulheres já têm a qualificação necessária), mas principalmente de luta!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados.

\_\_\_\_\_.(2015). **Mais mulheres na política: mulher, tome partido!** Disponível em: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, dez. 2006.



CALMON, Paulo. **Orçamento público no Brasil democrático**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 207-211.

CAPELLIN, Paola. **As desigualdades impertinentes: telhado, paredes ou céu de chumbo?** *Revista Gênero*, Niterói, v. 9, n. 1, 2008.

FEITOSA, Fernanda; MIGUEL, Luis Felipe. **O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados**. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, Mar. 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000100006-&lng=en&nrm-iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100006-&lng=en&nrm-iso)>. • 127 •

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **Political Representation and Gender in Brazil: The quotas for women and their impact**. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 27, n. 2, pp. 197-214.

ONU Mulheres. **Declaração e Plataforma de Ação de Pequim**. Beijing, 1995. Disponível em: [www.onumulheres.org.br](http://www.onumulheres.org.br) › uploads › 2013/03 › declaracao\_beijing

PERLIN, Giovanna. **Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político in *Presidencialismo de coalizão em movimento***. Giovana Perlin, Manoel Leonardo Santos (organizadores). – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

PIRES, Valdemir. **Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em**

**busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo.**  
*In:* PIRES, Valdemir; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler (Org.).  
Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil.  
Brasília: Senado Federal, 2018.

SENADO FEDERAL. **Mais Mulheres na Política: Retrato da sub-representação feminina no poder.** Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/mais-mulheres-na-politica-retrato-da-sub-representacao-feminina-no-poder>

- 128 • UNIÃO INTERPARLAMENTAR. **Panorama sobre a participação política das mulheres no mundo.** 2017. Disponível em [https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm\\_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm\\_campaign=550dedbec7-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_02\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957](https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017?utm_source=Inter-Parliamentary+Union+%28IPU%29&utm_campaign=550dedbec7-EMAIL_CAMPAIGN_2017_02_23&utm_medium=email&utm_term=0_d1ccee59b3-550dedbec7-258891957)

## **CAPÍTULO 5**

# **O IMPACTO DO TETO DOS GASTOS SOBRE AS MULHERES: SUBSÍDIOS À REFLEXÃO<sup>48</sup>**

---

47 Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília, Especialista em Relações Internacionais e Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília – UnB. Analista de Planejamento e Orçamento. Pesquisadora do Grupo TEDis – Trabalho, Educação e Discriminação – UnB.

48 Agradeço a Silvia Yannoulas, Julia Rodrigues, Mauro Nogueira, Juliana Ribeiro e Márcio Gimene as sugestões de aperfeiçoamento ao texto.

# INTRODUÇÃO

Em 2016, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 95 (EC nº 95/2016), oficialmente designada por “Novo” Regime Fiscal e popularmente conhecida como “Teto dos Gastos”. Essa emenda limitou o gasto público até 2036 ao valor das despesas pagas em 2016, atualizado pela inflação. Na prática, os gastos do governo não terão crescimento real pelas próximas duas décadas<sup>49</sup>. Uma vez que nesse período a população brasileira continuará a crescer, a aplicação da EC nº 95/2016 resultará em uma redução não apenas do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), mas também do gasto público por habitante.

A EC nº 95/2016 vigorará por um período bastante longo, 20 anos, e inclui sob o Teto dos Gastos somente as chamadas despesas primárias<sup>50</sup>, ou seja, as despesas que financiam a oferta de bens e serviços à população e o funcionamento da máquina estatal. A intenção é conter o crescimento destas despesas no Orçamento Geral da União (OGU) a fim de possibilitar a formação de superávit, ou seja, de excedente. Assim, as despesas primárias estarão limitadas às despesas pagas em 2016 ainda que haja crescimento da arrecadação do Estado nos próximos anos. As exceções são as despesas com as transferências constitucionais para estados e municípios; as despesas realizadas por meio de créditos extraordinários; as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

---

49 A EC nº 95/2016/2016 prevê apenas, a partir do 10º ano de sua vigência, a possibilidade de alteração do método de correção dos limites estabelecidos.

50 Conforme explica o Manual Técnico de Orçamento de 2020 (BRASIL, 2020), as despesas são classificadas em primárias e financeiras. Enquanto o primeiro grupo de despesas financia a oferta de bens e serviços à população e o funcionamento da máquina estatal; o segundo grupo de despesas financia o pagamento de juros e amortização de dívidas; a concessão de empréstimos e financiamentos; a aquisição de títulos de crédito; e a aquisição de títulos representativos de capital já integralizado.

Vale, ainda, mencionar que a EC nº 95/2016 não possui “cláusulas de escape”, isto é, cláusulas que autorizem o descumprimento ou o ajustamento das regras em momentos excepcionais<sup>51</sup>, o que há é a previsão de revisão do método de correção dos limites colocados às despesas primárias a partir do décimo exercício da vigência do “Novo” Regime Fiscal. Desse modo, o “Novo” Regime Fiscal constitucionaliza, durante uma geração, a escolha orçamentária de limitar os gastos realizados com a oferta de bens e serviços à população para ampliar o excedente fiscal a ser utilizado na redução do endividamento público.

Considerando que, em virtude das desigualdades de classe, gênero e raça<sup>52</sup>/etnia que estruturam a nossa sociedade, os efeitos desta escolha serão mais sentidos por pobres, mulheres, LGBTQI+<sup>53</sup>, negros e indígenas, este capítulo procura oferecer subsídios à reflexão sobre as consequências da adoção da EC nº 95/2016 para as mulheres, particularmente naquilo que se refere ao sistema de proteção social estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Acredita-se que a discussão aqui realizada possa contribuir para modificar o quadro delineado na pesquisa realizada por Yannoulas e Salvador (2013) de limitado número de trabalhos acadêmicos em torno do tema orçamento/financiamento e equidades de sexo/gênero e raça/etnia. • 131 •

Desse modo, na primeira parte após esta introdução, serão apresentadas três medidas de ajuste das contas públicas requeridas pela EC nº 95/2016 e que inviabilizam o funcionamento do

51 Os créditos extraordinários, no nosso entendimento, não constituem cláusulas de escape ao Teto dos Gastos, visto que as despesas que por meio deles podem ser realizadas – a saber: as imprevisíveis e urgentes, tais como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública – já não entram no cálculo do limite de gasto. Na experiência internacional, as cláusulas de escape não só especificam as situações em que o limite de gasto poderia ser descumprido como também preveem os mecanismos pelos quais tal limite seria reestabelecido cessada a situação excepcional que deu causa ao descumprimento.

52 A noção de “raça” é parte de um processo social que teve por objetivo separar brancos de não-brancos e que, apoiando-se em uma ideologia racial, colocava os primeiros como superiores aos segundos (MARTINS, 2012).

53 Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros, queers, intersexuais, assexuais e pansexuais.

sistema de proteção social de 1988: a implantação da “Reforma” da Previdência materializada pela EC nº 103/2019; o fim da Política de Valorização do Salário Mínimo a partir de 2020 e; o congelamento do piso constitucional da saúde entre 2018 e 2036. Na segunda parte do capítulo, discutiremos como os ajustes promovidos por tais medidas aos gastos com Seguridade Social colocavam as mulheres, notadamente as pobres e negras, entre os grupos sociais mais atingidos pelo fim da atuação do Estado como “mediador civilizacional” das relações socialmente estabelecidas entre classes, gêneros e raças/etnias no Brasil. A última parte do capítulo é destinada às considerações finais.

Antes de seguir adiante, vale explicar o porquê do adjetivo novo, na expressão Novo Regime Fiscal, e do substantivo reforma, nas expressões Reforma da Previdência e Reforma Trabalhista, serem utilizados sempre entre aspas neste capítulo.

No primeiro caso, o uso das aspas tem por objetivo ressaltar que o regime fiscal expresso na EC nº 95/2016 não representa exatamente uma novidade. A própria Exposição de Motivos (BRASIL, 2016a) que encaminhou a proposta de Teto dos Gastos ao Congresso Nacional pontuava que o limite de despesa ali instituído se somaria ao arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário já existente, como o previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No segundo caso, o uso das aspas procura enfatizar que o uso do termo “reforma” para caracterizar as iniciativas de ajuste fiscal implementadas no período em análise constitui-se em uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista da socialdemocracia. Como explica Behring (2008, p. 128), a noção de reforma adotada a partir dos anos de 1990 no Brasil é “(...) destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica”. Assim, o mais adequado é falar em Contrarreforma da Previdência.

# 1. A PERMANÊNCIA DO AJUSTE TRANSITÓRIO

O Teto dos Gastos instituído pela EC nº 95/2016 foi pensado como o “ponta pé inicial” de um processo mais amplo que procura rever os avanços realizados pela Constituição Federal de 1988. O argumento utilizado é o mesmo tantas vezes repetido desde a promulgação da “Constituição Cidadã”: O País se tornará ingovernável por conta dos direitos sociais ali estabelecidos.

Em reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, durante a tramitação da EC nº 95/2016, o então Ministro da Fazenda, Henrique Meireles, ressaltava que, em perspectiva estrutural, o “Novo” Regime Fiscal precisaria ser complementado por outras medidas fiscais (BRASIL, 2016b). Do ponto de vista do Governo Federal, o ajuste das contas públicas seria alcançado por meio daquilo que já havia sido anunciado em 2015 no documento “Uma Ponte para o Futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015), elaborado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, e que, quatro anos depois, seria batizado pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, de “Agenda 3D”: Desvincular, Desindexar e Desobrigar. • 133 •

A desvinculação ocorreria pela retirada do liame jurídico que vincula determinada receita a uma certa finalidade; a desindexação, pela retirada do enleio jurídico que define determinado indexador para certo item de despesa pública; e a desobrigação, pela retirada do ligame jurídico que obriga o Estado a realizar determinados gastos.

As três medidas apresentadas a seguir mostram o porquê e como esta Agenda está sendo implementada e o impacto dela sobre a Seguridade Social.

## 1.1. A “REFORMA” PREVIDENCIÁRIA

A preocupação do governo federal (Poderes Executivo e Legislativo) em realizar o quanto antes a “Reforma” da Previdência se explicava pela tendência de crescimento dos gastos previdenciários e assistenciais até 2036, dado o envelhecimento da população brasileira e as características conjunturais e estruturais do mercado de trabalho do País que levam uma parte expressiva dos trabalhadores a não contribuir para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em poucos anos, o crescimento vegetativo dessas despesas ocuparia o espaço de outras despesas públicas no OGU, inviabilizando o próprio cumprimento da EC nº 95/2016. Era preciso, então, alterar as regras de acesso aos sistemas públicos de previdência e assistência e estabelecer limites aos valores dos benefícios pagos.

O texto enviado ao Congresso Nacional (Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 287/2016) propunha a modificação de oito artigos da Constituição Federal de 1988<sup>54</sup> a fim de corrigir “distorções e inconsistências do atual modelo” de previdência pública e gerar uma economia de cerca de R\$ 800 bilhões de reais em dez anos (BRASIL, 2016c). Para tanto, a PEC nº 287/2016 cogitava: (1) Estabelecer a idade mínima obrigatória de 65 anos para aposentadoria voluntária de homens e mulheres, aplicável tanto ao RGPS como aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)<sup>55</sup>; (2) Usar o tempo de contribuição mínimo de 25 anos não como critério exclusivo de aquisição do direito à aposentadoria, mas apenas para fins de cálculo do benefício; (3) Extinguir as aposentadorias especiais por categoria profissional ou ocupação, tanto para o RGPS quanto para o RPPS; (4) Limitar o valor dos benefícios concedidos no âmbito do RPPS ao valor dos benefícios concedidos no RGPS; (5) Igualar os requisitos de idade e tempo de

54 Os art. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal de 1988.

55 Enquanto o RGPS é o sistema de previdência pública, aberto a qualquer trabalhador, o RPPS é o sistema de previdência pública instituído apenas para os servidores públicos estatutários de um determinado ente público.



contribuição para homens e mulheres; (6) Igualar a idade mínima exigida para concessão de aposentadoria entre trabalhadores rurais e urbanos e instituir cobrança individual mínima e periódica para os trabalhadores rurais; (7) Extinguir a pensão por morte integral, vedar o acúmulo do benefício com aposentadoria ou outra pensão por morte e estabelecer que o valor da pensão possa ser inferior a um salário mínimo; e (8) Aumentar para 70 anos a idade mínima exigida para que idosos recebam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e desvincular o valor do benefício do valor do salário mínimo (BRASIL, 2016c).

Não havia dúvidas que tal proposta de “Reforma” Previdenciária era não apenas regressiva em matéria de proteção social, mas também afrontava princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade e da proporcionalidade. Ainda assim, justificada pela existência de um “déficit alarmante” nos sistemas públicos de previdência e assistência, a PEC nº 287/2016 tentava enfrentar a resistência das ruas e o temor de parte dos Parlamentares em se vincular a algo tão impopular às vésperas das eleições, defendendo a tese de que era preciso “reformular hoje para garantir o amanhã”<sup>56</sup>.

Como a existência do “déficit da Previdência Social” era matéria controversa, a proposta de “Reforma” da Previdência motivou a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, com o intuito de apurar a contabilidade da Previdência Social. A CPI contou com representantes do governo, do empresariado, dos trabalhadores e dos aposentados e realizou 31 sessões de debates e audiências públicas ao longo de seis meses (abril a outubro de 2017).

O relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) destacava que a Constituição Federal de 1988 havia não só organizado a proteção social brasileira a partir do conceito de Seguridade Social, sendo esta constituída pelo conjunto integrado de ações da saúde, da

---

56 Referência ao *slogan* utilizado pelo Governo Federal à época em suas peças publicitárias para defender junto à população a proposta de “Reforma” Previdenciária encaminhada ao Congresso Nacional.

previdência e da assistência social, como também estabelecido uma base financeira sólida ao sistema de proteção social criado. Essa base financeira, formada pelas contribuições do Estado, das empresas e dos trabalhadores à Seguridade Social (art. 195, CF 1988), apareceria em um orçamento específico: o Orçamento da Seguridade Social (OSS). O relatório final da CPI (BRASIL, 2017a), contudo, mostrava que esses mandamentos constitucionais ou foram ignorados ou reconfigurados pelas diversas emendas feitas à Carta Magna desde a sua promulgação.

• 136 • A base financeira instituída pela Carta Magna de 1988, por exemplo, foi desarticulada pelas Emendas Constitucionais nº 01/1994, 10/1996, 17/1997, 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016, que, uma após a outra, mantiveram em funcionamento o mecanismo que permite ao Estado dispor livremente de 20% a 30% do montante arrecadado com as contribuições sociais (BRASIL, 2017a).

Esse mecanismo da desvinculação de receitas, segundo o relatório final da CPI (BRASIL, 2017a), denominado primeiramente de Fundo Social de Emergência (FSE), depois de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, de Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>57</sup>, havia possibilitado o desvio de R\$ 519 bilhões do OSS, apenas entre os anos de 2005 a 2015. A partir de 2015<sup>58</sup>, explicava o documento (BRASIL, 2017a), o agravamento da recessão econômica não mais permitiu a “liberação” dos recursos da Seguridade no percentual definido pelo mecanismo de des-

---

57 A Emenda Constitucional nº 93/2016 prorrogou a DRU até 2023.

58 Do ponto de vista do Governo Federal (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunal de Contas da União), a partir de 2008 a DRU já não retirava recursos da Seguridade Social, uma vez que o déficit registrado para a seguridade social seria maior do que o valor desvinculado pelo mecanismo. A diferença na posição do relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) e a posição do Governo Federal se devia à forma como receitas e despesas do OSS eram calculados. A posição do relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) convergia, segundo o próprio documento, com a posição adotada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pelas entidades sociais, sindicatos, federações e associações de trabalhadores, inclusive de magistrados federais e do trabalho.

vinculação de receitas. Parte dos recursos desviados precisaram retornar ao OSS como transferências do Tesouro Nacional. Em 2017, dos R\$ 111 bilhões desviados pela DRU, aproximadamente R\$ 104,7 bilhões tiveram que ser devolvidos ao OSS para fazer frente às necessidades de saúde, previdência e assistência social (BRASIL, 2017a). Ainda assim, o Governo Federal pode contar com cerca de R\$ 6,3 bilhões “livres” para serem gastos com outras prioridades (BRASIL, 2017a).

O relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) registrava ainda outros fatores para a queda dos recursos disponíveis à manutenção e ampliação do sistema de proteção social instituído em 1988, a saber: a reduzida e errática participação contributiva nos termos do pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado); a utilização dos recursos do fundo previdenciário para políticas de industrialização e capitalização de empresas estatais e de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro; a leniência para com as empresas devedoras; o acúmulo de débitos previdenciários por parte das próprias empresas públicas; a inexistência ou insuficiência de compensação pelas renúncias fiscais no âmbito das receitas previdenciárias; e a utilização de recursos do OSS para o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais de servidores públicos federais.

Em vista de todo o exposto, a CPI da “Reforma” da Previdência (BRASIL, 2017a) concluiu que inexistia déficit da previdência ou da Seguridade Social e que os argumentos “alarmistas”, “imprecisos” e “inconsistentes” reunidos pelo Governo Federal visavam tão-somente a aprovação da “Reforma” da Previdência (EC nº 103/2019). O relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) defendia ainda que, dado o peso das despesas financeiras no OGU, uma auditoria da dívida pública deveria ser realizada. Nesse sentido, o documento (BRASIL, 2017a, p.162) informava que o Congresso Nacional havia apresentado tal demanda ao Poder Executivo por duas vezes nos últimos anos, mas ela havia sido vetada. A previsão de realização da auditoria no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro

de 2016) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016) havia sido vetada sob argumentos diferentes. No primeiro caso, a justificativa foi a de que “[...] a forma abrangente prevista na iniciativa poderia resultar em confronto com o pacto federativo garantido pela Constituição”; no segundo caso, a explicação dada foi a de que “[...] o conteúdo do dispositivo não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias [...]”.

As conclusões do relatório final da CPI (BRASIL, 2017a) foram rebatidas pelo Governo Federal, sendo consideradas “demagógicas” pelo Ministro da Fazenda, Henrique Meireles (SCHREIBER, 2017).

• 138 • A despeito disso, a tramitação da PEC nº 287/2016 não ocorreu com a celeridade que o Governo Federal desejava. Ainda em 2017, as denúncias criminais apresentadas pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra o Presidente Michel Temer, dificultaram a tramitação da PEC nº 287/2016 no Congresso Nacional, já que o obrigavam a negociar em duas frentes: pela aprovação da proposta de “Reforma” da Previdência e pela inadmissibilidade das denúncias criminais pela Câmara dos Deputados, as quais poderiam culminar em seu afastamento do cargo.

As denúncias de envolvimento do Presidente Michel Temer e de seus principais Ministros (Eliseu Padilha e Moreira Franco) nos crimes de corrupção passiva e organização criminosa, contudo, não arrefeceram o ímpeto do Governo Federal e dos grupos sociais interessados na “Reforma” da Previdência<sup>59</sup>. Dias depois do arquivamento das denúncias criminais pela Câmara dos Deputados, o Presidente Michel Temer se reuniu com os Parlamentares responsáveis pela tramitação da PEC nº 287/2016 no Congresso

---

59 A primeira denúncia apresentada pela PGR contra Michel Temer teve como base a acusação feita por Joesley Batista, um dos donos da empresa JBS de ter pago propina a ele e a seu grupo político em troca de auxílio na tramitação de matérias de interesse da multinacional dentro do Governo Federal (Poderes Executivo e Legislativo). A JBS era um dos grandes devedores arrolados no relatório final da CPI da “Reforma” da Previdência (BRASIL, 2017a). De acordo com o documento (BRASIL, 2017a), a empresa possuía um passivo de R\$ 2,1 bilhões com a Previdência Social.

Nacional a fim de fechar a redação da terceira versão<sup>60</sup> do texto (CALEIRO, 2017). Nessa nova versão, o Governo Federal aceitava manter o tempo mínimo de contribuição de 15 anos para o RGPS, bem como as regras adotadas até ali para a concessão da aposentadoria aos trabalhadores rurais e do BPC (CALEIRO, 2017). Também aceitava retirar as contribuições da Previdência Social do escopo da DRU (CALEIRO, 2017). Afinal, como depois veio a comentar o economista Fábio Giambiagi, tais contribuições haviam se tornado irrelevantes do ponto de vista prático (CALEIRO, 2017).

As “concessões” feitas pelo Governo Federal, as quais segundo seus cálculos diminuía a previsão de economia com a “Reforma” da Previdência para algo em torno de 480 bilhões em dez anos, não foram suficientes para fazer a PEC nº 287/2016 avançar no Congresso Nacional e uma nova PEC, a PEC nº 6/2019 (BRASIL, 2019), foi apresentada em fevereiro de 2019, aproveitando o “capital político” do novo Presidente da República, Jair Bolsonaro. • 139 •

Prevendo reduzir os gastos com os sistemas públicos de previdência e assistência social em mais de R\$ 1 trilhão na próxima década, a PEC nº 6/2019 (BRASIL, 2019) propunha alterar 15 artigos da Carta Magna de 1988<sup>61</sup> a fim de: (1) Instituir um “novo regime previdenciário” financiado por capitalização; (2) Estabelecer contribuição dos trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores artesanais e estabelecer tempo mínimo de serviço/contribuição para efeito de obtenção de benefícios do RGPS; (3) Definir regras de contribuição para os trabalhadores de jornada parcial, intermitente ou variável; (4) Retirar da Constituição Federal os critérios e parâmetros de funcionamento do RGPS; (5) Instituir um “sistema especial de inclusão previdenciária” para trabalhadores e contri-

---

60 A primeira versão corresponde à proposta encaminhada em dezembro de 2016 ao Congresso Nacional, a segunda versão corresponde àquela resultante da tramitação do Projeto na Comissão Especial da “Reforma” da Previdência da Câmara dos Deputados em abril de 2017 e a terceira versão àquela negociada entre Poder Executivo e Poder Legislativo para destravar a tramitação no Congresso Nacional.

61 Art. 22, 37, 38, 39, 40, 42, 109, 149, 167, 194, 195, 201, 203 e 239 da Constituição Federal e o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

buintes facultativos de baixa renda; (6) Incluir na Constituição Federal o disciplinamento da cobertura de benefícios de riscos não programados; (7) Estabelecer a idade mínima de aposentadoria de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, sendo esta idade mínima ajustada quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população aos 65 anos; (8) Estabelecer o tempo mínimo de 20 anos de contribuição para as mulheres e os homens; (9) Estabelecer a idade mínima de 60 anos e o tempo mínimo de 30 anos de contribuição para os professores em exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; (10) Vincular o recebimento de aposentadoria integral por pessoa com deficiência a tempo mínimo de contribuição, variando entre 20 e 35 anos de contribuição a depender do grau da deficiência; (11) Estabelecer aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e estabelecer o pagamento de aposentadoria no valor integral apenas quando a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho for decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho; (12) Calcular o valor das aposentadorias em 60% da média aritmética simples de todos os salários e as contribuições do período de contribuição ao RGPS e RPPS, acrescentando 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição; (13) Calcular o valor da pensão por morte em cota familiar de 50% do valor da aposentadoria, acrescida de cotas de 10 p.p. por dependente até o máximo de 100% e vedar a acumulação de aposentadoria ou de pensão à conta do mesmo sistema público de previdência; (14) Limitar o acesso ao auxílio-reclusão e ao salário-família aos trabalhadores cujo rendimento mensal não ultrapasse um salário mínimo; (15) Elevar a contribuição ordinária dos servidores públicos federais ao RPPS para 14% e instituir a contribuição extraordinária em caso de desequilíbrio atuarial do RPPS; e (16) Retirar do cálculo da DRU as contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social.

A amplitude e a profundidade das alterações propostas pela PEC nº 6/2019 à Carta Magna de 1988 não impediram que ela levasse apenas oito meses para tramitar pelas duas Casas Legislativas. A mobilização social, contudo, levou os Parlamentares a manter o tempo de contribuição mínimo de 15 anos para os trabalhadores homens e mulheres que já estavam inseridos no RGPS, o piso de um salário mínimo para as pensões por morte, bem como as regras até então vigentes para a concessão e o cálculo do valor do BPC e da aposentadoria rural. O plano de capitalização da previdência social foi retirado da PEC nº 6/2019, assim como a proposta de desconstitucionalização das regras que definem idade e tempo de contribuição mínimos.

• 141 •

Durante a tramitação da proposta de “Reforma” da Previdência no Parlamento conseguiu-se, portanto, retirar “os bodes colocados na sala” e cuja permanência afetaria principalmente os segurados mais pobres do RGPS. Isso, no entanto, não impediu que o Governo Federal entregasse a “economia”, prometida quatro anos antes por Michel Temer, com as despesas em previdência e assistência social.

## 1.2. O FIM DA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresentado em 15 de abril de 2019 (PL nº 5/2019-CN) pelo Presidente Jair Bolsonaro propunha que o valor do salário mínimo em 2020 fosse de R\$ 1.040, aumento de R\$ 42 sobre o valor de R\$ 998, estabelecido para o ano anterior. Ou seja, o projeto da LDO 2019 estabelecia que para o ano de 2020 o valor do salário mínimo não teria aumento real, repondo apenas as perdas com a inflação acumulada nos últimos 12 meses. Tal proposta interrompia a Política de Valorização do

Salário Mínimo (PVSM), adotada no País entre anos de 2004<sup>62</sup> e 2019 e a qual previa não só a correção do salário mínimo a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), acumulado nos 12 meses anteriores, mas também o seu reajuste pela taxa de crescimento real do PIB para o ano de referência.

Assim, enquanto a PEC nº 6/2019 não era aprovada, autorizando “quebrar o piso” constitucional colocado para os benefícios previdenciários e assistenciais indexados ao salário mínimo e ao INPC, o projeto de LDO tentava garantir que os gastos primários não “furassem o teto” estabelecido em 2016 para os gastos públicos. Nesse contexto, a expansão do acesso ao salário mínimo, promovida pela Constituição Federal de 1988 a brasileiros que se encontravam fora do mercado de trabalho formal (trabalhadores em atividades sazonais, trabalhadores rurais, idosos e deficientes pobres), longe de ser entendida como uma decorrência da ampliação da cidadania a grupos sociais até então excluídos, era considerada meramente um risco fiscal, uma vez que “cada um real de aumento no salário mínimo gera uma piora de R\$ 298,2 milhões ao ano nas contas do governo” (BRASIL, 2019, p.6).

A análise quanto ao impacto do reajuste do salário mínimo nas finanças públicas no projeto de LDO para 2020 desconsiderava o fato de que, na ausência de um sistema tributário progressivo<sup>63</sup>, a instituição do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais a partir de 1988 e a valorização dele pela PVSM o haviam convertido na principal política de redução da pobreza e

62 A PVSM resultou de um acordo feito entre o Presidente Lula da Silva e as centrais sindicais em 2004 para repor as perdas inflacionárias desde o último reajuste do salário mínimo; conceder aumento real de acordo com o crescimento do PIB referente ao ano anterior; e antecipar gradativamente, a cada ano, a data de reajuste do salário mínimo, até fixá-la em 1º de janeiro. A partir de 2007, a PVSM passou a constar em Lei. A última Lei editada (Lei 13.152/2015) vigorou até 2019.

63 O sistema tributário brasileiro penaliza os mais pobres, que pagam proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos. Segundo a OXFAM (2017), os 10% mais pobres do Brasil gastavam 32% de sua renda com tributos; os 10% mais ricos, 21%. Como as mulheres negras estavam sobrerrepresentadas entre os 10% mais pobres e os homens brancos entre os 10% mais ricos, o sistema tributário brasileiro penalizava as mulheres negras dos estratos inferiores de classe.



da desigualdade do País<sup>64</sup>. O projeto de LDO para 2020, assim como os de anos anteriores, também desconsiderava o fato de que, embora entre 2004 e 2019 o salário mínimo tenha acumulado um aumento real de 74,33%, o seu valor nunca chegou a atender o disposto no art. 7º da Constituição Federal, isto é, a ser um salário capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE<sup>65</sup>, o valor instituído pelo projeto de LDO para 2020 alcançava aquilo que deveria ter sido o salário mínimo necessário para, em janeiro de 2001, atender ao art. 7º da Constituição Federal. Para janeiro de 2020, o DIEESE calculava que o salário mínimo no Brasil deveria ser de R\$ 4.347,61.

### 1.3. O CONGELAMENTO DO PISO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE

Em 2016, a regra que definia o piso constitucional para os gastos públicos com saúde, que havia sido estabelecida pela EC nº 29/2000 e alterada pela EC nº 86/2015, foi novamente modificada. A partir da EC nº 95/2016, o gasto mínimo da União com saúde não mais se atrela ao crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>66</sup>,

64 Vale ressaltar que as metas e prioridades da administração pública federal, que a Constituição Federal de 1988 determina estarem compreendidas na LDO, não se restringem às metas e prioridades fiscais.

65 Ver tabela com salário mínimo nominal e necessário no site do DIEESE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em 30 mar. 2020.

66 A RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Deste valor são subtraídos, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União; as contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social; as contribuições do Plano de Seguridade Social do Servidor; compensação financeira RGPS/RPPS; contribuição para custeio das pensões de militares e contribuição para o PIS/PASEP.

corresponderá – até 2036 – ao valor do piso constitucional definido para 2017<sup>67</sup>, corrigido pela inflação.

• 144 • A Exposição de Motivos (BRASIL, 2016a, p.7) que encaminhou a proposta de Teto dos Gastos ao Congresso Nacional justificava a necessidade de alterar a regra de gasto mínimo em saúde e educação com vistas a “[...] evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente”. Ou seja, para não ser obrigado a cortar os gastos públicos com saúde e educação nas baixas do ciclo econômico, o Estado deveria se desobrigar a gastar mais com as duas áreas de políticas públicas nas altas do ciclo econômico. Na Exposição de Motivos (BRASIL, 2016a, p.7), os Ministros Henrique Meirelles e Dyogo Oliveira faziam notar, ademais, que a proposta do Teto dos Gastos ora apresentada tratava de “[...] limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos”.

O argumento de que a saúde não seria afetada pela EC nº 95/2016, visto que o Teto de Gastos era global, ou seja, limitava o conjunto das despesas primárias e não uma parte delas em especial, foi repetido à exaustão durante a tramitação da medida no Congresso Nacional. Nele, no entanto, se escondia o fato de que vários dos gastos primários, tais como as despesas com previdência e assistência social ou com pessoal no Governo Federal, ainda que reduzidos a partir da “Reforma” da Previdência e do fim da PVSM, tenderiam a crescer acima da inflação. Assim, ano após ano seriam menores as possibilidades de a saúde receber uma fatia maior do que o piso constitucional no Orçamento Geral da União. A tendência

---

67 A EC nº 86/2015 estabeleceu que a União aplicasse na saúde os seguintes percentuais da RCL: em 2016, o equivalente a 13,2% da RCL; 13,7% em 2017; 14,1% em 2018; 14,5% em 2019; e 15% em 2020. A EC nº 95/2016 antecipou o percentual de 15% da RCL como aplicação mínima para a saúde para o ano de 2017, fixando esse valor para os anos seguintes, até 2036.

seria de que o piso constitucional de gastos públicos com a saúde se tornasse o teto para os gastos públicos com a saúde.

A tabela 1 mostra, na coluna A, os valores do piso constitucional da saúde calculados a partir da regra de reajuste definida pela EC nº 86/2015, e, na coluna C, os valores do piso constitucional da saúde calculados a partir da regra de reajuste definida pela EC nº 95/2016. A coluna E da tabela 1 mostra que, três anos após a mudança da regra, as perdas orçamentárias acumuladas girariam em torno dos R\$ 6 bilhões.

**Tabela 1:** Piso constitucional de saúde (2016 a 2019)

R\$ MILHARES • 145 •

| ANO   | RCL <sup>1</sup> | PISO SAÚDE<br>EC Nº<br>86/2015 (A) | %<br>RCL<br>(B) | PISO SAÚDE<br>EC Nº<br>95/2016 (C) | % RCL<br>(D) | DIFERENÇA<br>(E= C-A) |
|-------|------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------------------|--------------|-----------------------|
| 2016  | 709.929.575      | 93.710.704                         | 13,2            | 93.710.704                         | 13,2         | 0                     |
| 2017  | 727.254.324      | 99.633.842                         | 13,7            | 109.088.149                        | 15,0         | + 9.454.307           |
| 2018  | 805.348.403      | 113.554.125                        | 14,1            | 112.360.793                        | 13,9         | - 1.193.332           |
| 2019  | 905.658.590      | 131.320.496                        | 14,5            | 117.293.432                        | 12,9         | - 14.027.064          |
| Total | 3.148.190.892    | 438.219.167                        | 13,9            | 432.453.078                        | 13,7         | - 5.766.089           |

Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> Dados retirados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (coluna Total Último 12 meses), publicado pelo Tesouro Nacional. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/serie-historica-da-receita-corrente-liquida-rcl/2019/11?ano\\_selecionado=2020](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/serie-historica-da-receita-corrente-liquida-rcl/2019/11?ano_selecionado=2020). Acesso em: 06 abr. 2020.

Se nesse comparativo for considerada a medida cautelar deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski em 31 de agosto de 2017, no âmbito do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5595 proposta pela PGR, as perdas são maiores. Nesse caso, os cálculos mostram que a aplicação da regra anterior de forma não-escalonada poderia ter destinado à saúde R\$ 27 bilhões a mais somente em 2018 e 2019.

De qualquer forma, como as colunas B e D da tabela 1 deixam claro, ainda que o escalonamento estabelecido pela EC nº 86/2015

seja mantido, a definição do piso na EC nº 95/2016 a partir de um valor fixo e não de um percentual sobre uma receita variável já foi suficiente para que a área perdesse recursos naqueles anos.

Ainda que se considere que no período em análise o Governo Federal (Poderes Executivo e Legislativo) tenha destinado sempre um valor superior ao piso constitucional à saúde no OGU, esses valores não foram suficientes para alcançar os 15% da RCL em 2018 e 2019.

**Tabela 2:** Despesas da União com ações e serviços públicos de saúde (2016 a 2019)

R\$ MILHARES

| ANO   | RCL (A)       | PISO SAÚDE (B) | % RCL (C) | GASTO COM SAÚDE* (D) | % RCL (E) | DIFERENÇA (F = D - B) |
|-------|---------------|----------------|-----------|----------------------|-----------|-----------------------|
| 2016  | 709.929.575   | 93.710.704     | 13,2      | 106.235.537          | 15,0      | + 12.524.833          |
| 2017  | 727.254.324   | 109.088.149    | 15,0      | 114.700.610          | 15,8      | + 5.612.461           |
| 2018  | 805.348.403   | 112.360.793    | 13,9      | 116.820.887          | 14,5      | + 4.460.094           |
| 2019  | 905.658.590   | 117.293.432    | 12,9      | 122.269.918          | 13,5      | + 4.976.486           |
| Total | 3.148.190.892 | 432.453.078    | 13,7      | 460.026.952          | 14,6      | + 27.573.874          |

Fonte: Elaboração própria.

<sup>1</sup> Dados retirados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, publicado pelo Tesouro Nacional. Correspondem às despesas empenhadas. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rrro>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

A “asfixia financeira”<sup>68</sup> levado a cabo pela EC nº 95/2016 agravava o subfinanciamento crônico do SUS, inviabilizando a garantia da integralidade, universalidade e equidade dos serviços de saúde determinada pela Constituição Federal de 1988.

68 Expressão que tem sido utilizada pelo economista Eduardo Fagnani para descrever o insidioso processo de desmonte do Estado de Bem-Estar Social instituído pela Constituição Federal de 1988 nestes anos de Nova República (PEC DOS GASTOS..., 2016).

## 2. UM TETO TODO DELAS<sup>69</sup>

A ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho ao longo da segunda metade do século XX deslocou as fronteiras da divisão sexual do trabalho que colocava o homem na “atividade econômica”, desempenhando o papel de provedor e chefe da família, e a mulher na “inatividade econômica”, cumprindo a função de cuidadora da família e da casa.

No interior do mercado de trabalho, as fronteiras que determinavam a ocupação dos homens no “segmento formal” e nas “ocupações e profissões de prestígio” e das mulheres no “segmento informal” e nas “ocupações e profissões com pouco ou nenhum prestígio” também se deslocaram e as mulheres se tornaram mais presentes naqueles primeiros espaços. • 147 •

Com relação a tais movimentos é necessário, no entanto, fazer duas considerações: (1) Eles foram mais significativos para as mulheres brancas dos estratos superiores da classe trabalhadora do que para as mulheres negras dos estratos mais baixos. Foi aquele primeiro grupo de mulheres que adentrou em maior proporção o mercado de trabalho a partir da segunda metade do século passado; foi ele também que passou a disputar com os homens brancos dos estratos superiores de classe as “boas ocupações” ofertadas; e (2) Mesmo as mulheres brancas dos estratos superiores da classe trabalhadora nunca estiveram em igualdade de condições com seus pares homens na esfera produtiva. Assim, as desigualdades de gênero e de classe e raça não desapareceram, foram apenas reconfiguradas.

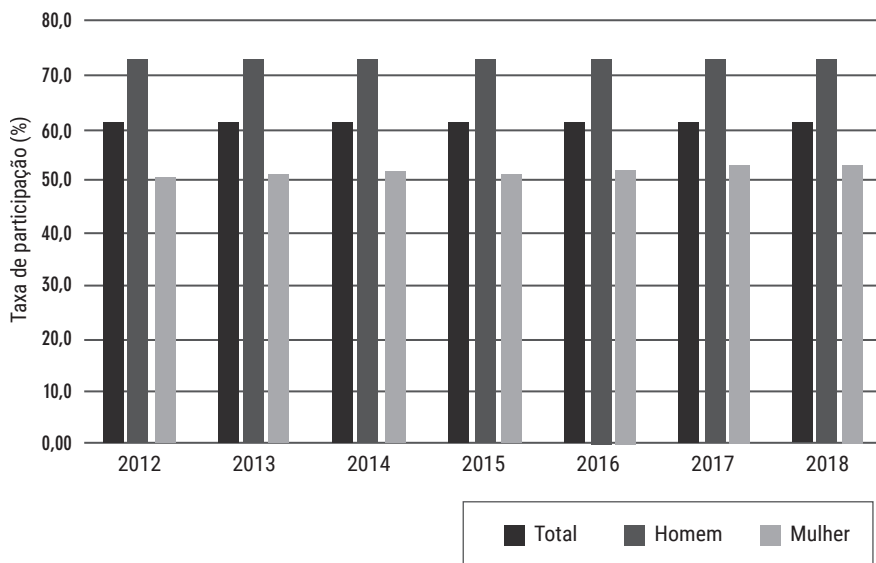
O gráfico 1 mostra que as mulheres continuaram tendo uma taxa de participação no mercado de trabalho inferior à dos homens em qualquer ano da série histórica de 2012 a 2018, fosse o ano

---

69 O título desta seção faz referência ao livro de Virginia Woolf, “Um Teto Todo Seu”. No livro, a autora reflete sobre os fatores que levavam tão poucas mulheres a escrever ficção na Inglaterra do início do Século XX e chega à conclusão que a elas faltavam “um teto todo seu”, ou seja, um espaço livre de interrupções, onde pudessem ficar sozinhas e se dedicar à escrita; recursos financeiros para se manter; e validação social para serem publicadas, lidas e apreciadas, sem precisar recorrer a pseudônimos masculinos.

em questão de crescimento, retração ou de lenta recuperação da economia brasileira.

**Gráfico 1:** Taxa de participação de pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo sexo – Brasil (2012 a 2018)



**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados da PNAD Contínua (IBGE, 2019).  
Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2019) mostravam ainda que, entre as mulheres que não haviam participado do mercado de trabalho em 2018 e compunham aquilo que a Instituição designava como “força de trabalho potencial”, cerca de 20% não haviam tomado uma medida efetiva para procurar emprego, embora quisessem um trabalho remunerado, por terem que cuidar da família ou da casa. O mesmo motivo foi alegado por apenas 2% dos homens. A PNAD Contínua (IBGE, 2019) também mostrava que, no mesmo ano, as mulheres haviam dedicado, em média, 21,3 horas por semana a afazeres domésticos no domicílio ou em domicílio de parente, enquanto os homens, 10,9 horas.

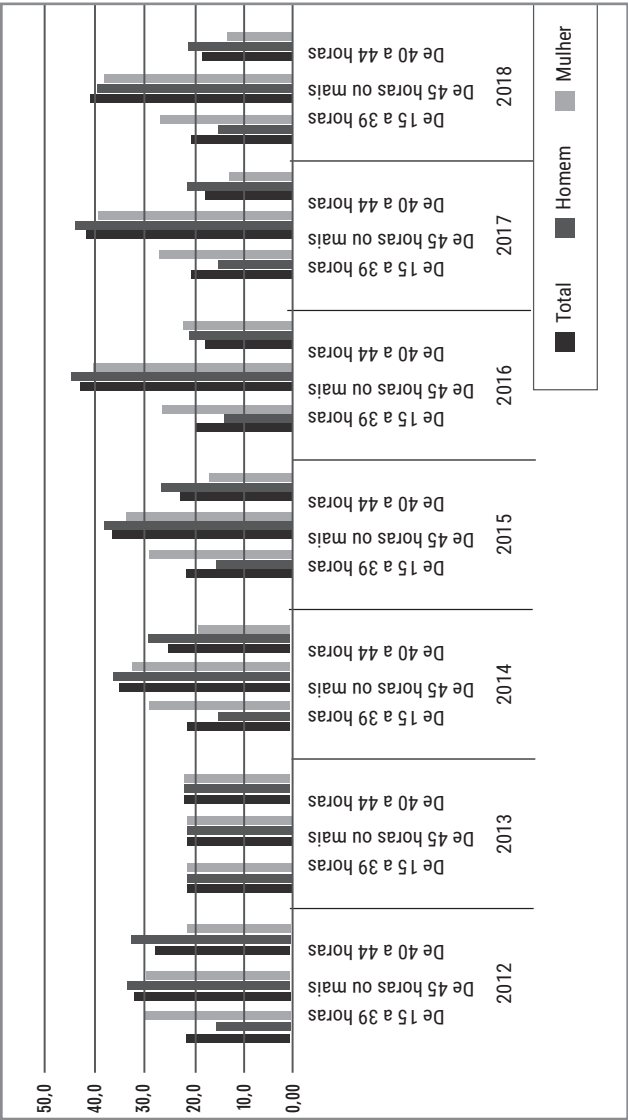
Os dados acima apresentados deixam claro que, participando ou não do mercado de trabalho, as mulheres continuavam a ser as principais responsáveis pelo trabalho reprodutivo<sup>70</sup> na sociedade brasileira. Tal fato coloca em questão as medidas necessárias ao enfrentamento das desigualdades de gênero no espaço produtivo e o modo de provisão da proteção social no País. Nesse sentido, é importante ter em mente que nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil, a tendência de responsabilizar a família pela provisão da proteção social – também chamada de “familismo” – é reforçada pelas medidas de ajuste fiscal, como as discutidas neste capítulo.

A desresponsabilização do Estado pela oferta dos serviços sociais – resultado da implementação da “Agenda 3D” – repassa a responsabilidade pelo cuidado dos doentes, das crianças, dos idosos e das pessoas com deficiência às famílias e, no interior delas, às mulheres. Para aquelas famílias que podem pagar, o cuidado é terceirizado, pela via do Mercado, a outras mulheres. Para aquelas que não podem pagar, a responsabilidade pela provisão do cuidado é repassada às mulheres do grupo familiar, as quais deverão, como se viu, ou se retirarem do mercado de trabalho ou assumirem empregos precários que, no entanto, lhes garantam alguma “flexibilidade” no cumprimento da jornada do trabalho remunerado. Não por acaso, como mostram os gráficos 2 e 3, as mulheres eram maioria entre aqueles que trabalhavam menos de 40 horas semanais (e somente entre eles) e entre aqueles que trabalhavam na informalidade. A exceção, nesse último caso, são os anos de 2016 e 2017, quando o número de homens trabalhando na informalidade superou o de mulheres. Em ambos os grupos de trabalhadores, os que trabalhavam menos de 40 horas semanais e os que trabalhavam na informalidade, havia o predomínio de negros.

---

70 Sinteticamente, o trabalho reprodutivo é o trabalho necessário à reprodução da vida humana. Assim, o trabalho reprodutivo diz respeito não só à gravidez, ao parto e à lactância, mas ao conjunto de atenções e cuidados necessários ao sustento da vida humana. Na ordem social atual, o trabalho reprodutivo é identificado com o espaço privado e as mulheres.

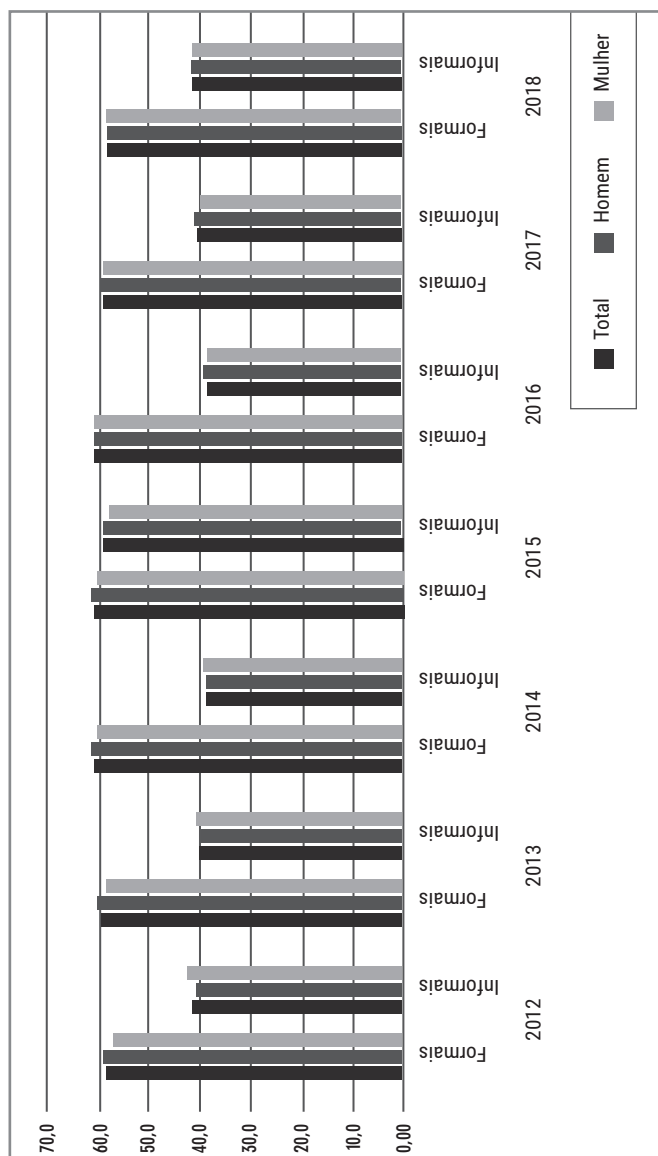
**Gráfico 2:** Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de horas habitualmente trabalhadas, segundo sexo - Brasil (2012-2018)



**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados da PNAD Contínua (IBGE, 2019). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020.



**Gráfico 3:** Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência e distribuição percentual em trabalhos formais e informais, por sexo - Brasil (2012-2018)



**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados da PNAD Contínua (IBGE, 2019).  
Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020.

Os dados da PNAD Contínua (IBGE, 2019) também evidenciavam o espaço restrito de atuação das mulheres na esfera produtiva quando comparada ao dos homens. Como mostra o gráfico 4, as mulheres ocupadas se concentravam em poucos grupos de atividades econômicas, especialmente aquelas que reproduziam na esfera produtiva o trabalho de cuidado designado a elas na esfera reprodutiva. Não à toa, aproximadamente 25% das mulheres ocupadas no período de 2012 a 2018 estavam no grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais e outros cerca de 15% encontravam-se no grupo de atividades dos Serviços Domésticos.

• 152 •

A grande presença das mulheres no grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais é importante de ser aqui salientada por desvelar que a política de ajuste fiscal adotada, de redução dos gastos primários, atinge as mulheres tanto na condição de usuárias dos serviços públicos sociais quanto na condição de trabalhadoras empregadas nos serviços públicos sociais. Como demonstramos em pesquisa realizada em 2018 (XAVIER, 2018; XAVIER; YANNOULAS, 2019), a expansão do Estado em direção à oferta dos serviços sociais levou à “feminilização<sup>71</sup>” da administração pública do País e a administração pública – ainda que (re)produzindo as desigualdades estruturais da sociedade brasileira – representava uma das melhores oportunidades de ocupação para as mulheres no mercado de trabalho.

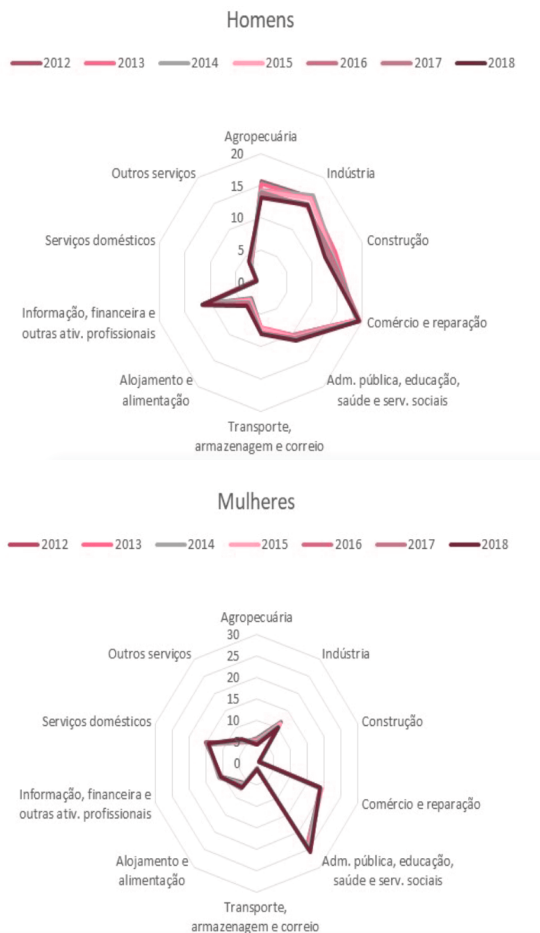
Nesse sentido, é importante observar que o grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais tinha um dos maiores índices de formalização e pagava um dos rendimentos médios reais mais elevados entre os grupos de atividades considerados na série histórica da PNAD Contínua (IBGE, 2019). Assim, se o percentual de mulheres em trabalhos formais correspondeu a uma média de 59,4% entre 2012 e 2018,

---

71 Ou seja, na distinção feita por Yannoulas (2011) entre “feminização” e “feminilização” de uma profissão ou ocupação, refere-se apenas ao aumento – medido e analisado por dados estatísticos – do peso relativo do sexo feminino na composição do serviço público no Brasil.

esse índice, entre as mulheres ocupadas no grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais, esse índice foi de 78,0%; se os rendimentos auferidos pelas mulheres ocupadas em trabalhos formais correspondeu, em média, a R\$ 2.255,00 entre 2012 e 2018, os rendimentos auferidos pelas mulheres ocupadas formalmente no grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais foi de, em média, R\$ 2.894,00 no mesmo período.

**Gráfico 4:** Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, segundo grupos de atividade e sexo - Brasil (2012-2018)



**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados da PNAD Contínua (IBGE, 2019).  
Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020.

Todavia, como bem demonstra a tabela 3, mesmo no grupo de atividades da Administração Pública, Educação, Saúde e Serviços Sociais, em que as mulheres correspondiam a mais de 60% dos trabalhadores, os rendimentos médios reais delas eram menores do que o dos homens. No total geral, em 2018, as mulheres ganhavam, em média, 27,1% menos que os homens.

**Tabela 3:** Rendimento médio real do trabalho principal habitualmente recebido por mês pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por tipo de vínculo, segundo grupos de atividade e sexo - Brasil (2012-2018).

| Grupos de Atividade                                 | Homens  |           |       |         |           |       |         |           |       |         |           |       |
|-----------------------------------------------------|---------|-----------|-------|---------|-----------|-------|---------|-----------|-------|---------|-----------|-------|
|                                                     | 2012    |           |       | 2013    |           |       | 2014    |           |       | 2015    |           |       |
|                                                     | Formais | Informais | Total | Formais | Informais | Total | Formais | Informais | Total | Formais | Informais | Total |
| Total                                               | 2.839   | 1.521     | 2.941 | 1.540   | 3.010     | 1.598 | 2.879   | 1.514     | 2.916 | 1.466   | 2.933     | 1.449 |
| Agropecuária                                        | 1.761   | 904       | 1.984 | 925     | 2.135     | 922   | 1.933   | 883       | 1.903 | 864     | 2.070     | 894   |
| Indústria                                           | 2.655   | 1.615     | 2.656 | 1.611   | 2.781     | 1.725 | 2.672   | 1.750     | 2.699 | 1.402   | 2.793     | 1.449 |
| Construção                                          | 2.288   | 1.359     | 2.405 | 1.454   | 2.338     | 1.487 | 2.434   | 1.413     | 2.527 | 1.312   | 2.492     | 1.312 |
| Comércio e reparação                                | 2.529   | 1.673     | 2.543 | 1.613   | 2.558     | 1.622 | 2.383   | 1.507     | 2.390 | 1.505   | 2.274     | 1.387 |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 4.200   | 2.205     | 4.338 | 2.505   | 4.442     | 2.634 | 4.243   | 2.424     | 4.404 | 2.880   | 4.481     | 2.763 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.581   | 1.752     | 2.575 | 1.670   | 2.747     | 1.786 | 2.674   | 1.751     | 2.417 | 1.849   | 2.546     | 1.601 |
| Alojamento e alimentação                            | 2.143   | 1.448     | 2.472 | 1.421   | 2.346     | 1.472 | 2.119   | 1.324     | 2.067 | 1.217   | 1.983     | 1.253 |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 3.569   | 3.325     | 3.845 | 3.313   | 3.862     | 3.372 | 3.624   | 3.006     | 3.892 | 2.789   | 3.815     | 2.759 |
| Serviços domésticos                                 | 1.343   | 818       | 1.335 | 869     | 1.433     | 960   | 1.370   | 909       | 1.522 | 920     | 1.376     | 914   |
| Outros serviços                                     | 2.665   | 1.515     | 2.783 | 1.674   | 2.724     | 1.580 | 2.531   | 1.500     | 2.631 | 1.555   | 2.459     | 1.556 |
| Mulheres                                            |         |           |       |         |           |       |         |           |       |         |           |       |
| Total                                               | 2.168   | 1.017     | 2.183 | 1.078   | 2.303     | 1.076 | 2.214   | 1.047     | 2.289 | 1.047   | 2.276     | 1.068 |
| Agropecuária                                        | 1.288   | 586       | 1.489 | 631     | 1.543     | 655   | 1.268   | 619       | 1.470 | 584     | 1.454     | 657   |
| Indústria                                           | 1.791   | 887       | 1.922 | 840     | 1.932     | 644   | 2.946   | 805       | 1.973 | 869     | 2.212     | 772   |
| Construção                                          | 2.788   | 1.441     | 2.378 | 1.616   | 2.755     | 1.123 | 2.740   | 1.557     | 4.340 | 1.417   | 2.532     | 1.713 |
| Comércio e reparação                                | 1.735   | 962       | 1.726 | 1.053   | 1.813     | 1.048 | 1.765   | 1.004     | 1.732 | 952     | 1.782     | 999   |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 2.729   | 1.572     | 2.811 | 1.442   | 2.902     | 1.630 | 2.891   | 1.624     | 2.871 | 1.719   | 2.900     | 1.691 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.274   | 1.416     | 2.031 | 1.442   | 2.846     | 2.386 | 1.016   | 1.243     | 2.346 | 1.459   | 2.305     | 1.794 |
| Alojamento e alimentação                            | 1.636   | 1.004     | 1.535 | 1.027   | 1.796     | 1.041 | 1.711   | 964       | 1.601 | 952     | 1.521     | 914   |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 2.587   | 2.286     | 2.618 | 2.392   | 2.789     | 2.110 | 2.527   | 2.207     | 2.765 | 2.242   | 2.623     | 2.241 |
| Serviços domésticos                                 | 1.062   | 642       | 1.111 | 688     | 1.165     | 728   | 1.132   | 721       | 1.163 | 709     | 1.188     | 701   |
| Outros serviços                                     | 2.004   | 1.081     | 2.016 | 1.148   | 1.969     | 1.073 | 1.892   | 1.004     | 1.875 | 966     | 1.907     | 1.033 |
| Total                                               | 2.168   | 1.017     | 2.183 | 1.078   | 2.303     | 1.076 | 2.214   | 1.047     | 2.289 | 1.047   | 2.276     | 1.068 |
| Agropecuária                                        | 1.288   | 586       | 1.489 | 631     | 1.543     | 655   | 1.268   | 619       | 1.470 | 584     | 1.454     | 657   |
| Indústria                                           | 1.791   | 887       | 1.922 | 840     | 1.932     | 644   | 2.946   | 805       | 1.973 | 869     | 2.212     | 772   |
| Construção                                          | 2.788   | 1.441     | 2.378 | 1.616   | 2.755     | 1.123 | 2.740   | 1.557     | 4.340 | 1.417   | 2.532     | 1.713 |
| Comércio e reparação                                | 1.735   | 962       | 1.726 | 1.053   | 1.813     | 1.048 | 1.765   | 1.004     | 1.732 | 952     | 1.782     | 999   |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 2.729   | 1.572     | 2.811 | 1.442   | 2.902     | 1.630 | 2.891   | 1.624     | 2.871 | 1.719   | 2.900     | 1.691 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.274   | 1.416     | 2.031 | 1.442   | 2.846     | 2.386 | 1.016   | 1.243     | 2.346 | 1.459   | 2.305     | 1.794 |
| Alojamento e alimentação                            | 1.636   | 1.004     | 1.535 | 1.027   | 1.796     | 1.041 | 1.711   | 964       | 1.601 | 952     | 1.521     | 914   |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 2.587   | 2.286     | 2.618 | 2.392   | 2.789     | 2.110 | 2.527   | 2.207     | 2.765 | 2.242   | 2.623     | 2.241 |
| Serviços domésticos                                 | 1.062   | 642       | 1.111 | 688     | 1.165     | 728   | 1.132   | 721       | 1.163 | 709     | 1.188     | 701   |
| Outros serviços                                     | 2.004   | 1.081     | 2.016 | 1.148   | 1.969     | 1.073 | 1.892   | 1.004     | 1.875 | 966     | 1.907     | 1.033 |
| Total                                               | 2.168   | 1.017     | 2.183 | 1.078   | 2.303     | 1.076 | 2.214   | 1.047     | 2.289 | 1.047   | 2.276     | 1.068 |
| Agropecuária                                        | 1.288   | 586       | 1.489 | 631     | 1.543     | 655   | 1.268   | 619       | 1.470 | 584     | 1.454     | 657   |
| Indústria                                           | 1.791   | 887       | 1.922 | 840     | 1.932     | 644   | 2.946   | 805       | 1.973 | 869     | 2.212     | 772   |
| Construção                                          | 2.788   | 1.441     | 2.378 | 1.616   | 2.755     | 1.123 | 2.740   | 1.557     | 4.340 | 1.417   | 2.532     | 1.713 |
| Comércio e reparação                                | 1.735   | 962       | 1.726 | 1.053   | 1.813     | 1.048 | 1.765   | 1.004     | 1.732 | 952     | 1.782     | 999   |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 2.729   | 1.572     | 2.811 | 1.442   | 2.902     | 1.630 | 2.891   | 1.624     | 2.871 | 1.719   | 2.900     | 1.691 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.274   | 1.416     | 2.031 | 1.442   | 2.846     | 2.386 | 1.016   | 1.243     | 2.346 | 1.459   | 2.305     | 1.794 |
| Alojamento e alimentação                            | 1.636   | 1.004     | 1.535 | 1.027   | 1.796     | 1.041 | 1.711   | 964       | 1.601 | 952     | 1.521     | 914   |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 2.587   | 2.286     | 2.618 | 2.392   | 2.789     | 2.110 | 2.527   | 2.207     | 2.765 | 2.242   | 2.623     | 2.241 |
| Serviços domésticos                                 | 1.062   | 642       | 1.111 | 688     | 1.165     | 728   | 1.132   | 721       | 1.163 | 709     | 1.188     | 701   |
| Outros serviços                                     | 2.004   | 1.081     | 2.016 | 1.148   | 1.969     | 1.073 | 1.892   | 1.004     | 1.875 | 966     | 1.907     | 1.033 |
| Total                                               | 2.168   | 1.017     | 2.183 | 1.078   | 2.303     | 1.076 | 2.214   | 1.047     | 2.289 | 1.047   | 2.276     | 1.068 |
| Agropecuária                                        | 1.288   | 586       | 1.489 | 631     | 1.543     | 655   | 1.268   | 619       | 1.470 | 584     | 1.454     | 657   |
| Indústria                                           | 1.791   | 887       | 1.922 | 840     | 1.932     | 644   | 2.946   | 805       | 1.973 | 869     | 2.212     | 772   |
| Construção                                          | 2.788   | 1.441     | 2.378 | 1.616   | 2.755     | 1.123 | 2.740   | 1.557     | 4.340 | 1.417   | 2.532     | 1.713 |
| Comércio e reparação                                | 1.735   | 962       | 1.726 | 1.053   | 1.813     | 1.048 | 1.765   | 1.004     | 1.732 | 952     | 1.782     | 999   |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 2.729   | 1.572     | 2.811 | 1.442   | 2.902     | 1.630 | 2.891   | 1.624     | 2.871 | 1.719   | 2.900     | 1.691 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.274   | 1.416     | 2.031 | 1.442   | 2.846     | 2.386 | 1.016   | 1.243     | 2.346 | 1.459   | 2.305     | 1.794 |
| Alojamento e alimentação                            | 1.636   | 1.004     | 1.535 | 1.027   | 1.796     | 1.041 | 1.711   | 964       | 1.601 | 952     | 1.521     | 914   |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 2.587   | 2.286     | 2.618 | 2.392   | 2.789     | 2.110 | 2.527   | 2.207     | 2.765 | 2.242   | 2.623     | 2.241 |
| Serviços domésticos                                 | 1.062   | 642       | 1.111 | 688     | 1.165     | 728   | 1.132   | 721       | 1.163 | 709     | 1.188     | 701   |
| Outros serviços                                     | 2.004   | 1.081     | 2.016 | 1.148   | 1.969     | 1.073 | 1.892   | 1.004     | 1.875 | 966     | 1.907     | 1.033 |
| Total                                               | 2.168   | 1.017     | 2.183 | 1.078   | 2.303     | 1.076 | 2.214   | 1.047     | 2.289 | 1.047   | 2.276     | 1.068 |
| Agropecuária                                        | 1.288   | 586       | 1.489 | 631     | 1.543     | 655   | 1.268   | 619       | 1.470 | 584     | 1.454     | 657   |
| Indústria                                           | 1.791   | 887       | 1.922 | 840     | 1.932     | 644   | 2.946   | 805       | 1.973 | 869     | 2.212     | 772   |
| Construção                                          | 2.788   | 1.441     | 2.378 | 1.616   | 2.755     | 1.123 | 2.740   | 1.557     | 4.340 | 1.417   | 2.532     | 1.713 |
| Comércio e reparação                                | 1.735   | 962       | 1.726 | 1.053   | 1.813     | 1.048 | 1.765   | 1.004     | 1.732 | 952     | 1.782     | 999   |
| Adm. pública, educação, saúde e serv. sociais       | 2.729   | 1.572     | 2.811 | 1.442   | 2.902     | 1.630 | 2.891   | 1.624     | 2.871 | 1.719   | 2.900     | 1.691 |
| Transporte, armazenagem e correio                   | 2.274   | 1.416     | 2.031 | 1.442   | 2.846     | 2.386 | 1.016   | 1.243     | 2.346 | 1.459   | 2.305     | 1.794 |
| Alojamento e alimentação                            | 1.636   | 1.004     | 1.535 | 1.027   | 1.796     | 1.041 | 1.711   | 964       | 1.601 | 952     | 1.521     | 914   |
| Informação, financeira e outras ativ. profissionais | 2.587   | 2.286     | 2.618 | 2.392   | 2.789     | 2.110 | 2.527   | 2.207     | 2.765 | 2.242   | 2.623     | 2.241 |
| Serviços domésticos                                 | 1.062   | 642       | 1.111 | 688     | 1.165     | 728   | 1.132   | 721       | 1.163 | 709     | 1.188     | 701   |
| Outros serviços                                     | 2.004   | 1.081     | 2.016 | 1.148   | 1.969     | 1.073 | 1.892   | 1.004     | 1.875 | 966     | 1.907     | 1.033 |

**Fonte:** Elaboração própria. Dados retirados da PNAD Contínua (IBGE, 2019).  
Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 abr. 2020.

Mas como as atividades econômicas de menores rendimentos médios eram as que proporcionalmente ocupavam não só mais mulheres, mas também negros, a desigualdade de rendimentos possuía também um componente racial. Ao longo da série histórica da PNAD Contínua (IBGE, 2019), o rendimento médio real dos trabalhadores brancos foi sempre superior ao rendimento médio real dos trabalhadores negros. Em 2018, os trabalhadores brancos ganhavam em média 73,9% mais do que trabalhadores negros (IBGE, 2019).

• 156 • Na raiz das desigualdades entre brancos e negros está a forma como este último grupo foi incorporado à sociedade brasileira (MARTINS, 2012). Primeiro, na condição de mão-de-obra escrava e, depois, como reserva de força de trabalho para o capital agrário e industrial. Na formação do mercado de trabalho brasileiro, a burguesia brasileira optou – a despeito da abundante população de trabalhadores negros livres – por constituir a força de trabalho assalariada a partir dos brancos imigrantes europeus. Assim, a tentativa de retirar os negros do processo econômico capitalista nascente construiu as bases que os levaram a situar-se nas posições mais degradantes e superexploradas do processo produtivo brasileiro, incluindo aí o trabalho doméstico. Vale aqui enfatizar que o número de pessoas ocupadas em serviços domésticos no Brasil é superior à população de muitos países. Segundo a PNAD Contínua (IBGE), em 2018, eram 6,2 milhões trabalhadores domésticos no País. Deste total, 5,8 milhões eram mulheres e 3,7 milhões, mulheres negras. A ocupação possuía um dos maiores índices de informalidade por posição na ocupação e pagava – como se vê na tabela 3 – um dos menores rendimentos médios reais do mercado de trabalho brasileiro.

As desigualdades de gênero (e de classe e raça) no mercado de trabalho, obviamente, se refletiam nos sistemas públicos de previdência e assistência social. Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social 2017 (BRASIL, 2017b), as mulheres eram o maior grupo entre os trabalhadores que se aposentavam por idade

(e não por tempo de contribuição); entre os brasileiros que recebiam o benefício da pensão por morte, ou seja, entre os brasileiros que estavam segurados de forma indireta pelo sistema público de previdência social; e entre os brasileiros idosos que recebiam amparo assistencial pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Os três dados ajudavam a explicar a diferença de 23,46% entre o valor médio dos créditos urbanos emitidos aos homens (R\$ 1.494,97) e o valor médio dos créditos urbanos emitidos às mulheres (R\$ 1.210,94)<sup>72</sup> (BRASIL, 2017b).

Os dados mais importantes trazidos pelo Anuário Estatístico da Previdência Social 2017 (BRASIL, 2017b), no entanto, talvez sejam os que mostravam a enorme importância da Seguridade Social para as mulheres. Segundo a publicação (BRASIL, 2017b), do total de 32,4 milhões de brasileiros que receberam benefícios previdenciários e assistenciais pelo INSS em dezembro de 2017, 56,01% ou cerca de 18,1 milhões eram mulheres. Se considerados apenas os benefícios previdenciários pagos, as mulheres representavam 56,59% dos 27,7 milhões de beneficiários do RGPS, o que correspondia a 15,7 milhões de brasileiras (BRASIL, 2017b).

Os dados apresentados pela Publicação (BRASIL, 2017b) também deixavam patente a importância da Política de Valorização do Salário Mínimo para aquele grupo social: Aproximadamente 60% dos beneficiários do sistema público de previdência e assistência social, cerca de 19,4 milhões de brasileiros, receberam valores iguais a um salário mínimo ou R\$ 937,00 em 2017. Destes 19,4 milhões de brasileiros, em torno de 61% eram mulheres<sup>73</sup>.

Ainda com relação à importância dos sistemas públicos de previdência e assistência social, é importante comentar que, embora as mulheres correspondessem à maioria dos brasileiros

---

72 O valor médio dos créditos rurais emitidos aos homens (R\$ 841,05) foi pouco superior que o das mulheres (R\$ 839,40) (BRASIL, 2017).

73 Em 2017, havia 27.177 beneficiários do sistema público de previdência e assistência social cujo sexo era ignorado (BRASIL, 2017). Isso decorria da ausência, até abril de 1992, da variável sexo no cadastro dos trabalhadores rurais.

idosos que recebiam amparo assistencial pelo INSS em 2017, elas representavam também o maior grupo entre os brasileiros idosos desprotegidos socialmente. De acordo com a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda – SPREV/MF (BRASIL, 2018), 18% das mulheres idosas do País – e 12% dos homens idosos – não contavam com proteção social em 2017. Desse modo, se a universalização da Seguridade Social em 1988 permitiu que a pobreza e a indigência na velhice fossem substancialmente reduzidas no País, as medidas de contenção dos gastos primários adotadas desde a EC nº 95/2016 ameaçam revertê-los, em prejuízo maior das mulheres.

• 158 • As mudanças acontecidas no mercado de trabalho nos últimos anos, ampliando a precarização das condições de trabalho<sup>74</sup>, aliadas à redução da atuação social do Estado também impactaram a saúde. A piora das condições em que os brasileiros vivem e trabalham ampliaram a demanda por serviços públicos de saúde. Nesse contexto, mesmo uma parte dos 30% de brasileiros que contavam com cobertura de saúde suplementar ao SUS passaram a procurar atendimento no sistema público de saúde (IBGE, 2015). Com relação a esse grupo de brasileiros é importante observar, consoante à Pesquisa Nacional de Saúde – PNS (IBGE, 2015), que 32% tinham o plano de saúde pago exclusivamente pelo empregador do titular; 32% tinham o plano de saúde pago pelo titular através do emprego atual ou anterior; e 25% tinham o plano de saúde pago diretamente pelo titular. Ainda de acordo com a Pesquisa (IBGE, 2015), as mulheres correspondiam a 42% dos titulares dos planos de saúde, sendo mais bem representadas entre aqueles que pagavam diretamente o plano de saúde.

O dado sobre a saúde suplementar é importante de aqui ser apontado por três razões: (1) a renúncia de arrecadação fiscal com saúde, resultado em sua maior parte dos abatimentos dos gastos

---

74 A caracterização de uma ocupação como precária está relacionada a seis aspectos: (1) extensão da jornada de trabalho; (2) rotatividade; (3) adequação das condições de trabalho; (4) nível de remuneração; (5) tipo de vínculo de trabalho e (6) garantia de proteção social (BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000).



realizados no mercado de saúde concedidos a pessoas físicas e jurídicas no Imposto de Renda, dado seu caráter regressivo, favorece os grupos sociais com maior capacidade de receita, ou seja, os homens brancos dos estratos superiores de classe; (2) Os gastos tributários em saúde, como o são a renúncia de arrecadação fiscal com saúde, repassam recurso público que poderia ser aplicado no sistema público de saúde ao sistema privado de saúde; e (3) O sistema público de saúde é de fundamental importância para mulheres e negros.

Quanto ao primeiro e segundo pontos, Ocké-Reis e Gama (2016) estimavam que a renúncia de arrecadação fiscal com saúde havia alcançado R\$ 25,4 bilhões em 2013, sendo 38% deste valor relativo ao abatimento das despesas médicas da renda tributável das pessoas físicas no Imposto de Renda e 16% relativo ao abatimento das despesas com assistência médica, odontológica e farmacêutica aos empregados do lucro tributável das pessoas jurídicas no Imposto de Renda. Dos gastos tributários realizados em 2013 a partir do Imposto de Renda de Pessoa Física – IRPF, os gastos com o pagamento a planos de saúde representavam 67% do total. Os dados levantados pelos autores mostravam que o Estado brasileiro havia transferido ao setor de saúde privado quase o dobro dos recursos aplicados pelo Ministério da Saúde em Atenção Básica naquele ano: R\$ 14,5 bilhões<sup>75</sup>.

No tocante ao terceiro ponto, vale ressaltar que a PNS (IBGE, 2015) mostrava que mulheres e negros eram os maiores usuários do sistema público de saúde. Entre 2012 e 2013 – ainda anos de crescimento econômico no País – 12 milhões de pessoas haviam estado internadas por 24 horas ou mais. Dessas 12 milhões de pessoas, 8 milhões haviam sido internadas a última vez pelo SUS, sendo 60% delas mulheres e 59%, negras. O tratamento clínico e a cirurgia haviam sido os dois tipos de atendimento mais frequentes nos casos de internação naquele período.

---

75 Corresponde ao “pago” no Orçamento do Ministério da Saúde em 2013 na subfunção “301 – Atenção Básica”, segundo o Painel do Orçamento Federal. Disponível em: <https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em 30 abr. 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

• 160 •

A Constituição Federal de 1988 é um marco importante na luta pela redução das desigualdades estruturais de gênero, classe e raça/etnia no Brasil. Ao definir um sistema público de proteção social constituído pelo conjunto integrado de ações da saúde, da previdência e da assistência social, a Carta Magna assegurava o bem-estar a todos os brasileiros – e não só aos proprietários ou aos inseridos no mercado formal de trabalho. Ao limitar as despesas que financiam a oferta de bens e serviços públicos e o funcionamento da máquina estatal a fim de possibilitar a geração de excedente fiscal, o “Novo” Regime Fiscal ameaça essa conquista civilizatória.

Como se viu neste capítulo, ainda que as fronteiras que definem a participação das mulheres na esfera produtiva tenham se deslocado ao longo do século XX, as desigualdades de gênero persistem. O tempo dedicado ao trabalho reprodutivo modula a inserção das mulheres no mercado de trabalho, restringindo as possibilidades deste grupo social vender a sua força de trabalho e assegurar a renda necessária a sua subsistência, no presente e no futuro. Assim, as mulheres continuam fortemente dependentes do sistema de proteção social instituído em 1988. Não por acaso, elas representavam a maioria dos brasileiros que recebiam benefícios previdenciários e assistenciais pelo INSS e daqueles que utilizavam os serviços públicos de saúde no País. A redução da atuação social do Estado ameaça, ainda, o emprego das mulheres, visto que elas constituíam a maioria dos trabalhadores ocupados em serviços públicos sociais.

Curiosamente, o desmonte da base financeira do sistema de proteção social instituído em 1988, fundamental à inclusão de pobres, mulheres e negros à comunidade política nacional, é justificado pela necessidade de devolver ao povo, ou melhor, a seus representantes nos Poderes Executivo e Legislativo, a capacidade de definir anualmente o quanto e com o quê seriam gastos os

recursos arrecadados pelo Estado. Nas palavras do documento “Uma Ponte para o Futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 8), trata-se de “retornar a um orçamento verdadeiro”. É interessante perceber, nesse contexto, que a volta ao “orçamento verdadeiro” implica não apenas na exclusão das demandas de pobres, mulheres e negros do orçamento público, mas também na exclusão destes grupos sociais do processo de tomada de decisões quanto à alocação dos recursos públicos. Não deve passar despercebido, portanto, que aquilo que tem sido apresentado como “economia” pelos defensores do atual ajuste fiscal é conseguido pela transferência dos custos fiscais do Estado com bem-estar e proteção social às famílias, e dentro delas, às mulheres; e que este repasse retira das mulheres, especialmente as pobres e negras, recursos fundamentais para a atuação no espaço da política formal: renda e tempo livre. As políticas fiscais atualmente adotadas vão, desse modo, redimensionando a cidadania no sentido oposto à instituição do Estado Democrático no Brasil e ao projeto político de emancipação das mulheres. • 161 •

Por fim, vale comentar que a implementação da Agenda 3D não se encerrou nas medidas aqui comentadas, a saber: a “Reforma” da Previdência materializada pela EC nº 103/2019; o fim da Política de Valorização do Salário Mínimo em 2020 e; o congelamento do piso constitucional da saúde até 2036. Tramitam no Congresso Nacional três PEC que objetivam “transformar o Estado”, reduzindo ainda mais a sua atuação na redução das desigualdades estruturais e na garantia dos direitos sociais: (1) a PEC nº 186/2019 ou PEC Emergencial; (2) a PEC nº 187/2019 ou PEC dos Fundos Públicos; e (3) a PEC nº 188/2019 ou a PEC do Pacto Federativo.

# REFERÊNCIAS

PEC DOS GASTOS É CAMINHO EQUIVOCADO PARA O BRASIL, DIZEM PESQUISADORES. **Agência Senado Notícias**. Brasília, 24 jun. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/24/pec-dos-gastos-e-caminho-equivocado-para-o-brasil-dizem-pesquisadores>. Acesso em 03 abr. 2020.

BEHRING, Elaine. **Brasil em Contrarreforma**: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

• 162 •

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 15 de junho de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016). Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016 (Relatório)**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)>. Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 5 de dezembro de 2016**. Altera a Constituição, para dispor sobre a Seguridade Social, estabelece regras de transição e dá outras providências. 2016c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016). Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional**. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório Final da CPI da Previdência Social**. 2017a. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda – MF. **Anuário Estatístico da Previdência Social – 2017**. Vol. 24. Brasília: MF/DATAPREV, 2017b. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>. Acesso em 25 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 5, 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. (PLDO para 2020 – Anexo V). Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/136345>>. Acesso em: 30 mar. 2020. • 163 •

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda – MF. **Cobertura da Previdência Social no Brasil – 2017**. Brasília: MF/SPREV, 2018. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/06/Apresentacao-Feruccio-Cobertura-2017.pdf>. Acesso em 25 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia – ME. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020**. Brasília: Brasília: SOF/ME, 2020. Disponível em: < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao10.pdf>>. Acesso em 09 mai. 2020.

BRUSCHINI, Cristina; LOMBARDI, Maria Rosa. A Bipolaridade do Trabalho Feminino no Brasil Contemporâneo. *In: Cadernos de Pesquisa*, nº 110, p. 67-104, julho/2000, pp.67-104. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n110/n110a03.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2017.

CALEIRO, João Pedro. O que saiu e o que ficou na nova reforma da Previdência. **Revista Exame**. São Paulo, 23 nov. 2017. Disponível

em: < <https://exame.abril.com.br/economia/o-que-saiu-e-o-que-ficou-da-nova-reforma-da-previdencia/>>. Acesso em 22 mar. 2020.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira – 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=sobre>>. Acesso em 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saúde – 2013: Acesso e Utilização dos Serviços de Saúde, Acidentes e Violências**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294074>>. Acesso em 30 abr. 2020.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. **Racismo no Mercado de Trabalho: Limites à Participação dos Trabalhadores Negros na Constituição da “Questão Social” no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10708>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; GAMA, Felipe Nogueira da. **Radiografia do Gasto Tributário em Saúde – 2003-2013**. Nota Técnica nº 19. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, 2016. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160530\\_nt\\_19\\_radiografia\\_gasto\\_tributario\\_saude\\_2003\\_2013.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160530_nt_19_radiografia_gasto_tributario_saude_2003_2013.pdf)>. Acesso em 30 abr. 2020.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEFE – OXFAM Brasil. **A Distância que nos Une – Um Retrato das Desigualdades Brasileiras.** São Paulo: OXFAM Brasil, 2017. Disponível em: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em 04 mai. 2020.

SCHREIBER, Mariana. **Afinal, existe mesmo rombo na Previdência?** **BBC News Brasil.** Brasília, 2 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41811535>>. Acesso em 20 mar. 2020.

XAVIER, Elaine de Melo. **A Inserção das Mulheres nas Carreiras da Gestão Governamental:** Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social – Trabalho. 2018. Dissertação (Mestrado em Política Social). Brasília/DF, 2018. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34794>>. Acesso em 10 mar. 2020. • 165 •

\_\_\_\_\_. Elaine de Melo; YANNOULAS, Silvia Cristina. Os Tetos e as Paredes de Vidro da Administração Pública Federal Brasileira (1995 – 2017). *In: Revista da ABET*, v. 18, n. 2, Julho a Dezembro de 2019, pp. 276-299. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/44259/29533>>. Acesso em 10 mar. 2020.

YANNOULAS, Silvia. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. *In: Temporalis*, Brasília, ano 11, n.22, p.271-292, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1368>>. Acesso em 20 set. 2016.

\_\_\_\_\_, Silvia Cristina; SALVADOR, Evilásio Silva. Orçamento e Financiamento de Políticas Públicas: Questões de Gênero e Raça. **Revista Feminismos.** v.2, p.1 - 27, 2013. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/29937/17702>>. Acesso em 09 mai. 2020.

## **CAPÍTULO 6**

# **O OUTRO LADO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: SISTEMA TRIBUTÁRIO E RACISMO ESTRUTURAL<sup>77</sup>**

---

76 Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília. Analista de Planejamento e Orçamento. Pesquisador do NEPPoS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, da Universidade de Brasília.

77 Agradeço a Elaine de Melo Xavier por me confiar a elaboração deste capítulo. Agradeço também a Carla Beatriz de Paulo pela revisão final do texto.



# INTRODUÇÃO

A partir do passado colonial e escravista da sociedade brasileira, o racismo anti-negro tem se configurado como uma estratégia dinâmica que se adapta sistematicamente a cada momento histórico específico. Como um poder estrutural, hierarquiza o lugar social dos indivíduos de grupos racializados, tanto das pessoas negras quanto das pessoas brancas. Nessa perspectiva, o racismo e as desigualdades raciais dele decorrentes não são um problema a ser enfrentado somente pelas pessoas negras, vítimas de séculos de opressão e dominação, mas também pelas pessoas brancas, que perpetraram essa dominação, receberam e recebem ainda hoje os benefícios de uma sociedade racialmente hierarquizada, independentemente de suas intenções. • 167 •

A escravidão cumpriu papel relevante na formação social brasileira, mas não pode ser utilizada como causa das desigualdades raciais enfrentadas no presente. Nessa perspectiva, a transição para o trabalho livre assalariado nos períodos finais da escravidão foi essencial para conformar o mercado de trabalho no país. Os processos de imigração de trabalhadores europeus brancos, em linha com a política de embranquecimento suportada pelo Estado brasileiro, foram fundamentais para apartar as pessoas negras do nascente mercado de trabalho assalariado.

As nuances desse processo podem ser observadas até os dias de hoje, com a prevalência de pessoas negras nos circuitos informais e de ocupações com baixa qualificação. Com isso, perpetuam-se os ciclos geracionais de pobreza, fundamental para a acumulação capitalista, na medida em que as classes dominantes no país podem dispor de uma mão de obra de pessoas pobres, a maioria negra, sujeitas a salários cada vez mais baixos devido à escassez de oportunidades disponíveis na sociedade.

O Estado cumpre um papel relevante nesse processo, garantindo que a força de trabalho dessa massa de pessoas pobres e

negras possa ser explorada, a partir da frágil regulação exercida sobre as relações entre capital e trabalho. Por outro lado, o Estado deve garantir também um mínimo necessário para a reprodução dessas classes exploradas, sempre em relação com as classes que as exploram. A partir dos recursos conformados no orçamento público, o Estado pode garantir a concertação necessária para a manutenção dessas relações.

• 168 • Nessa perspectiva, o sistema tributário, que arrecada recursos da sociedade para posterior alocação via orçamento público, cumpre papel fundamental na mitigação das relações de exploração na sociedade. Ao buscar a equidade, determina quem vai suportar mais fortemente o desenvolvimento do país, promovendo assim a justiça social a partir da progressividade de sua estrutura: quem tem mais deve contribuir mais para a sociedade brasileira, corroborando assim para a diminuição das desigualdades sociais no país, objetivo fundamental positivado na Constituição Federal de 1988.

Nos capítulos anteriores, foram analisadas as questões raciais e de gênero nas dimensões de planejamento e orçamento. Neste capítulo, será analisada uma dimensão prévia, o sistema tributário, identificando as origens dos recursos financeiros que formam o orçamento público, para que possam ser então disponibilizados para a sociedade via políticas públicas. A ênfase será dada à justiça tributária na questão racial, mas a arrecadação de tributos para o orçamento público é questão estrutural, que determina previamente os constrangimentos de recursos financeiros que serão alocados em todas as políticas públicas.

Para dar conta dessa discussão, este artigo está dividido em três seções, além desta introdução e as considerações finais. Na primeira seção, é identificada a dimensão estrutural do racismo, argumentando-se que a manutenção das imensas desigualdades raciais é a norma de funcionamento da sociedade brasileira, para a manutenção dos privilégios da branquitude a partir da supremacia branca. Na segunda, é feita uma breve análise da formação do mercado de trabalho brasileiro, explicitando as desigualdades

que atingem as pessoas negras em geral e as mulheres negras em específico, além de dados atuais que as relacionam aos segmentos mais pobres. Na terceira, são analisados alguns aspectos do sistema tributário no Brasil, principalmente sua regressividade e a prevalência de impostos indiretos, que se apropria proporcionalmente mais da renda das pessoas pobres e negras, dificultando seu desenvolvimento humano e perpetuando ciclos geracionais de pobreza e miséria.

## 1. RACISMO ESTRUTURAL

• 169 •

O racismo é, certamente, o maior problema das sociedades contemporâneas. No caso do racismo contra as pessoas negras, hierarquias raciais construídas ao longo dos séculos continuam promovendo prejuízos para os indivíduos reconhecidos como pessoas negras, e, dialeticamente, benefícios para as pessoas reconhecidas como brancas. Para Silvio Almeida, o racismo deve ser considerado uma forma “sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (2018, p. 25). Assim, o racismo deve ser considerado sistemático, recorrente, e o mais importante, independente da consciência ou não do indivíduo que o pratica. Nesse sentido, perspectivas que não considerem o caráter estrutural do racismo negligenciam: i) seus aspectos históricos – a duradoura opressão que desumaniza pessoas negras desde o período da colonização; e ii) seus aspectos materiais – os privilégios da branquitude, a existência de uma hierarquia racial que coloca pessoas brancas como superiores em todas as esferas da vida, conferindo a essas pessoas privilégios de todas as ordens.

Nesse sentido, o racismo e as desigualdades raciais dele decorrentes devem ser considerados estruturais, materialmente inscritos na totalidade das relações sociais no Brasil. Não seria uma mera patologia ou uma falha de caráter individual, mas baseada em uma sociedade secularmente fundada na hierarquização das raças, calcada em estratégias de dominação política, econômica e racial, que necessita constantemente se adaptar a contextos históricos específicos. “Era a raiva; eu era odiado, detestado, desprezado, não pelo vizinho da frente ou pelo primo materno, mas por toda uma raça. Estava exposto a algo irracional” (FANON, 2008, p. 110). A partir de uma perspectiva individualista sobre o racismo, muitas vezes é determinado um moralismo binário bom/mal (DIANGELO, 2018, p. 70-72), em que o racismo é relacionado a pessoas más, ignorantes, intolerantes, preconceituosas, e sua ausência a pessoas boas, progressistas educadas e bem-intencionadas. A perspectiva do racismo como algo relacionado a práticas individuais dificulta ainda mais seu enfrentamento.

*Se, como pessoa branca, concebo o racismo como binário e me coloco no lado “não racista”, que ação adicional é requerida por mim? Nenhuma ação é necessária, porque eu não sou racista. Portanto, o racismo não é meu problema; isso não me preocupa e não há mais nada que eu precise fazer (Diangelo 2018, p. 73).*

Essa perspectiva focada no indivíduo permite ainda que muitas pessoas se escusem do racismo a partir de argumentações baseadas em fragmentos de sua vida social, como no caso de ter amigos e amigas negras, ou ainda ter um cônjuge negro ou negra. Para Diangelo (idem, p. 80), essa argumentação prescinde de objetividade. A autora questiona, por exemplo, se no caso da opressão de gênero, uma pessoa estaria livre dessa opressão somente por se relacionar ou amar alguém do sexo oposto. Nessa perspectiva, deve-se contra argumentar que um homem machista não deixaria

de lado seus preconceitos de gênero somente porque se relaciona com uma mulher.

Se não pode ser considerado sob uma perspectiva individual, o racismo tampouco pode ser considerado uma mera disfunção das instituições, perspectiva que considera as desigualdades raciais como parte da função das instituições nas sociedades. Almeida (2018, p. 30) afirma que, nessa perspectiva, as desigualdades raciais não são causadas apenas pela ação isolada de grupos ou indivíduos racistas, mas “fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos”. O autor considera esse conceito um avanço importante, pois demonstra que o racismo transcende as ações individuais e destaca o poder de um grupo social sobre outro. No entanto, ele afirma que, se existe a possibilidade de as instituições imporem regras e padrões racistas, essa imposição deve estar vinculada à ordem social, à estrutura da sociedade que essa imposição pretende preservar. “Dito de modo mais direto: *as instituições são racistas porque a sociedade é racista*” (idem, p. 36, *itálicos do autor*).

• 171 •

E para dar conta do racismo na dimensão societária, é preciso considerar sua dimensão estrutural, em que o racismo seria ‘decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional’ (idem, p. 38). E o funcionamento da ordem social “normal” confere uma série de prejuízos às pessoas consideradas socialmente negras e uma série de privilégios às pessoas brancas, independentemente de suas vontades, da classe social, do gênero ou de qualquer outra particularidade dos indivíduos. Assim, a “herança” da escravidão privilegia todas as pessoas brancas, que “de modo deliberado ou não, são beneficiárias das condições criadas por uma sociedade que se organiza a partir de normas e padrões prejudiciais à população negra” (idem, p. 35). Esses benefícios, auferidos conscientemente ou não pelas pessoas brancas,

nos remete à noção de branquitude, como ‘lugar de privilégios simbólicos, subjetivos, objetivos, isto é, materiais palpáveis que colaboram para construção social e reprodução do preconceito racial, discriminação racial “injusta” e racismo’ (CARDOSO, 2010, p. 611). Por exemplo, quando um anúncio de emprego menciona “boa aparência”, em geral está se falando dos padrões fenotípicos brancos, e pessoas brancas se beneficiarão desse elemento quer intencionalmente ou não.

Em trabalho sobre os aspectos psicossociais da branquitude na cidade de São Paulo, Schucman (2012, p. 76) reproduz um diálogo que mostra como a branquitude é transclassista, promovendo privilégios mesmo na extrema pobreza. “Ser branco? Ah, ser branco é poder entrar no shopping para cagar (Fernando, pergunta feita para um rapaz loiro de olhos azuis morador de rua em uma conversa informal)”. O racismo estrutural acarreta sistematicamente a discriminação, expressa na porta giratória dos bancos que sempre travam para pessoas negras, na maior quantidade de “batidas” pela polícia, na criança negra que nunca consegue par nas festas juninas. E toda essa discriminação não ocorre com pessoas brancas, que não têm identidade marcada, resguardando-se em uma pretensa ideia de invisibilidade, que não tem que se preocupar com sua etnia ou raça, dado que sua fenotipia expressa os padrões normativos e plenamente aceitáveis da sociedade brasileira (CARDOSO, 2010, pp. 611).

Os privilégios da branquitude foram historicamente estruturados a partir da conquista das Américas, em que o racismo demandava argumentações para legitimar a exploração dos recursos materiais e humanos imprescindíveis ao projeto colonial, notadamente a terra os povos originários e africanos escravizados. Essa estruturação das hierarquias raciais pôde resistir inclusive ao

Iluminismo do século XVIII<sup>78</sup>, ao ideário de liberdade, igualdade e fraternidade que foram a base das revoluções burguesas. Para Mills (1997), o contrato social, uma das bases desse pensamento e que tem sido central na teoria política ocidental, apresenta uma contradição inerente entre qual é o seu ideal, o elemento normativo que considera “nós, o povo...” e seu conteúdo real, que não considera todos como parte dessas “pessoas”, que de fato significa “nós, o povo branco”.

Para o autor, deve ser considerado também o Contrato Racial, “aquele conjunto de acordos formais ou informais ou meta-acordos (contratos de mais alto nível sobre contratos, que estabelecem os limites de validade dos contratos) entre os membros de um subconjunto de seres humanos”. Baseado no fenótipo, genealogia e cultura – permitindo também a classificação de gênero, determinou uma “classe de pessoas plenas, categorizando o subconjunto restante de seres humanos como ‘não brancos’ e com um status moral diferente e inferior, como sub-humanos”. As regras morais e jurídicas, que regulam as relações entre pessoas brancas, não seriam necessariamente aplicadas em sua plenitude às relações com não-brancos – sua extensão dependeria de circunstâncias históricas e do subconjunto de não-brancos envolvidos. Contudo,

*o objetivo geral do Contrato é sempre o privilégio diferenciado dos brancos como um grupo em relação aos não-brancos como um grupo, a exploração de seus corpos, terras e recursos e a negação de oportunidades socioeconômicas iguais a eles. Todos os brancos são beneficiários do Contrato, embora alguns não sejam signatários (MILLS, 1997 11).*

---

78 Foi justamente nesse período que se observou o aumento vertiginoso do tráfico de pessoas africanas para serem escravizadas nas Américas. Dos aproximadamente 12,5 milhões de pessoas africanas traficadas para as Américas, cerca de 6 milhões foram trazidas entre 1701 e 1800, sendo aproximadamente 4 milhões trazidas na segunda metade desse século. Para ver essas e outras estimativas por período de pessoas africanas embarcadas e desembarcadas no tráfico transatlântico de pessoas africanas escravizadas entre 1501 e 1886, ver <http://slavevoyages.org/assessment/estimates>.

Na perspectiva do autor, o contrato racial seria a pedra angular da supremacia branca, “o sistema político não nomeado que fez do mundo moderno o que é hoje” (1997, p. 1). Uma característica importante desse contrato seria sua onipresença, garantindo que o contrato social ideal poderia ser tomado como real, e a inferioridade dos não-brancos poderia coexistir com o ideal de igualdade entre todos os membros da sociedade. “De fato, grande parte do poder da supremacia branca é extraída de sua invisibilidade, dos aspectos naturalizados que subscrevem todos os outros contratos políticos e sociais” (DIANGELO, 2018, p. 29). Esse elemento também está muito relacionado ao consentimento de não-brancos em relação a este contrato, que não é necessário; em vez disso, “é um contrato entre aqueles categorizados como brancos sobre os não brancos, que são, portanto, os objetos e não os sujeitos do acordo” (MILLS, 1997 p. 11-12).

O autor assegura que o Contrato Racial é político, moral e epistemológico. A dimensão epistemológica é fundamental para entender como as pessoas, principalmente os brancos, são capazes de participar e viver confortavelmente com a contradição inerente ao contrato social. Para Mills, é necessário um tipo de acordo coletivo para interpretar o mundo de forma errada, “mas com a garantia de que esse conjunto de percepções equivocadas será validado pela autoridade epistêmica branca, seja religiosa ou secular” (idem, p. 18). Não conhecer o mundo real, nesse sentido, é fundamental para sobreviver a essa contradição, fornecendo “uma epistemologia da ignorância, um padrão particular de disfunções cognitivas localizadas e globais (psicológicas e socialmente/funcionais), produzindo o resultado irônico que os brancos serão, em geral, incapazes de entender o mundo que eles mesmos criaram” (idem, *ibidem*).

Assim, não seria necessário apenas não saber, mas saber erroneamente, na base do que foi reproduzido secularmente, em um pacto coletivo para manter a supremacia branca. O mundo real deve ser constantemente substituído pelo conteúdo da ilusão e da fantasia. E quando essas autoridades foram confrontadas com



criações complexas desenvolvidas pelos colonizados, um agente externo deve ser identificado como responsável por ela, “até uma origem extraterrestre pode ser procurada, como no caso dos desenhos dos desertos da América do Sul foram atribuídos a visitantes alienígenas” (idem, p. 44) Mbembe (2017, p. 71) apresenta a mesma perspectiva sobre a ilusão acerca do continente africano, na qual “esse falso conhecimento da África é, acima de tudo, incompreensão e fantasia. Mas aqui se fantasia apenas para excluir, fechar-se”. Essa epistemologia da ignorância não seria, portanto, um acidente, mas um projeto, “prescrito pelos termos do Contrato Racial, que requer um certo conjunto de cegueira e opacidade estruturadas para estabelecer e manter o regime das pessoas brancas” (MILLS, 1997, p. 19). • 175 •

O ideal de branquitude e supremacia branca, que a cria e reproduz, tem origem nos Estados Unidos no século XIX com o propósito de justificar o colonialismo e a escravidão. No entanto, desde o início do século XX, o ideário do imperialismo difundiu essa ideologia “através de filmes e meios de comunicação, cultura corporativa, publicidade, fabricação dos EUA, presença militar, relações históricas coloniais, trabalho missionário e outros, e a supremacia branca circula globalmente” (DIANGELO, 2018 p. 29). A indústria cultural desempenhou um papel essencial nessa disseminação promovendo sua hegemonia principalmente nos países com passado de colonial e escravista.

*As histórias de Tarzan, dos exploradores de doze anos, de Mickey e todos os jornais ilustrados tendem a um verdadeiro desafio da agressividade coletiva. São jornais escritos pelos brancos, destinados às crianças brancas. Ora, o drama está justamente aí. Nas Antilhas – e podemos pensar que a situação é análoga nas outras colônias – os mesmos periódicos ilustrados são devorados pelos jovens nativos. E o Lobo, o Diabo, o Gênio do Mal, o Mal, o Selvagem, são sempre representados por um preto ou um índio, e como sempre há identificação com o vencedor, o menino preto torna-se*

*explorador, aventureiro, missionário “que corre o risco de ser comido pelos pretos malvados”, tão facilmente quanto o menino branco (FANON, 2008, p. 130-131).*

• 176 • No Brasil, uma das faces mais perversas do racismo estrutural determina as relações econômicas no país, com imensos prejuízos para as pessoas negras, relegadas à pobreza, às atividades desqualificadas, informais e subalternas. Nesse sentido, o acesso ao trabalho, como forma de promover uma classe média negra, que poderia lutar contra os privilégios da branquitude, foi quase integralmente bloqueado no Brasil. Assim, é fundamental compreender como se formou o mercado de trabalho que sustenta essa relação entre pobreza e pessoas negras.

## 2. RELAÇÕES ENTRE POBREZA E QUESTÃO RACIAL NO BRASIL

Para compreender como o sistema tributário participa do racismo estrutural na sociedade brasileira, é crucial identificar previamente como o mercado de trabalho se conformou no Brasil, determinando assim a renda disponível, que será usada para consumo, impostos, formação, etc. Atividade essencial do ser social, que permite sua socialização, sobrevivência e participação nas demais esferas da vida social, o trabalho qualificado foi negado à maioria das pessoas negras, que ocuparam assim sistematicamente as piores atividades laborais. A partir das últimas décadas da escravidão, a conformação do mercado de trabalho foi fundamental para cristalizar as desigualdades que se impuseram e se aprofundaram ao longo do século XX.

## 2.1. A FORMAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Para Theodoro (2008, p. 33), além da ausência de políticas públicas para as pessoas escravizadas libertas e aquelas já em liberdade antes da abolição em 1888, alguns marcos históricos impediram o surgimento de um sistema econômico que possibilitasse a absorção da mão de obra livre, o que acabou determinando sua inserção nas posições subalternas da sociedade, e o não-lugar do trabalho negro (idem, p. 30). Em 1850, foi promulgada a Lei Euzébio de Queiroz, que proibia o tráfico de escravos e foi o marco da transição para o trabalho livre no Brasil. Com a lei, o preço dos escravos aumentou consideravelmente; ao mesmo tempo, aumentou a demanda por mão de obra na crescente produção cafeeira no Sudeste do país. Esse fato aumentou o tráfico interno, com fluxos de pessoas escravizadas das regiões do nordeste e centro-oeste principalmente para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, fato relevante para a conformação demográfica dessas cidades no século XX.

• 177 •

Além disso, no mesmo ano foi promulgada a Lei nº 601/1850, conhecida como Lei de Terras, que definia a compra como a única forma de aquisição de terras no Brasil. Para Theodoro (idem, p. 34), a Lei promoveu uma regulação conservadora na estrutura fundiária brasileira, colocando fim ao regime de posse estabelecido em 1882 e que de alguma forma enfrentava a questão do latifúndio no país.

*A nova legislação reconheceu as posses estabelecidas após 1822 somente se tivessem registros em cartórios ou paróquias dos municípios. A partir daí, ficou proibido o regime das ocupações, substituído pelos mecanismos de herança ou compra e venda, únicos instrumentos admitidos como legítimos no acesso à terra, inclusive no caso das terras devolutas (idem, ibidem).*

A Lei foi uma tentativa da elite colonial para impedir o acesso à terra pelos pequenos produtores, muitos deles ex-escravos, e a

dispersão da mão de obra pelo território, garantindo uma mão de obra barata e dependente dessa elite e suas grandes propriedades, impedindo sua inserção em um regime assalariado. Promovendo uma reconcentração nos processos de fracionamento que vinham ocorrendo, a Lei impediu a instauração da propriedade familiar, desfavoreceu a inserção da população liberta a uma economia de subsistência ou de mercado e determinou a concentração fundiária que está na raiz dos processos de urbanização e favelização das grandes cidades no período contemporâneo.

• 178 • Um dos elementos mais relevantes para a exclusão da população negra do mercado de trabalho no Brasil foi a imigração promovida oficialmente pelo Estado brasileiro. A perspectiva hegemônica à época colocava nativos livres e libertos como inapropriados ao trabalho regular e assalariado, fato que era corroborado pelas frequentes fugas de pessoas escravizadas nas fazendas (idem, p. 32). Na mesma perspectiva, importantes teóricos como Celso Furtado identificavam impeditivos ao trabalho livre como “a ausência de hábitos de vida familiar” e que seu ‘rudimentar desenvolvimento mental limita extremamente suas “necessidades”, cabendo-lhe um papel puramente passivo nas transformações econômicas do país’ (apud THEODORO, 2008, p. 31).

Theodoro (idem, p. 18) identifica que essa perspectiva não correspondia ao que vinha ocorrendo na primeira metade do século XIX, em que cativos se apresentavam no mercado para venda de serviços em diversas modalidades, como os escravos de ganho, cujos proprietários eram, em geral, famílias da classe média urbana, que engordavam suas rendas com o trabalho diurno desses escravos nas ruas e praças de grandes cidades como Salvador e Rio de Janeiro, incluídas também atividades como prostituição e mendicância (idem, p. 38). O autor identifica ainda uma parcela de mão de obra escrava mais qualificada, composta por artesãos, prestadores de serviços de reparações e ainda trabalhadores adaptados aos serviços industriais, principalmente no caso do Rio de Janeiro, em que havia “um incipiente, mas efetivo, processo de

crescimento da atividade industrial, com a proliferação de oficinas artesanais e manufaturas de maior porte” (idem, p. 18). Observa-se, nessa perspectiva, uma eficiente forma de epistemicídio, com o apagamento dos conhecimentos dominados pelos diversos povos africanos escravizados, como as técnicas metalúrgicas, agrícolas e da construção civil que suportaram o desenvolvimento econômico colonial e posteriormente do Brasil independente.

Essa perspectiva negativa sobre as pessoas escravizadas e as libertas deve ser compreendida em um quadro mais abrangente, a partir dos conceitos elaborados pelo racismo científico a partir da segunda metade do século XIX, que se apropria das ideias de Charles Darwin sobre a evolução das espécies e passa a difundir a ideia que também os seres humanos mais “evoluídos” seriam as pessoas brancas, em detrimento das pessoas não-brancas em geral, e notadamente as pessoas negras, que estariam em um estágio inferior da evolução. Nessa perspectiva, é identificada a necessidade de ações para promover a eugenia de outras raças, evitando ao máximo o cruzamento entre indivíduos diferenciados. É com base nessas ideias higienistas que a imigração seletiva para “embranquecer” o país deve ser compreendida.

Um dos argumentos usados à época para a vinda dos imigrantes europeus brancos dizia respeito à grande quantidade de mão de obra necessária na crescente indústria cafeeira do Sudeste, que não poderia ser atendida pelos escravizados que seriam libertos com a abolição, cerca de 700 mil. Moura (1988) desmitifica também essa argumentação, que apagaria artificialmente o potencial da força de trabalho liberta antes da abolição, e demonstra que, entre 1851 e 1900, entraram no país pouco mais de 2 milhões de europeus. “Em 1882 tínhamos, nas províncias de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio de Janeiro, para 1.443.170 trabalhadores livres e 656.540 escravos, uma massa de desocupados de 2.822.583” (MOURA, 1988, p. 83). Apesar da disponibilidade dessa força de trabalho local, ainda assim as pessoas negras deveriam

ser substituídas, com base nos argumentos de sua indolência e da inaptidão para o trabalho assalariado.

Para Moura (idem), havia um consenso sobre a substituição dos trabalhadores negros pelos imigrantes brancos europeus; suas crenças deveriam ser combatidas, pois não teriam sido cristianizados suficientemente, enquanto o italiano, o alemão, o espanhol, o português, ou outras nacionalidades europeias viriam trazer não apenas o seu trabalho, mas a cultura ocidental, ligada histórica e socialmente às nossas tradições latinas. “A imigração, favorecida por taxações e subvenções, em detrimento da mão de obra nacional, era parte de um projeto de nação que tinha no embranquecimento uma de suas mais importantes estratégias (THEODORO, 2008, p. 39). “Alguns políticos tentam inclusive introduzir imigrantes que fugiam aos padrões europeus, como os chineses e mesmo africanos. A grita foi geral. Precisávamos melhorar o sangue, a *raça*” (MOURA, 1988, p. 79, destaque do autor). Para Theodoro (idem, p. 33), a questão não se referia somente à substituição das pessoas negras, “mas à sua própria diluição como grupo racial no contexto do nacional”.

O processo de imigração predominou nos centros econômicos mais dinâmicos do país, principalmente nas regiões cafeeiras do oeste paulista, que demandavam mais mão de obra e dispunham de recursos financeiros e apoio estatal para a imigração. No Nordeste, a passagem do trabalho escravo para o livre iniciou-se a partir de 1850, fornecendo mão de obra para a nascente indústria cafeeira principalmente a partir do tráfico entre estados. Nessas regiões, havia poucas alternativas tanto para os antigos escravos quanto para os trabalhadores livres, e assim “grande parte da força de trabalho liberada continuará nas propriedades rurais, sob regime de baixíssima remuneração, seja como assalariados, meeiros, parceiros, entre outros” (idem, p. 26). No caso da região Sudeste, a preferência pelo elemento europeu praticamente eliminou as possibilidades de trabalho assalariado para os ex-escravos, que junto com os trabalhadores nacionais livres encontrarão oportunidades

de trabalho “senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas, nas cidades” (idem, p. 27).

Desde o final do século XIX, essa população sem trabalho formal vai ocupar os centros das maiores cidades em busca de atividades para sua subsistência, formando suas moradias nas favelas e guetos em geral afastados dos grandes centros. A centralidade das pessoas negras escravizadas no período anterior dá lugar ao seu apagamento, à sua diluição na busca do embranquecimento da sociedade brasileira. Em verdade, as pessoas negras e suas práticas, como a capoeira e os cultos de candomblé, passam a ser criminalizadas. “Não é por acaso que logo depois da proclamação da República cria-se a Lei da Vadiagem para agir como elemento de repressão e controle social contra essa grande franja marginalizada de negros e não-brancos em geral” (MOURA, 1988, p. 84). Mesmo a industrialização, que se acentua até 1920, não vai alterar significativamente o perfil da mão de obra absorvida (THEODORO, 2008, p. 29); A disputa pelos postos de trabalho vai se acirrar, com a chegada de novas levas de imigrantes europeus brancos, além da competição com os descendentes das primeiras levas. Essa disputa nunca atingiria níveis de igualdade, dadas as poucas possibilidades de formação educacional e o preconceito e a discriminação contra as pessoas negras no mercado de trabalho.

• 181 •

*O mercado de trabalho nacional nasceu, assim, dentro de um ambiente de exclusão para com uma parte significativa da força de trabalho. Criando dessa forma o trabalho livre, criaram-se também no país condições para que se consolidasse a existência de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que serão o germe do que se chama hoje “setor informal” (THEODORO, 2008, p. 39)*

No caso das mulheres negras, a situação é ainda pior, pois além da informalidade, na passagem para o trabalho assalariado, muitas delas continuaram executando atividades na casa das

famílias ricas como empregadas domésticas. Assim, paradoxalmente, a saída para o mercado de trabalho, que era o cerne da luta das mulheres feministas brancas, foi possível, em parte, porque empregadas domésticas negras assumiram as responsabilidades domésticas por elas executadas. Apesar do aumento gradual dos níveis educacionais nos últimos anos, que provocou uma diminuição na ocupação de meninas e mulheres mais jovens no trabalho doméstico remunerado, em 2014 essa atividade ainda era realizada por 14% das mulheres brasileiras ocupadas, representando um total de 5,9 milhões. Além disso, essa atividade ainda se mantém como a principal ocupação entre as mulheres negras, que representavam 17,7% do total, em face de 10% no caso das mulheres brancas (PINHEIRO et al, 2016, p. 15). Assim, essa chaga persiste como uma herança do período escravocrata, complexificando as relações entre classe social, raça e gênero.

*A sobrerrepresentação da população feminina e negra nesta categoria está relacionada não apenas a tradicionais concepções de gênero, que representam o trabalho doméstico como uma habilidade natural das mulheres, mas também a uma herança escravista da sociedade brasileira, que se combinou com a construção de um cenário de desigualdade no qual as mulheres negras têm menor escolaridade e maior nível de pobreza e no qual o trabalho doméstico desqualificado, desregulado e de baixos salários constitui-se numa das poucas opções de emprego (PINHEIRO; MADSEN, 2011).*

Ao terceirizar os trabalhos de cuidado com a casa e crianças para uma empregada doméstica, os integrantes das famílias de classes médias e altas puderam se dedicar às atividades profissionais e educacionais que permitiram aumentos substanciais em seus rendimentos. Esses aumentos não seriam possíveis sem o trabalho doméstico, que é realizado majoritariamente por mulheres negras, que dessa forma são impossibilitadas de se dedicar à sua própria formação educacional e ao cuidado de suas próprias crianças. Como



na maioria das vezes não contam com equipamentos públicos como creches e escolas de educação infantil, os perversos ciclos geracionais de pobreza entre as pessoas negras são reproduzidos. A formalização da atividade de emprego doméstico somente se efetuiu em 2015, obviamente não sem muita grita. Muitos dos empregadores e empregadoras relutavam em considerar o trabalho doméstico como uma atividade profissional que deveria receber os mesmos direitos que suas próprias ocupações, reforçando a ideologia escravocrata que trabalhos manuais deveriam ser realizados somente pelas pessoas negras. “Porque a senzala moderna é o quartinho da empregada! ” (Preta-Rara, 2019). Não se trata de considerá-las “como da família”, mas de garantir direitos que há quase um século são garantidos para outras profissões. • 183 •

*No país que convive e vive da desigualdade, o negro, ao perder o lugar central no mundo do trabalho, não deixou de exercer um papel social como o núcleo maior dos pobres, prestadores de serviços aos quais as classes médias recorrem ostensiva e sistematicamente (THEODORO, 2008, p. 40).*

## 2.2. SITUAÇÃO ECONÔMICA DAS PESSOAS NEGRAS ATUALMENTE

Esse breve histórico permitiu compreender como se conformou o estado atual do mercado de trabalho no Brasil e seu papel na perpetuação das desigualdades raciais. Nesse momento, serão apresentados dados empíricos sobre a ocupação do mercado de trabalho e os rendimentos recebidos, que suportam a reprodução das desigualdades econômicas entre pessoas brancas e negras, com o pior cenário reservado às mulheres negras.

Em 2018, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, elaborada pelo IBGE, as pessoas brancas representavam 43,1% da população total; as pretas, 9,3%; e as pardas, 46,5%. Em conformidade com os critérios de

raça/cor historicamente utilizados pelo IBGE, a categoria “pessoas negras” engloba a soma de pessoas pretas e pardas; assim, em 2018 as pessoas negras no Brasil correspondiam a 52,4% da população total (IBGE, 2019, p. 2).

Em relação à força de trabalho<sup>79</sup>, assim como na população em geral, prevaleciam em 2018 as pessoas negras, representando 54,9% do total, frente a 43,9% das brancas. Entretanto, quando identificados os percentuais para pessoas desocupadas, as pessoas negras representam 64,2%, frente a 34,6% das brancas; o mesmo ocorre com as pessoas subutilizadas, com as pessoas negras representando 66,1% frente a 32,7% das brancas (idem, ibidem). A questão da informalidade também afeta mais fortemente as pessoas negras. Em 2018, a informalidade atingia 47,3% das pessoas negras, em comparação com 34,6% das pessoas brancas ocupadas. A informalidade atinge igualmente homens e mulheres negros, mas apresenta sensível variação regional, com os maiores percentuais nas regiões Norte e Nordeste, alcançando cerca de 60% das pessoas negras (idem, ibidem).

Em 2018, o rendimento mensal médio das pessoas brancas ocupadas foi de R\$ 2.796, 73,9% superior ao das pessoas pretas ou pardas, que foi de R\$ 1.608, repetindo um padrão que se repete por toda a série histórica disponível (idem, p. 3). Utilizando dados de 2015, as pessoas negras receberam 57% do valor das pessoas brancas, valor que em 20 anos era 45%, o que mostra o ritmo lento da diminuição da diferença entre esses grupos. “Se mantido o ritmo de inclusão de negros observado nesse período, a equiparação da renda média com a dos brancos ocorrerá somente em 2089” (OXFAM, 2017, p. 28). Quando se considera a interseccionalidade de raça e gênero, os números são ainda mais desiguais.

*Destaca-se a vantagem dos homens brancos sobre os demais grupos populacionais, sendo que a maior distância de rendimentos ocorre quando comparados às mulheres pretas ou pardas, que recebem menos da metade do que os homens*

79 Exceto quando indicado, todas os indicadores correspondem a pessoas com 14 anos de idades ou mais.

*brancos auferem (44,4%). O segundo grupo de maior vantagem é o da mulher branca, que possui rendimentos superiores não só aos das mulheres pretas ou pardas, como também aos dos homens dessa cor ou raça (razões de 58,6% e 74,1%, respectivamente). Os homens pretos ou pardos, por sua vez, possuem rendimentos superiores somente aos das mulheres dessa mesma cor ou raça (razão de 79,1%, a maior entre as combinações) (IBGE, 2019, p. 3).*

Quando se utiliza o recorte por grau de instrução, as desigualdades entre os grupos se mantêm, com as pessoas negras recebendo rendimentos menores por hora trabalhada do que pessoas brancas. Isso ocorre inclusive no patamar mais elevado de renda (ligada à maior escolaridade), em que as pessoas brancas ganham aproximadamente 45% a mais do que as de cor ou raça preta ou parda (IBGE, 2019, p. 4). Esse fato contradiz argumentos do senso comum, baseada no “fetiche” da educação, em que apenas o estudo seria suficiente para que as pessoas negras pudessem alcançar o nível das pessoas brancas, reforçando a necessidade de ações afirmativas não somente nas universidades, mas também no mercado de trabalho.

Em termos gerais, quando se analisa a distribuição da população segundo as classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar per capita (%), as disparidades entre pessoas negras e brancas também é alta. “Apesar de a população preta ou parda ser maioria no Brasil (55,8%), esse grupo, em 2018, representou apenas 27,7% das pessoas quando se consideram os 10% com os maiores rendimentos”. No caso dos 10% com menores rendimentos, havia 75,2% de pessoas pretas ou pardas (idem, ibidem).

Quando se considera a pobreza monetária, em 2018 o percentual de pessoas negras que receberam rendimento inferior às indicações de linhas de pobreza propostas pelo Banco Mundial, de US\$ 5,50 diários, foi maior que o dobro daquele verificado entre pessoas brancas, 32,9% e 15,4%, respectivamente. Ao considerar a

linha de US\$ 1,90 diários, 8,8% das pessoas negras se encontravam abaixo desse patamar, frente a apenas 3,6% das pessoas brancas (idem, p. 4-5).

Com relação à riqueza monetária, considerando-se apenas a renda, em 2015, os 5% mais ricos da população receberam, mensalmente, o mesmo que os demais 95% juntos (OXFAM, 2017, p. 22). Apenas seis brasileiros detêm a mesma riqueza que a soma do que possui a metade mais pobre da população, o que corresponde a mais de 100 milhões de pessoas (idem, p. 30). A quantidade de bilionários brasileiros aumentou de 10 para 3.180 entre os anos 2000 e 2016, sendo que 52% deles herdou patrimônio familiar, o que pode questionar, em parte, o mérito sobre como essas fortunas puderam se formar, e aponta ainda a ineficiência do sistema tributário, no caso do imposto sobre a herança, para atenuar a concentração de renda no país (idem, ibidem), como será discutido na próxima seção.

A desigualdade de riqueza também é astronômica. Entretanto, como a concentração de riquezas é não somente alta, mas persistente ao longo dos séculos, é necessário analisar não somente os rendimentos, mas também o estoque de riqueza existente, materializado em patrimônios “não financeiros” como terras, imóveis e outros bens. No Brasil, 68% da riqueza é composto por patrimônio não financeiro, similar à América Latina e Caribe, que apresenta média de 71%. A concentração de terras, fator de produção essencial para a alimentação da população e fixação das pessoas no campo, é gigantesca no Brasil.

*Estimativas mais recentes dão conta de que, em 2016, do total da área ocupada por terras privadas, 25% eram de pequenas propriedades – aquelas com até 4 módulos fiscais (medida que varia por município). Os demais 75% são de médias e grandes propriedades, aquelas cuja área é igual ou superior a 4 módulos fiscais. No Brasil, não há limites para o tamanho de propriedades, existindo fazendas maiores que 150 mil hectares, o tamanho do município de São Paulo (idem, p. 32).*

Os dados apresentados demonstram como no Brasil a questão racial está intrinsecamente ligada à questão econômica, determinando quem é rico, quem é pobre e quem é miserável. Na próxima seção será analisado como a questão tributária, que retira recursos financeiros da sociedade para supostamente atuar em prol do bem comum, não vem sendo utilizada no país para a atenuação das desigualdades econômicas, e, de forma correlata, das desigualdades raciais.

### 3. CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

• 187 •

**E**m termos gerais, o sistema tributário determina quem será onerado e em que medida serão extraídos os recursos necessários para o financiamento do Estado. Embora seja bastante difundido no senso comum o argumento de que o Brasil possui uma das cargas tributárias mais altas do mundo, essa é uma concepção falaciosa, haja vista que a carga tributária brasileira em 2017 foi de 32,4% do PIB, frente a 34,3% da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Além disso, essa pode ser uma expressão vazia, se não levar em consideração quem mais contribui para o orçamento público e também quem mais se beneficia dos serviços públicos por ele financiados, a partir das políticas de educação, saúde, transporte, saneamento, entre outras. Na perspectiva da alocação orçamentária, essas políticas acabam sendo constrangidas pelas diversas deduções, isenções, incentivos fiscais, e, principalmente, pelo pagamento de juros da dívida pública, que suporta a acumulação de alguns poucos rentistas no país.

No Brasil, dadas as peculiaridades do sistema tributário e as relações entre raça e pobreza analisadas na seção anterior, as pessoas negras são altamente prejudicadas pela arrecadação de recursos pelo Estado. Na concepção de Silvio de Almeida (2016), o ‘sistema tributário brasileiro é uma peça – e das mais importantes – do que chamamos de “racismo estrutural”, porque incide de forma mais aguda nas pessoas mais pobres e, assim, nas pessoas negras. Com isso, sendo mais tributadas, as pessoas negras acabam ficando com menos recursos disponíveis para sua formação pessoal, intelectual e acadêmica, o que diminui suas possibilidades de mobilidade social e demonstra sua ligação direta com o racismo estrutural. Para o autor, a questão tributária tem sido fundamental para ‘reproduzir a desigualdade e perpetuar riquezas que muitas vezes não foram construídas com “pioneirismo”, “empreendedorismo” e nem com “trabalho duro”, como quer fazer crer certo discurso liberal’ (idem, 2016a).

A justiça tributária diz respeito à questão da equidade, do tratamento de desiguais como desiguais, uma forma efetiva de promover a igualdade de oportunidades para grupos historicamente marginalizados. A justiça tributária foi inserida na Constituição Federal de 1988 como forma de reduzir as desigualdades sociais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivada em seu Art. 3º. Para efetivar esta redução, determinou em seu Art. 45º, § 1º, que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão respeitar a capacidade econômica do contribuinte.

*Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.*

Apesar desse preceito constitucional, isso não tem ocorrido na prática no Brasil, tendo em vista o predomínio dos impostos indiretos, em que o contribuinte sobre o qual o imposto incide não é aquele que arca efetivamente com seu custo, que acaba sendo repassado para o consumidor final, como no caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) ou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). “A arrecadação de impostos indiretos no Brasil é muito elevada gerando muita ineficiência econômica, pouca progressividade e justiça tributária e nenhuma transparência” (PIRES, 2018).

Para Salvador; Yannoulas (2013), a concentração dos impostos indiretos fomenta o “fetiche” do imposto, em que o empresário reclama diuturnamente sobre o alto peso tributário que recai sobre seus ombros, mas que, via de regra, acaba sendo repassado aos preços finais. Como fetiche, joga com as dimensões de forma e conteúdo, privilegiando a aparência para camuflar sua real substância, gerando iniciativas falaciosas como o “Impostômetro”, que aponta os – supostamente – altos valores de arrecadação absoluta que, uma vez mais, nada expressam se não for identificado sobre quem recai efetivamente o custo desta carga tributária. No caso dos impostos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, “em tese, não são passíveis de transferência para terceiros e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade” (SALVADOR, 2014, p. 10).

A característica fundamental do sistema tributário nacional é a concentração dos impostos no consumo e renda – majorando a concentração deste na renda das pessoas físicas. No caso do consumo, não existe progressividade, pois todos pagam o mesmo valor de impostos, majorando proporcionalmente os mais pobres e, conseqüentemente, as pessoas negras. “Pobre come pão e rico também; ambos pagam o mesmo tributo incidente sobre o preço do pão. A diferença é o quanto dispõem para gastar com suas demais necessidades” (ALMEIDA, 2016).

De acordo com o Sindifisco, em 2017, na esfera federal a participação dos impostos sobre consumo foi de 30,54% do total, e dos impostos sobre a renda foi de 32,86%.

*A tributação sobre o consumo e a incidente sobre os salários dos trabalhadores (IR-rendimentos do trabalho) responderam por 11,51% dos tributos arrecadados em 2016, contra 8,52% em 2017. Todo trabalhador assalariado arca com essa elevada incidência de tributos diretos e indiretos. Os tributos incidentes sobre a renda do capital (IRPJ e CSLL) representam cerca da metade dos incidentes sobre os rendimentos do trabalho. Totalizaram 4,49% da arrecadação administrada pela RFB em 2017, contra 4,67% em 2016 (SINDIFISCO, 2018, p. 5).*

• 190 •

Apesar da aparente progressividade do imposto de renda, são apenas 5 faixas de renda, com a alíquota máxima de 27,5% para as pessoas físicas com renda mensal acima de R\$ 4.664,68. Com isso, um indivíduo que recebe R\$ 5.000 de renda mensal arca com a mesma alíquota de outro que recebe R\$50.000, contribuindo proporcionalmente mais e atentando contra o princípio da capacidade de contribuição. Além disso, existem rendimentos de aplicações financeiras e fundiárias que não participam da progressividade dessa tabela, privilegiando a classe de rentistas frente aos trabalhadores e trabalhadoras (idem, ibidem). Deve-se ainda destacar que a última atualização das faixas de renda foi em 2015, acarretando em uma defasagem de cerca de 90% em 2018 (FATORELLI, ÁVILA, 2013), o que acaba promovendo a arrecadação também sobre a atualização monetária das rendas auferidas.

Cabe ressaltar que, nessa questão, a CF de 88 também positivou comando visando a justiça tributária. No inciso I, § 2º do Art. 153., que determina os impostos de competência da União, é determinado que o imposto de renda “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei”. Entretanto, a positivação deste comando resultou em situação mais prejudicial que anteriormente.



*(...) quando os textos constitucionais nada estabeleciam sobre progressividade do imposto ou capacidade econômica, havia aproximadamente 10 alíquotas do IRPF, variando de 5 a 50% (vide art. 4o da Lei no 7.450/85 e art. 14 do Decreto-lei no 2.287/86); já quando o texto constitucional passou a prever a capacidade econômica como um princípio geral do sistema tributário (art. 145, § 1o da Constituição) e a exigir que o IRPF atendesse à progressividade (art. 153, § 2o, I da Constituição), o legislador ordinário decidiu que as alíquotas do imposto passariam a ser somente duas, de 15 e 25% (art. 5o da Lei 8.383/1991) (GODOI, 2013, p. 141-2).*

Relatório da Oxfam (2017, p. 44) identifica que a progressividade do imposto de renda é crescente até a faixa dos 20 a 40 salários mínimos de rendimento, mas decresce fortemente a partir daí, privilegiando justamente os mais ricos.

*Pessoas que ganham 320 salários mínimos mensais pagam uma alíquota efetiva de imposto (ou seja, aquela realmente paga após descontos, deduções e isenções) similar à de quem ganha cinco salários mínimos mensais, e quatro vezes menor em comparação com declarantes de rendimentos mensais de 15 a 40 salários mínimos.*

De acordo com o relatório, essa inversão nos extratos dos rendimentos mais altos é decorrente não somente da limitação das alíquotas do imposto sobre as pessoas físicas, mas também da isenção de impostos sobre lucros e dividendos, que deixa de taxar valores recebidos pelas pessoas físicas sócias de empresas. A extinção dessa cobrança ocorreu em 1995, pela Lei 9.249, juntamente com a redução significativa do imposto de renda das empresas, ao permitir a possibilidade de dedução do lucro tributável das despesas relativas aos juros sobre capital próprio. Ao remunerar os acionistas com juros antes do pagamento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social do Lucro Líquido

(CSLL), a base de cálculo destes impostos é reduzida e diminui a arrecadação com um artifício técnico contábil (OXFAM, 2017, p. 51). Cabe ressaltar que somente a Estônia conta com um regime de isenção total como no Brasil (GOBETTI; ORAIR, 2016, p. 15).

Mais uma vez, o modelo beneficia os indivíduos mais ricos e prejudica os mais pobres, atentando contra a capacidade de contribuição e diminuindo a arrecadação absoluta, “fazendo com que a maior parte da arrecadação do IRPF adviesse da tributação na fonte dos rendimentos do trabalho” (GODOI, 2013, p. 141). Estimativas de Gobetti; Orair (2016, p. 26) demonstram que se fossem mantidos os padrões vigentes até 1995, com alíquota linear de 15% seriam atingidas “2,1 milhões de pessoas, aumentaria a receita em R\$ 43 bilhões (valores de 2013) e reduziria a desigualdade em 3,67%, ou seja, 0,89 pontos percentuais (p.p.) a mais do que atualmente”.

O imposto de renda permite ainda uma série de deduções que acabam por socializar para toda a sociedade o custo da reprodução das famílias mais ricas em detrimento das mais pobres, como no caso de gastos com educação e saúde<sup>80</sup>. Assim, apesar da aparente progressividade do imposto de renda, sua eficácia no estabelecimento da justiça tributária é prejudicada pela estrutura geral do sistema tributário.

*De fato, a tributação direta, quase toda baseada no imposto de renda, é muito progressiva e contribui para reduzir o Gini em 10%. O Brasil, no entanto, ainda conta com uma estrutura tributária oriunda dos anos 1960 e típica de países semi-industrializados, altamente dependente de tributos indiretos e com cobranças apenas residuais sobre heranças e patrimônio (MEDEIROS; SOUZA, 2013, p. 27).*

Além da concentração nos frutos do trabalho e nas pessoas com rendas mais baixas, com a predominância de pessoas negras, a

---

80 Até o imposto de renda de 2020 era possível descontar também os gastos com INSS relativos a empregadas domésticas, socializando também esse importante gasto para a reprodução das famílias mais ricas.

tributação sobre o patrimônio ainda é muito baixa no Brasil. No caso da esfera federal, a receita provém apenas do Imposto Territorial Rural (ITR), historicamente apresentando valores irrisórios de arrecadação. “O único tributo sobre a propriedade de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR)<sup>81</sup>, que acumulou uma arrecadação de R\$ 1,38 bilhão em 2017, representando somente 0,1% do montante dos tributos federais arrecadados pela [Receita Federal do Brasil] RFB” (SINDIFISCO, 2018, p. 12).

Mais uma vez, cabe destacar os comandos da CF de 88 que foram estabelecidos para mitigar a ocorrência de tais processos, como no caso da função social da propriedade, identificada no inciso XXIII do Art. 5º, na esfera dos direitos individuais e coletivos, e no inciso III do Art. 170, que trata dos princípios gerais da atividade econômica. De forma específica, a propriedade rural é tratada no inciso I do § 4º do Art. 153, que indica que o imposto sobre propriedade territorial rural “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”; e da questão da desapropriação quando do não cumprimento de sua função social, no Art. 184.

*Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*

---

81 Em 2005, a Lei 11.250 transferiu a cobrança e a destinação do ITR para os municípios; continuando a cargo da União, manteve-se o repasse de 50% da arrecadação aos municípios. Entretanto, de acordo com o Sindifisco (2018, p. 12), “Ao transferir a competência de fiscalização e cobrança da esfera federal para local, esse imposto fica sujeito à conveniência do prefeito e de seus interesses políticos. Dificilmente haverá interesse da política local nas cidades onde se concentram latifúndios ou áreas improdutivas em incrementar uma fiscalização eficaz e geral sobre as propriedades rurais”

A questão da justiça tributária na taxação da propriedade também é negligenciada na esfera estadual, em que o caso mais perverso é a não cobrança do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) no caso de helicópteros, jatinhos, lanchas e iates, o que poderia acrescentar alguns bilhões para a arrecadação dos estados. De acordo com a Proposta de Emenda à Constituição 283, de 2013 (PEC 283), o Brasil possuía a segunda maior frota de aviões do mundo, com 10.562 aeronaves, sendo que a aviação executiva no Brasil correspondia a 1.650 aeronaves, divididas em 650 helicópteros, 350 jatos e 650 turboélices; além disso, o país possuía a maior frota de helicópteros civis do mundo, correspondendo a 1.100 aeronaves. Esses dados posicionavam o país como a maior frota executiva do hemisfério sul e a terceira do mundo, superada apenas pelos Estados Unidos e pelo Canadá. Em um país extremamente desigual, a propriedade e a posse de aeronaves deveriam ser efetivamente tributadas, em linha com o princípio da capacidade contributiva. Como em geral se tratam de artigos de luxo, ao não serem tributados sua posse acaba sendo proporcionada, em alguma medida, pela sobretaxação das pessoas mais pobres.

Mesmo no caso da tributação de veículos, existem grandes disparidades. Como exemplo, as alíquotas de incidência são as mesmas para os veículos de passeio (entre 2 a 4% dependendo do estado), o que acaba majorando com o mesmo percentual o proprietário de um carro popular e de um carro luxuoso, que com isso paga proporcionalmente menos imposto quando comparado à sua renda total. Além disso, na maioria dos estados a isenção do imposto se dá somente a partir de 15 anos da data de fabricação dos veículos, o que acaba prejudicando mais os proprietários de veículos mais antigos, em regra também mais pobres.

Ainda na esfera estadual, a maior fonte de arrecadação, com cerca de 20% do total, é o ICMS, mesma proporção da arrecadação total do país. Trata-se de um tributo regressivo e cuja cobrança é bastante complexa, sendo calculado em diversas etapas da cadeia produtiva, incidindo ainda sobre a base de cálculo de outros

impostos. Como as alíquotas variam de estado a estado, o imposto fomenta a chamada “guerra fiscal” entre as diversas unidades da federação, que competem para atrair mais investimentos dentro de suas fronteiras. Além disso, como alertou Silvio Almeida, promove a injustiça tributária, na medida em que todos pagam o mesmo valor de imposto, mas que acaba majorando, proporcionalmente, mais as pessoas pobres e negras, a partir do consumo de itens essenciais para sua sobrevivência, como alimentação, medicamentos, vestuário, transporte, aluguel, dentre outros.

Outro imposto cuja arrecadação deveria ser mais bem utilizada na esfera estadual é o imposto sobre a herança, que possui taxas muito baixas no país, variando entre 4 e 8%. Para níveis de comparação, dados de 2013 apontam que nos Estados Unidos as taxas variaram de 18 a 40%; no Japão, de 10 a 50%; na Alemanha, de 7 a 50%; na França, de 5 a 60%, na Inglaterra, 40%<sup>82</sup>. O imposto sobre a herança é uma demanda liberal no sentido de equalizar as oportunidades para todos os indivíduos da sociedade, cuja mobilidade social acaba sendo estrangida pela alta concentração de renda. Esse fato perpetua ciclos geracionais de pobreza e de riqueza existentes há séculos, atentando contra o conceito de mérito, ainda em termos de liberalismo econômico. Como no caso da Inglaterra, que minora as alíquotas caso haja doações, o imposto sobre a herança, “incentiva a filantropia e equaliza as oportunidades entre os mais jovens ao reduzir a diferença do estoque de riqueza nas fases iniciais da vida laboral, incentivando o esforço pessoal e a acumulação de riqueza” (PIRES, 2018).

No caso da esfera municipal, o caso do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) também merece destaque, pois exemplifica a questão da especulação imobiliária e os processos

---

82 Grande parte dos países chamados desenvolvidos aplicam taxas mais altas que o Brasil, de forma progressiva, variando de alíquotas mais baixas para descendentes diretos até as mais altas para pessoas sem relação de parentesco. No caso da Inglaterra, pode haver um abatimento de mais de 10% caso a herança seja deixada para caridade. Para mais informações, ver DICE, 2013.

de gentrificação<sup>83</sup> de áreas degradadas, principalmente dos grandes centros urbanos, deixando imóveis urbanos fechados no aguardo do aumento dos valores de aluguel e venda. Cabe ressaltar que as diretrizes constitucionais mencionadas anteriormente também devem ser observadas pelos municípios, como a função social da propriedade, em consonância com o Plano Diretor de cada município. Na cidade de São Paulo, em 2014, durante a gestão de Fernando Haddad, houve a tentativa de aplicar o imposto de forma progressiva, mas a municipalidade foi impedida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, dando guarida a uma ação movida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ratificada depois pelo então ministro Joaquim Barbosa no Supremo Tribunal Federal (STF). Cabe destacar que a cidade de São Paulo apresenta uma imensa concentração fundiária, em que

*1% dos proprietários – 22.400 pessoas – concentra 25% de todos os imóveis registrados na cidade, o que significa 45% do valor imobiliário municipal – R\$ 749 bilhões. Considerando somente estes dados, estes proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio (OXFAM 2017, p. 33).*

Em termos de arrecadação total, a parcela dos impostos sobre o patrimônio nas três esferas de governo é muito baixa, da ordem de 1,51% do PIB em 2016, levando-se em consideração o montante arrecadado com o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão Causa - Mortis e Doação (ITCD) e o Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITBI) (SINDIFISCO, 2018, p. 12).

---

83 Mais recentemente, as plataformas de aluguel por temporada, como o AirBnb, ajudaram a acelerar os processos de gentrificação, aumentando a renda dos aluguéis por temporada e promovendo a expulsão de antigos moradores que não podem pagar os altos preços recebidos pelos proprietários dos imóveis a partir dessas plataformas.

Por fim, merecem ser destacadas as possibilidades de elisão e evasão fiscal que, de forma legal e ilegal, impedem que grandes quantidades de recursos financeiros sejam arrecadadas pelo Estado. No caso da elisão, apesar de considerada legal, deveria ser considerada imoral em um país com enormes desigualdades econômicas. Tratam-se de malabarismos promovidos por pessoas físicas e jurídicas com possibilidades de acesso a advogados tributaristas que dominam as fórmulas para diminuição do pagamento de impostos, em detrimento da arrecadação que poderia ser utilizada para reduzir as desigualdades sociais do país<sup>84</sup>. Com base em estudos realizados pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda (Sinprofaz), Oxfam (2017, p. 50) identifica que “a arrecadação tributária brasileira poderia se expandir, sem aumento de impostos, caso fosse possível eliminar a evasão tributária. A estimativa mais conservadora da entidade aponta para uma sonegação tributária da ordem de R\$ 275 bilhões em 2016”.

No caso das renúncias fiscais, considerados gastos tributários, exceções que se cristalizaram como regra ao longo dos anos, os valores para 2016 foram de R\$ 271 bilhões (idem, ibidem). A entidade aponta outras distorções, como as mencionadas isenção de lucros e dividendos e a instituição de juros sobre capital próprio, além da isenção de imposto de renda da pessoa física sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior. Somados, esses mecanismos poderiam trazer aos cofres públicos em 2016 cerca de R\$ 600 bilhões (considerando uma alíquota de 15% para lucros e dividendos), aproximadamente 10% do valor do PIB naquele ano.

Em termos gerais, a carga tributária brasileira penaliza mais duramente as pessoas com as menores rendas. Com base nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, de 2008/09, Ipea (2011, p. 6) identifica que a regressividade da carga tributária total é evidente: no caso dos 10% mais pobres, a carga total atinge 30%,

---

84 Em muitos casos, argumenta-se que os valores arrecadados seriam mal utilizados, seja por corrupção ou má gestão; nesse caso, nos parece mais efetivos empreender esforços para melhorar a gestão pública, e não se utilizar de mecanismo imorais para pagar menos impostos.

caindo continuamente até atingir 10% no caso dos 10% mais ricos. Os autores apontam que essa situação pouco se alterou em relação aos dados da POF de 2002/03, e pode-se inferir que poucas mudanças também tenham sido observadas nos números atuais. A partir das análises de Salvador (2014), identifica-se que a carga tributária *penaliza proporcionalmente mais aos negros e às mulheres, em comparação com os homens brancos: três em cada quatro brasileiros que estão na faixa dos 10% mais pobres – a que mais gasta com tributos – são negros e mais da metade são mulheres. Por outro lado, dentre os 10% mais ricos, os que pagam a menor quantidade relativa de impostos, dois em cada três são brancos e são homens (OXFAM 2017, p. 48).*

• 198 •

Essa breve análise sobre o sistema tributário brasileiro confirma o “fetiche” das altas cargas tributárias, que acaba penalizando duramente o consumo e a renda das classes pobres e negras, socializando custos de reprodução das famílias mais ricas para toda a sociedade e atentando contra o princípio da justiça tributária.

*Em suma, do ponto de vista distributivo, o problema brasileiro não está tanto no nível da carga tributária, mas, sim, na sua composição. (...) a partir de cálculos simples baseados nas contribuições marginais, é razoável inferir que, se toda a carga tributária tivesse o mesmo perfil distributivo do imposto de renda, a desigualdade no Brasil seria bem menor, mesmo se as transferências estatais regressivas permanecessem idênticas (MEDEIROS; SOUZA, 2013, p. 27).*

O problema não está tanto na carga tributária total, mas em quem paga, quanto paga, e como paga. No atual modelo, identifica-se uma pequena casta de ricos com hábitos suntuosos sendo suportados pela grande massa de trabalhadores e trabalhadoras pobres e negras, que acabam sem acesso ao mínimo necessário para a satisfação de suas necessidades humanas básicas, essenciais para sua sobrevivência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema tributário brasileiro deve ser considerado parte relevante da engrenagem do racismo estrutural, na medida em que retira das pessoas pobres e negras os já escassos recursos financeiros recebidos via salários. Esses recursos não são efetivamente revertidos em políticas públicas que possam beneficiar esses grupos, como foi demonstrado nos capítulos anteriores. Ao contrário, grande parte desses recursos acaba suportando a acumulação capitalista a partir do orçamento público, seja diretamente via pagamento de juros da dívida pública, seja no financiamento de políticas públicas que suportem a reprodução dessas classes dominantes. • 199 •

Nesse sentido, as pessoas negras são triplamente violadas pela sociedade com o suporte do Estado: no pagamento de sua força de trabalho abaixo do valor necessário para sua reprodução; na expropriação de recursos via sistema tributário; e na ausência de políticas públicas efetivamente voltadas para o enfrentamento da situação de pobreza e miséria determinadas pelas violações do salário e da tributação injustas.

A partir de sua dimensão estrutural, argumentou-se que o racismo não precisa necessariamente de regras que discriminem as pessoas negras. Os legisladores não precisam criar leis abertamente racistas para que as pessoas negras sejam prejudicadas. Mesmo leis que tratem todas as pessoas como iguais podem ser parte da engrenagem do racismo, atentando contra o princípio da equidade. Considerar pessoas brancas e negras como iguais negligencia o passado histórico de marginalização e discriminação contra as pessoas negras e contribui para a manutenção das desigualdades raciais no país.

A formação do mercado de trabalho a partir da segunda metade do século XIX prejudicou fortemente as pessoas negras escravizadas e libertas. A lei de terras foi fundamental para a

manutenção dos latifúndios e para impedir o acesso dessas pessoas a um recurso fundamental para sua sobrevivência. As políticas oficiais de imigração de pessoas europeias brancas fomentaram uma competição injusta pelas posições no nascente mercado assalariado. A partir de ideais eugenistas, a busca pelo embranquecimento do país relegou as pessoas negras às piores posições nesse mercado, ligadas a atividades informais e de baixa qualificação, selando as relações entre a questão econômica e a desigualdade racial.

• 200 • A partir dessas relações, o sistema tributário nacional tem sido uma peça bastante eficiente na manutenção tanto da pobreza como da riqueza existente na sociedade brasileira. A concentração em impostos indiretos e sobre o consumo, com estrutura fortemente regressiva, determina uma transferência de recursos dos mais pobres para os mais ricos via orçamento público. Essa dinâmica acaba se apropriando do salário recebido a partir da superexploração do trabalho de pessoas pobres e negras para atendimento das demandas das classes dominantes a partir da ação do Estado.

O imposto de renda, que poderia ser efetivamente progressivo, acaba taxando proporcionalmente menos as pessoas mais ricas, principalmente as super-ricas. Mesmo a taxa progressiva apenas da renda não alcança a justiça tributária, dada a extrema concentração de riquezas no país, determinada principalmente pela sua estrutura fundiária altamente concentrada; além disso, ainda não alcançaria os ganhos financeiros, devido à isenção do imposto sobre lucros e dividendos e as possibilidades de remuneração de juros sobre o capital próprio. A tributação progressiva da renda afeta apenas uma parte do fluxo de riqueza, deixando intacto o estoque concentrado de propriedades rurais e urbanas, aeronaves e iates, bens suntuosos fruídos por uma pequena casta dominante.

A suposta democracia racial no Brasil, que teve como essência a busca pelo embranquecimento da população, dificultou a formação de uma classe média negra que pudesse se valer de seus próprios intelectuais na luta pela emancipação do povo negro. Nesse sentido, o sistema tributário nacional cumpre um papel relevante,

sobretaxando pessoas pobres, negras em sua maioria, retirando recursos já escassos e dificultando sua formação profissional e educacional.

Atualmente, tem sido bastante difundida uma expressão da filósofa socialista estadunidense Angela Davis, argumentando que em uma sociedade racista não basta não ser racista, é preciso ser antirracista. Para que isso ocorra, é necessário que as desigualdades raciais sejam reconhecidas – tanto as mazelas sofridas pelas pessoas negras quanto seu par dialético, os privilégios da branquitude. Mais que isso, são necessárias ações concretas para alteração desse quadro, o que significa garantir a equidade, a partir da aplicação de políticas afirmativas, em todos os campos em que seja necessário tratar desiguais como desiguais. Na esfera da tributação, como ficou demonstrado, a promoção da equidade é uma necessidade urgente, para garantir que pessoas negras possam disputar em melhores condições as já escassas oportunidades disponíveis na sociedade brasileira. • 201 •

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Negros e pobres pagam mais impostos no Brasil**. Entrevista a Pedro Borges. 2016. Disponível em <https://www.ceert.org.br/noticias/politica-no-brasil/14075/negros-e-pobres-pagam-mais-impostos-no-brasil>. Acesso em 22/03/2019.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Editora Letramento, 2018.

• 202 • CARDOSO, Lourenço. **Branquitude acrítica e crítica: A supremacia racial e o branco anti-racista**. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2010, 8, jan-jun.

DIANGELO, Robin. **White Fragility: Why It's So Hard for White People to Talk About Racism**. Boston: Beacon Press. 2018.

DICE. CESifo. **Inheritance Taxation, General Characteristics, 2013**. Disponível em <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Finance/Taxes/inheritance-taxation-general-characteristics/fileBinary/inheritance-taxation-general-characteristics.pdf>. Acesso em 22/03/2019.

FANON, Franz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FATORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **Os números da dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. 2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Texto para discussão 2190. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2016.

GODOI, Marciano Seabra de. **Tributação e orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 50, n. 200, p. 137-151, out.- dez. 2013.

IPEA. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Brasília: Ipea, 19 de maio de 2011. Comunicados do Ipea no 92.

MBEMBE, Achille. *Critique of Black Reason*. Durham: Duke University Press. 2017.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. • 203 •

MILLS, Charles W. *The Racial Contract*. Ithaca and London: Cornell University Press. 1997.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. São Paulo: Ática, 1988.

OXFAM. **A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo. Oxfam Brasil, 2017.

PEC 283. **Proposta de Emenda à Constituição 283**. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1105191&filename=PEC+283/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1105191&filename=PEC+283/2013)

PINHEIRO Luana; MADSEN, Nina. **As mulheres negras no trabalho doméstico remunerado**. Ipea. Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 8. Edição 70, 2011.

PINHEIRO et al. **Mulheres e Trabalho: breve análise do período 2004-2014**. In: Nota Técnica, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), n. 24, Brasília, mar, 2016.

PIRES, Manoel. **O imposto sobre herança**. In: Observatório de Política Fiscal. FGV-IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. 2018. Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/o-imposto-sobre-heranca>.

PRETA-RARA. **Eu, empregada doméstica: a senzala moderna é o quartinho da empregada**. Belo Horizonte: Letramento. 2019.

• 204 •

SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Inesc: Brasília, 2014.

SALVADOR, Evilasio; YANNOULAS, Silvia. **Orçamento e financiamento de políticas públicas: Questões de Gênero e Raça**. Revista Feminismos, Salvador, v. 1, n. 2, maio/ago. 2013.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”: raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana**. São Paulo, 2012.

SINDIFISCO. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais em 2017**. Brasília: 2018.

THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a Abolição**. Brasília: IPEA, 2008.



**Este livro foi feito com a colaboração da Rede Urbana de Ações Socioculturais. A RUAS é uma Oscip que atua há mais de 15 anos nas periferias do Distrito Federal, com projetos de impacto social no território. As principais pautas da RUAS são: direito à cidade, combate à discriminação de gênero e racial, descentralização da cultura, direito à comunicação e combate à desigualdade social. A parceria entre a Assecor e a RUAS tem como objetivo a criação de estratégias de comunicação pautadas na diversidade, pluralidade de ideias e defesa da democracia.**

