

Capítulo 16

ORÇAMENTO DA UNIÃO: INSTRUMENTO PARA A IGUALDADE DE GÊNERO E PARA O DESENVOLVIMENTO

LUÍSA CARDOSO GUEDES DE SOUZA¹

FLÁVIA SANTINONI VERA²

Introdução

Fortalecer as mulheres para que participem plenamente da vida econômica repercute diretamente em vários níveis do desenvolvimento nacional, sendo a igualdade de gênero³ um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴ estabelecidos, em 2000, pela Organização das Nações Unidas. Para medir e publicamente relatar o progresso no alcance da igualdade de gênero e suas consequências para o desenvolvimento, o orçamento da União pode ter um papel fundamental.

O presente trabalho objetiva, assim, relacionar o papel social do orçamento, seu impacto sobre as políticas públicas, igualdade de gênero e desenvolvimento. A partir de pesquisa bibliográfica, é feita análise qualitativa descritiva e por meio de levantamento documental no portal Siga Brasil do Senado Federal, análise quantitativa das variáveis.

Incorporar uma visão de gênero na formulação das práticas estatais é crucial para a superação dos entraves ao crescimento, sendo, na Seção 1, discutido o custo econômico da desigualdade de gênero para o desenvolvimento. Nesse sentido, é defendida, na Seção 1.1, a necessidade de tomar o gênero como um conceito transversal, incluindo suas várias dimensões de análise nas ações governamentais, a fim de desafiar a neutralidade dos instrumentos políticos, como o orçamento.

¹ Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade de Brasília.

² Mestre e Doutora em Direito pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Bacharel em Direito (2000) e em Ciências Econômicas (1986) pela UnB. Especialista em Análise Econômica do Direito. Pós-doutora pela Universidade de Hamburgo e pelo International Centre for Economic Research em Turim, Itália.

³ O uso do termo gênero como categoria de análise se estrutura na elaboração da identidade de homens e mulheres e considera a construção cultural das noções de masculinidade e feminilidade.

⁴ Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>

O orçamento, sendo importante ferramenta para a democratização do Estado e das relações socioeconômicas, deve ser constantemente monitorado e avaliado, para que as metas governamentais estabelecidas possam ser efetivamente atingidas. A Seção 2, assim, analisa a importância de submeter o orçamento a avaliações de impacto, dado que igualdade na alocação de recursos não necessariamente significará igualdade nos resultados.

A Seção 2.1, então, expõe a noção de orçamento orientado para o desempenho, que possibilita que o vínculo entre recursos e resultados seja examinado e fortalecido. A análise econômica de comparação entre custos e efetividade dos programas impõe tecnocracia às decisões orçamentárias, racionalizando, de certa forma, seu caráter político. Contudo, ressalta-se, na Seção 2.2, a necessidade de que a análise tenha múltiplas dimensões e considere a relevância das questões de gênero, dado que homens e mulheres estão situados de forma diferente na economia.

A Seção 3 trata de orçamentos sensíveis a gênero, iniciativas comuns em vários países, que inter-relacionam o desempenho orçamentário, a busca por igualdade de gênero e desenvolvimento, integrando uma perspectiva feminista ao orçamento. A situação orçamentária brasileira e seus problemas são então discutidos na Seção 4, abordando o Orçamento Mulher, que é o conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que impactam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres, e abordando possíveis modificações que possam estruturar no Brasil um arcabouço institucional favorável à igualdade de gênero.

1 Desenvolvimento e igualdade de gênero

Nas últimas décadas, os níveis de educação e de saúde das mulheres em países em desenvolvimento melhoraram consideravelmente, mas tal progresso não ocorreu nas relações econômicas – em relação aos homens, as mulheres continuam a ter menor participação no mercado de trabalho formal, no acesso ao crédito, na garantia do direito de propriedade, nas oportunidades de empreendimento, além de apresentarem menor nível de renda (The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM, 2008).

As mulheres, sendo maioria na economia informal e na execução de trabalhos não-remunerados, estão em posição de desvantagem econômica em relação aos homens. Contudo, o efeito multiplicador da igualdade de gênero é cada vez mais reconhecido – ao diminuir as barreiras sociais, políticas e econômicas à população feminina, todos se

beneficiam de índices nacionais de educação e de produtividade mais altos, além de índices de pobreza e de mortalidade infantil mais baixos (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Mulheres educadas que recebem e controlam sua própria renda são essenciais para a diminuição do crescimento populacional, para a expansão da economia e para que ciclos de pobreza sejam quebrados.

A desigualdade de gênero, em suas diversas formas, tem um alto custo econômico – a discriminação das mulheres leva a uma perversa alocação de recursos humanos no mercado de trabalho, não havendo maximização do potencial daquele mercado. A ineficiente alocação do fator trabalho resulta, então, em menos produção, menos renda, menos competitividade, menos emprego e menos bem-estar social (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Portanto, se isto é corrigido, aumenta-se a probabilidade de haver crescimento econômico e desenvolvimento. Afirma-se assim que ter as mulheres como participantes ativas em todos os níveis e setores da atividade econômica é essencial para a formação de uma sociedade próspera, para a melhora da qualidade de vida e para o fortalecimento da economia nacional, sendo o desenvolvimento plenamente atingido quando as capacidades de todos os cidadãos forem aproveitadas.

As relações de gênero são fundamentalmente desiguais e podem ser percebidas em diversas práticas e valores culturais, tendo em vista os diferentes papéis sociais designados ao homem e à mulher (Hofbauer, 2003). O comprometimento governamental com a redução da desigualdade de gênero, então, deve considerar a contribuição feminina para economia, em seus papéis produtivos e reprodutivos, em consonância com uma perspectiva de responsabilidades divididas no espaço público e no privado. Para que uma igualdade substantiva seja atingida, o Estado deve criar uma estrutura de incentivos que possa coibir a discriminação das mulheres e deve trabalhar para que elas gozem de seus direitos em seus lares, nas comunidades, nos negócios, no setor público e em todas as operações estatais.

1.1 O gênero como um conceito transversal⁵

A transversalidade de gênero foi inicialmente proposta em 1985, na Conferência do Terceiro Mundo sobre as Mulheres, em Nairóbi, Quênia. Apesar de sua reconhecida complexidade, transversalizar o gênero significa, fundamentalmente, avaliar as implicações, em todas as áreas e em todos os níveis, para homens e mulheres, de qualquer tipo de ação

⁵ Em inglês, *Gender Mainstreaming*.

planejada, incluindo projetos legislativos, programas governamentais e políticas públicas (The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM, 2008).

Dessa forma, o conceito transversal de gênero é estratégico para a inclusão das opiniões e experiências, masculinas e femininas, na elaboração, na implementação, no monitoramento e na avaliação de qualquer atividade proposta em todas suas esferas – política, social e econômica, para que homens e mulheres possam se beneficiar igualmente. Desafia-se, assim, a suposta neutralidade de gênero relacionada à prática estatal.

É imperativo reconhecer que questões de equidade de gênero estão presentes no trabalho de todos os ministérios e em uma enorme gama de programas, não apenas naqueles que visam melhorar especificamente a situação da mulher (UNIFEM Discussion Paper, 2008). Contudo, equidade não significa tratamento idêntico a homens e mulheres; o tratamento distinto faz-se necessário, em determinadas circunstâncias, para abranger as diferenças biológicas e as culturalmente construídas entre homens e mulheres.

O orçamento, apesar de também reproduzir a premissa da não-diferenciação, possui grande potencial para a redução da desigualdade de gênero. Alcançar a transversalidade de gênero no orçamento federal é um desafio que implica mudanças radicais no planejamento, na execução e na avaliação das políticas implementadas por seu intermédio. Considerando os diferentes efeitos de suas diretrizes, significa institucionalizar uma política de gênero em toda complexidade, para o combate às relações desiguais existentes (Graça & Malaguti, 2003).

2 Orçamento submetido a avaliações de impacto

Alcançar a igualdade de gênero requer mais do que igualdade de oportunidades e de acesso aos recursos; requer igualdade de resultados. Assim, o orçamento deve ser baseado em resultados mensuráveis para que seja possível identificar e apoiar as mudanças que façam o orçamento ser mais responsável quanto às questões de gênero e servir como instrumento de referência.

O Estado que preza pela qualidade dos serviços públicos prestados deve prezar pela eficácia alocativa dos recursos disponíveis, o que implica uma reforma orçamentária em prol da governança, melhorando a forma como o País administra seus recursos socioeconômicos. É, assim, de grande importância saber o destino dos recursos, mas é ainda mais importante saber o impacto decorrente dos gastos. Logo, a análise vai além da ideia de

visibilidade orçamentária, dado que a distribuição dos gastos não garante a distribuição de benefícios (Hofbauer, 2003).

Em adição, o orçamento que é submetido a avaliações de impacto promove *accountability*, fortalecendo o compromisso governamental com seus cidadãos, e transparência, evidenciando se os recursos foram utilizados da forma planejada e se trouxeram os benefícios esperados, informando todas as partes interessadas, principalmente a mídia e o público, de forma clara (Sharp, 2003). Além disso, as avaliações de impacto impulsionam o desenvolvimento nacional ao alocar os recursos de forma que as políticas públicas se tornem mais eficientes.

É difícil traçar uma relação linear entre o orçamento e seu impacto real, sendo crucial que sejam elaboradas formas claras de medição, objetivando estabelecer a relação entre recursos e resultados (Sharp, 2003). Contudo, deve-se enfatizar que uma reforma consistente no sistema orçamentário é dependente da motivação dos agentes políticos. Nesse sentido, os representantes do Estado devem perceber o quão importante é rever sistematicamente como a população está se beneficiando dos gastos públicos, investigando o conteúdo e a implantação dos diversos programas em seus contextos socioeconômicos específicos.

2.1 Orçamento direcionado ao desempenho⁶

Orçamento direcionado ao desempenho se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público destinados a fortalecer o vínculo entre recursos e resultados, por meio da utilização sistemática de informações formais de desempenho, com o objetivo de aumentar a eficiência de alocação de verbas e a produtividade dos gastos públicos (Bezerra, 2007). Dessa forma, o processo de decisão orçamentário alinha-se de forma mais coerente com as prioridades governamentais e seus impactos.

Segundo Rhonda Sharp (2003), os recursos, a produção e os serviços e os impactos resultantes devem ser mensuráveis e julgados quanto aos seguintes critérios de desempenho:

- a. Economia: os recursos devem ter o menor custo possível;
- b. Eficiência: a produção e a prestação de serviços devem ser maximizadas, considerando indicadores como quantidade, qualidade, tempo e custo;
- c. Efetividade: os resultados esperados foram atingidos, considerando indicadores como quantidade, qualidade, acesso e adequação.

⁶ Em inglês, *Performance-Oriented Budget*.

Defender a igualdade de gênero, entretanto, requer a inclusão de mais um critério: a equidade, garantia de que as políticas não reforcem, e se possível, reduzam as desigualdades existentes (Sharp, 2003). Os impactos resultantes, diretos e indiretos, devem ser analisados e, a partir dessa avaliação, a legitimidade do processo poderá ser discutida, baseada em uma dinâmica de médio a longo prazo.

As medidas de desempenho devem ser bem definidas e relevantes para o que está sendo tomado como objetivo; devem evitar a criação de incentivos perversos, como o fortalecimento de estereótipos; devem ser confiáveis e devem ser periódicas para que possa haver estudos comparativos. As partes interessadas, então, possuirão o arcabouço necessário para avaliar quais programas são válidos, quais não são e quais lições podem ser aprendidas no processo como um todo.

Dessa forma, as informações quanto ao desempenho dos programas são de grande importância para enquadrar as decisões orçamentárias em modelos estruturados e justificáveis, promovendo *accountability* e transparência, além de estabelecer bases para a cultura de participação civil, como os orçamentos participativos, dado que a elaboração de políticas e programas requer a consulta e a participação dos que por eles serão beneficiados.

O orçamento direcionado ao desempenho, quando implantado de forma integral e bem-sucedida, pode trazer mudanças radicais aos arranjos institucionais. Os dados obtidos podem fornecer informações cruciais para a identificação e defesa das mudanças necessárias, sendo instrumentos de grande potencial para o progresso da igualdade de gênero (Sharp, 2003).

2.2 Avaliações de impacto submetidas à análise de gênero

Homens e mulheres são situados na economia de forma distinta, enfrentando restrições específicas e assumindo responsabilidades sociais diferentes. Consequentemente, é provável que reajam de forma diferente às políticas, evidenciando o caráter estrutural da desigualdade de gênero, que deve ser tomada como fator importante da formulação orçamentária para que o Estado possa buscar maneiras de solucioná-la (Himmelweit, 2002).

O orçamento entra em vigor pela lei, tendo o governo o dever de assegurar que essa lei está em conformidade com as leis internacionais ratificadas pelo País. A Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, foi ratificada pelo Brasil em 1984. O orçamento federal, então, para estar de acordo com a

Convenção, deve levantar possíveis questões de gênero em cada setor; analisar a adequação das políticas a serem adotadas e da alocação de recursos, além de seus impactos em longo prazo. Deve também examinar o envolvimento e a participação feminina na formulação orçamentária; as oportunidades de emprego para as mulheres; o impacto na jornada de trabalho feminina e o impacto no poder de decisão das mulheres (Elson, 2006).

Não raro, o trabalho não remunerado das mulheres relacionado ao cuidado de outrem representa um subsídio oculto aos programas do governo, pois políticas de austeridade tendem a transferir seus custos para a economia não remunerada. A elasticidade salarial da oferta de trabalho feminina é geralmente maior do que a masculina, dada a responsabilidade do cuidar, construída socialmente por normas de gênero que acabam por significar mais do que a premissa da maximização do interesse individual (Himmelweit, 2002). Dessa forma, qualquer análise de políticas socioeconômicas deve levar em consideração as diferenças entre a economia não remunerada e a remunerada, além da transferência de custos entre elas. Cortes nos gastos públicos na área da saúde, por exemplo, podem aumentar a carga de trabalho não-remunerado das mulheres, que geralmente são as responsáveis por cuidar de parentes doentes.

Nesse sentido, é imperativo examinar o impacto para as mulheres, também das ações não relacionadas a gênero, pois apesar de aparentarem neutralidade, seus impactos podem não ser neutros (Budlender & Sharp, 1998). Idealmente, as políticas encorajariam a autonomia da escolha econômica de homens e mulheres em trabalhos remunerados e não remunerados de forma igualitária; contudo, externalidades, como os costumes, fazem com que, para obter maior relevância no processo orçamentário, os direitos das mulheres tenham que ser apoiados por uma estrutura analítica detalhada.

3 Orçamento sensível a questões de gênero⁷

As experiências pioneiras em orçamentos sensíveis ao gênero ocorreram em 1984, na Austrália, e em 1995, na África do Sul e em três países do *Commonwealth* britânico (Reino Unido, Uganda e Tanzânia). Tornando visível a dimensão de gênero nos mais variados setores, as iniciativas romperam com a crença segundo a qual atender aos direitos e às necessidades das mulheres implicaria necessariamente incrementar os gastos. Redefiniram-se as prioridades em termos de gastos públicos sem criar despesas adicionais, mas assegurando que as despesas existentes contemplavam os direitos de todos (Budlender & Sharp, 1998).

⁷ Em inglês, são utilizados termos como *Gender-Sensitive Budget*, *Gender-Responsive Budget* e *Gender Budgets Initiative*.

Desde então, tais iniciativas, se multiplicaram em âmbito local, regional e nacional e são levadas a frente por organizações de mulheres, grupos de pesquisadoras, movimentos pela transparência orçamentária e por governos locais e nacionais. Em sua maioria, os orçamentos sensíveis a gênero são parte de uma ampla reforma do setor público, baseada na necessidade de racionalizar os gastos e tornar as decisões orçamentárias mais direcionadas ao desempenho.

Não se trata, assim, de um orçamento separado para as mulheres, nem de um aumento nas alocações para os programas que atingem especificamente as mulheres, mas da integração de uma perspectiva feminista nas decisões orçamentárias. Sendo possível, dessa forma, analisar os efeitos reais relacionados a gênero das diversas políticas públicas, informar melhor os parlamentares e estimulá-los para que a alocação de recursos se dê de forma igualitária (Hofbauer, 2003).

A metodologia de análise do orçamento nacional pela perspectiva de gênero de Debbie Budlender e Rhonda Sharp (1998) estrutura três categorias para a análise dos gastos: as medidas sexo-específicas destinadas a mulheres e meninas; as medidas de ação positiva em prol da igualdade; e as medidas e os programas genéricos nos quais a análise de gênero deve ser aplicada aos gastos imputáveis a indivíduos e aos gastos de caráter coletivo, aos gastos tangíveis mensuráveis e aos serviços intangíveis de regulação. Num esforço de sistematização, contudo, Diane Elson (2002) identifica sete ferramentas para a análise do orçamento:

1. Avaliação de política considerando a perspectiva de gênero – estima se, e como, a política irá diminuir ou aumentar as desigualdades de gênero;
2. Análise dos beneficiários desagregada por sexo – mede se os beneficiários reais ou potenciais têm suas necessidades atendidas, avaliando a adequação do programa e dando voz aos cidadãos, a fim de evitar resultados inesperados;
3. Análise de gênero da incidência dos gastos públicos – avalia a distribuição dos recursos orçamentários entre homens, mulheres, meninos e meninas, estabelecendo um custo unitário de determinado serviço e calculando em que medida cada um dos grupos faz uso desse serviço;
4. Análise de gênero do sistema fiscal – avalia os impactos da tributação sobre homens e mulheres, assim como a relação entre a receita arrecadada e a demanda por gastos públicos;

5. Análise de gênero do impacto do orçamento no uso do tempo – relaciona as dotações orçamentárias, e os serviços fornecidos por elas, à forma como diferentes membros de uma família gastam seu tempo, explicitando como os gastos públicos afetam as relações de gênero;
6. Análise de gênero dos modelos de política econômica de médio prazo – incorpora perspectiva de gênero às políticas ao desagregar variáveis por sexo, ao relacionar as contas nacionais à economia não remunerada e ao destacar e desafiar os pressupostos de neutralidade sobre a economia, que ignoram as diferenças, construídas ou não, entre homens e mulheres;
7. Relatório orçamentário de gênero – as diferentes agências do governo reportam as implicações de suas despesas com os objetivos de igualdade de gênero, contribuindo para a *accountability* governamental.

A falta de transparência e de disponibilidade de dados constitui um desafio constante e compartilhado pela maioria das experiências de orçamentos sensíveis a gênero no mundo, seja em decorrência da escassez de dados desagregados por sexo, seja pelo acesso limitado à informação orçamentária (Sharp, 2003). Acrescenta-se a esse limite a necessidade de sensibilizar e treinar os governantes e os servidores públicos para a análise de gênero num contexto governamental marcado pela falta de incentivos.

Para que mudanças ocorram, vale destacar a importância de fomentar apoios políticos estratégicos e de construir alianças junto a vários atores sociais; de integrar a participação cidadã e a capacitação das organizações de mulheres no centro das iniciativas; de investir no fortalecimento institucional das secretarias, dos conselhos e das comissões de políticas públicas para as mulheres; de trabalhar os diferentes níveis de decisão política e de execução das políticas públicas; de consolidar a produção e o acesso a dados e informações desagregados por sexo, idade, localidade e outras variáveis para melhor atender às necessidades de todos os cidadãos; de investir na produção de indicadores de resultado sensíveis ao gênero e de desenvolver sistemas participativos de monitoramento das políticas públicas e dos orçamentos, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.

Em adição, devem ser considerados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, definidos em 2000 pela Organização das Nações Unidas. Essa obrigação diz respeito não só ao terceiro objetivo (igualdade entre os sexos e valorização da mulher) e aos compromissos nacionais em termos de igualdade de gênero, mas também à importância de reduzir essas desigualdades para alcançar todos os outros objetivos (Elson, 2002).

Trata-se de verificar se os gastos públicos são suficientes e adequados para, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades entre mulheres e homens e alcançar os objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, os orçamentos sensíveis a gênero constroem a equidade, referindo-se à redução das desigualdades entre mulheres e homens, e a eficiência socioeconômica, referindo-se à integração da análise de gênero às políticas e aos orçamentos públicos. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dessa forma, são trabalhados de maneira interdependente e o caráter transversal das desigualdades entre homens e mulheres pode ser confirmado.

O orçamento, então, sendo um processo político influenciado por contextos políticos mais amplos, é um dos instrumentos com grande potencial de desempenhar papel importantíssimo na promoção da igualdade de gênero. Fazendo assim necessário, sensibilizar continuamente os parlamentares, proporcionando-lhes informações sólidas, para que o Estado, dessa forma, possa ser responsável por traduzir seu comprometimento com a igualdade de gênero em comprometer orçamentários.

4 Orçamento e igualdade de gênero no Brasil hoje

O processo orçamentário brasileiro é caracterizado pela enorme liberdade que o Executivo tem para executar os gastos, com grande autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo (Bezerra, 2007); por isso, o orçamento aprovado é autorizativo e não impositivo, o que traz sérios problemas a todo o sistema como os restos a pagar. O constante contingenciamento das verbas, controlado pelo Ministério da Fazenda, é parte fundamental da lógica fiscalista, que permite pouca articulação com o que ocorre em cada política pública.

Há descompasso, assim, entre planejamento, elaboração e execução do orçamento. O modelo de gestão brasileiro é altamente centralizador, o que se torna um obstáculo à priorização das ações sociais. A elaboração é dificultada pelo caráter “engessado” da maior parte das despesas e pelas emendas parlamentares, que acabam por tornar as ações extremamente fragmentadas.

Na verdade, são duas faces da mesma moeda, pois a definição de um número de gastos obrigatórios deriva da desconfiança em relação ao “emendismo” parlamentar, e este se torna uma válvula de escape para que os congressistas tenham algum poder de decisão orçamentária. A irracional soma destes dois aspectos faz com que os partidos e,

especificamente, o Legislativo tornam-se incapazes de definir uma agenda programática e sistêmica de políticas governamentais (Bezerra, 2007).

São inexistentes avaliações de impacto no orçamento, não sendo comum nem a realização de comparações de custos entre programas, quer dentro do setor público, quer com o setor privado, quando tal é possível (Bezerra, 2007). O monitoramento, assim como a definição dos programas e ações incluídos no Plano Plurianual, são feitos utilizando-se o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas realizado como uma ação conjunta com as Secretarias de Planejamento e Orçamento de cada Ministério. Trata-se mais de um relatório de acompanhamento orçamentário do que propriamente uma avaliação dos programas, sendo um instrumento gerencial (CFEMEA, 2007).

O orçamento brasileiro, assim, é fraco na sustentação da eficiência alocativa, sendo o estabelecimento de prioridades através de critérios objetivos usados apenas parcialmente para a alocação orçamentária. A efetividade dos arranjos institucionais é prejudicada ainda mais pela falta de abrangência e unidade no orçamento, pela prevalência de segmentos autônomos e pela deficiência na avaliação e na prestação de contas, dado que geralmente, os indicadores são pobres e limitam-se a exprimir aspectos físicos dos programas, relacionados com a execução material das ações, não contribuindo para que os gestores decidam sobre as melhores escolhas a serem tomadas ou qual o grau de satisfação dos objetivos (OECD, 2009).

É necessário mais esforço para melhorar a integração e a consistência das prioridades políticas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e as metas incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Progresso nessa área é um importante pré-requisito para estabelecer a configuração institucional orçamentária como instrumento de administração fiscal custo-efetiva e para que possam ser feitas avaliações periódicas dos impactos das políticas.

Pode-se afirmar que reformar o sistema orçamentário brasileiro contribuiria para o estabelecimento de um arcabouço institucional favorável à luta pela igualdade de gênero, visto o potencial que há para que orçamentos direcionados ao desempenho promovam responsabilidade quanto às questões de gênero nos processos orçamentários, facilitando a alocação de recursos, a conscientização, a transparência e a *accountability* governamental em relação ao gênero.

Nesse sentido, a *accountability* social tem sua importância destacada nos orçamentos participativos, caracterizando-se pelo papel institucionalizado dos cidadãos em estabelecer prioridades de gastos, em monitorar a implantação do que foi decidido e como os fundos locais são investidos. Contudo, a porcentagem sobre a qual a população efetivamente decide é muito pequena: geralmente não mais de 5% de todo orçamento (CFEMEA, 2010). Além disso, é limitado o número de cidadãos que têm poder de decisão, pois a comunidade escolhe um determinado número de representantes. É preciso enfatizar, assim, que o orçamento opera em uma intensa arena política, está entremeadado de estruturas de poder voltadas para si mesmas e seus arranjos estruturais fundamentais devem ser questionados.

Dessa forma, tomar o orçamento sensível a gênero como parte da agenda governamental, implica enfrentar práticas orçamentárias tradicionais e a forma de concepção das políticas públicas. É um desafio representar a população feminina, articular questões de desigualdade de gênero e obter resultados em um ambiente legislativo majoritariamente masculino e conservador. Tomar o gênero como séria categoria analítica, portanto, é essencial para expor tendências discriminatórias na alocação de recursos e na execução das ações orçamentárias, movendo o debate analítico sobre a igualdade de gênero de um posicionamento moral e passional para uma demanda concreta baseada em argumentos econômicos (Elson, 2006).

Sendo o Brasil um país multiétnico e culturalmente diverso, o orçamento federal contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de beneficiários. Por meio de parcerias com organizações da sociedade civil é possível acompanhar segmentos específicos das políticas públicas, identificando e destacando os diversos ‘orçamentos temáticos’ contidos no orçamento federal, de modo a facilitar o acesso à informação pelos interessados.

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), em parceria com outras organizações, criou uma metodologia que permite aferir a execução dos gastos públicos em programas e ações destinados às mulheres. Surgiu então, em 2002, o Orçamento Mulher, conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que impactam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres. Além disso, foi publicado, em 2008, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) que abarca atividades e ações orçamentárias, que integram o Orçamento Mulher (CFEMEA & SPM).

O Orçamento Mulher é hoje composto por 86 programas governamentais que impactam de diversas formas a vida das mulheres, sendo dividido em nove áreas temáticas. Contudo, o Orçamento Mulher sofre dos mesmos males que o orçamento federal como: contingenciamento de verbas, que acaba gerando aumento fictício de dotações; priorização temática confusa, dado que muitas vezes as dotações orçamentárias são genéricas e falta de indicadores, sendo os sistemas de informação mantidos pelo poder público pouco acessível a leigos. Além disso, somam-se a falta de sensibilização e capacitação dos gestores públicos quanto às questões de gênero.

Percebe-se pelas tabelas I e II, que o montante efetivamente pago (última coluna) impede que as ações em favor dos direitos das mulheres sejam integralmente concretizadas. As políticas que não são prioritárias ou não dispõem de garantias constitucionais nem infra-legais não são necessariamente executadas, mesmo que tenham sido previstas.

Tabela I: Execução da LOA 2009 – Orçamento Mulher

	<i>R\$ 1,00</i>						
Tema	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	Empenhado autorizado	Pago/ autorizado
Direitos Humanos e Cidadania	3.288.073.147	3.361.740.548	3.121.195.437	3.121.195.437	2.303.172.263	92,84%	68,51%
Educação e Cultura	3.663.747.930	4.482.354.037	3.364.827.400	3.364.827.400	1.755.351.965	75,07%	39,16%
Gestão	4.739.905.705	1.305.448.004	979.302.727	979.302.727	615.318.868	75,02%	47,13%
Habituação e Desenv. Urbano	6.177.144.130	7.173.085.552	6.619.559.334	6.619.559.334	1.803.812.207	92,28%	25,15%
Identidade Étnico-Racial	785.842.037	835.844.881	733.440.001	733.440.001	568.838.833	87,75%	68,06%
Previdência	991.779.842	1.153.609.842	1.121.428.164	1.121.428.164	1.057.054.762	97,21%	91,63%
Proteção Social	13.317.743.329	14.232.175.978	13.769.822.884	13.769.822.844	13.470.915.254	96,75%	94,65%
Saúde	44.198.611.387	48.416.149.904	47.329.328.616	47.329.328.616	41.007.262.805	97,76%	84,70%
Trabalho e Renda	7.701.932.788	7.697.292.675	6.353.041.143	6.353.041.143	3.258.469.993	82,54%	42,33%
Total	84.864.780.205	88.657.701.421	83.391.945.705	83.391.945.705	65.840.196.950	94,06%	74,26%

Fonte: www.senado.gov.br/siga. Acessado em setembro de 2010.

Tabela II: Execução da LOA 2010 – Orçamento Mulher

	<i>R\$ 1,00</i>						
Tema	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (subelemento)	Pago	Empenhado autorizado	Pago/ autorizado
Direitos Humanos e Cidadania	3.722.390.945	3.985.375.455	1.901.651.116	1.553.644.873	1.546.526.478	47,72%	38,81%
Educação e Cultura	5.536.843.235	5.702.178.177	2.723.569.367	1.439.900.525	1.420.662.822	47,76%	24,91%
Gestão	3.232.921.598	2.531.018.778	610.679.534	362.392.562	348.021.706	24,13%	13,75%
Habituação e Desenv. Urbano	5.458.046.575	5.739.085.365	2.689.996.296	970.413.120	969.978.381	46,87%	16,90%
Identidade Étnico-Racial	891.949.005	898.308.239	470.295.127	325.852.970	322.625.529	52,35%	35,91%
Previdência	1.053.230.184	1.053.230.184	773.522.196	772.699.105	772.654.759	73,44%	73,36%
Proteção Social	15.518.619.087	15.569.704.987	14.793.164.996	10.129.192.760	10.108.389.436	95,01%	64,92%
Saúde	49.477.325.652	50.296.775.727	35.459.393.477	29.740.488.955	29.518.683.831	70,50%	58,69%
Trabalho e Renda	7.011.959.141	7.081.223.903	4.710.367.555	1.188.325.679	1.177.473.033	66,52%	16,63%
Total	91.903.285.422	92.856.900.815	64.132.639.664	46.482.910.549	46.185.016.974	69,07%	49,74%

Fonte: www.senado.gov.br/siga. Acessado em setembro de 2010.

Dadas as baixas execuções orçamentárias, é possível inferir que as metas fixadas para o PPA 2008-2011 nos programas que integram o Orçamento Mulher não poderão ser

alcançadas. Dado o quadro atual, há estudos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) em parceria com os órgãos responsáveis por ações no âmbito do II PNPM, para que seja estabelecida uma metodologia de desagregação dos recursos governamentais a partir de um recorte de gênero. Visto que não há indicadores bem definidos, o desafio não é somente incluir indicadores de gênero nos programas, mas definir indicadores capazes de monitorar os programas e já pensá-los com esse recorte (CFEMEA, 2007).

Em adição, é de grande importância haver a institucionalização de mecanismos de financiamento à implementação de sistemas de monitoramento e de avaliação das políticas públicas. Não há normas específicas para determinar o montante destinado ao monitoramento e à avaliação de programas, mas existem propostas de que o valor deveria variar entre 5% e 10% do valor total destinado ao programa. Desde seu desenho e planejamento inicial, já deveriam ser planejadas e garantidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias as ações que permitissem o monitoramento e a avaliação como parte do próprio programa (CFEMEA, 2007).

Contudo, dada a disponibilidade no portal Siga Brasil dos dados do orçamento da União por data, execução e categorias de classificação programática, as entidades representativas de segmentos da sociedade civil podem exigir maior atenção às dotações autorizadas. E assim o fez o CFEMEA, sendo possível constatar na tabela III um crescimento gradual da execução do Orçamento Mulher nos últimos cinco anos.

Tabela III: Comparativo entre percentuais dos orçamentos de 2005 a 2009 – entre valores liquidados (realmente executados) e autorizados (orçados)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009
Percentual entre orçamento liquidado e autorizado	85,7	88,4	89,5	90,9	94,1

Fonte: www.senado.gov.br/siga. Orçamentos Temáticos. Orçamento Mulher. Elaboração Própria.

Ainda assim, é preciso lembrar que o Orçamento Mulher é muito pequeno em relação ao orçamento federal como um todo. É inadequada a inclusão de uma perspectiva de gênero limitada a identificar os gastos direcionados às mulheres, visto que se incorre, assim, em uma análise superficial que não verifica o quão sensível ao gênero o processo orçamentário realmente é. Apesar de relevante para representar a escassez de recursos alocados para a população feminina, a igualdade de gênero restringe-se a questões isoladas e resolvê-las separadamente não afeta integralmente a complexidade da questão.

Incorporar uma consciência de gênero em todos os aspectos do orçamento e promover alocação, avaliação e uso eficiente dos recursos como parte da agenda governamental é um exercício político fundamental que demanda pesquisa, análise e geração de propostas concretas. Gastos sensíveis a gênero implicam a necessidade de reconhecer e tratar as relações culturais e socioeconômicas entre homens e mulheres, contribuindo para o desenvolvimento, visto que o gênero continua a ser um dos mais persistentes eixos de desigualdade.

Conclusão

Buscou-se promover a discussão sobre o importante papel que o orçamento público pode desempenhar para o alcance da igualdade de gênero e do desenvolvimento. Dar visibilidade ao posicionamento econômico desigual de homens e mulheres e confrontá-lo é fundamental para desconstruir o caráter estrutural da desigualdade de gênero, tomando-o como fator significativo da formulação orçamentária. O comprometimento estatal com a redução da desigualdade de gênero, assim, deve ser baseado em uma perspectiva de responsabilidades compartilhadas no espaço público e no privado, além de incorporar a transversalidade de gênero no planejamento governamental, principalmente em termos de diretrizes de monitoramento e avaliação.

Para desafiar a neutralidade do orçamento são necessárias mudanças radicais na elaboração, na execução e na avaliação das políticas implementadas por seu intermédio. É reconhecida a dificuldade de estabelecer uma relação linear entre o orçamento e seu impacto real, sendo essa uma área ainda em exploração, que carece de informações e bases de dados, em especial dados desagregados por sexo. Contudo, apesar das limitações de análise, é crucial que sejam elaboradas formas claras de medição, objetivando estabelecer a relação entre recursos e resultados, tornando os gastos públicos mais eficientes e contribuindo para o progresso da igualdade de gênero.

Os orçamentos sensíveis a gênero fazem parte de uma ampla reforma do setor público, baseada na necessidade de racionalizar os gastos e tornar as decisões orçamentárias mais direcionadas ao desempenho, reduzindo a chance de questões de gênero serem tomadas como assuntos isolados e impondo uma problematização técnica ao orçamento. Embora possam parecer pressões desnecessárias, somadas a uma agenda governamental já complexa, é importante vê-los não como fardos adicionais, mas como ferramentas inovadoras para

alcançar objetivos governamentais já existentes, como os de desenvolvimento humano, de desempenho econômico e fiscal e de redução da pobreza.

Tornar o orçamento sensível a gênero implica enfrentar práticas orçamentárias conservadoras e a forma tradicional de concepção das políticas públicas, sendo uma reforma consistente no sistema orçamentário totalmente dependente da motivação dos agentes políticos. No Brasil, o modelo de gestão altamente centralizador é fraco na sustentação da eficiência alocativa e, conseqüentemente, na priorização das ações governamentais, tendo o Orçamento Mulher sofrido principalmente com o constante contingenciamento de verbas e com a falta de indicadores de gênero capazes de monitorar os programas.

Além disso, a participação do Orçamento Mulher no orçamento como um todo é muito baixa, sendo adequada a inclusão de uma perspectiva feminista que possa identificar o quão sensível ao gênero o processo orçamentário realmente é. Tomar o gênero como séria categoria analítica, portanto, é essencial para expor tendências discriminatórias na alocação de recursos e na execução das ações orçamentárias, movendo o debate sobre a igualdade de gênero de um posicionamento moral para uma demanda concreta baseada em argumentos econômicos.

Referências bibliográficas

BEZERRA, Ricardo Alfredo. *Orçamento de Resultados: Incentivos para Implantação do Orçamento de Resultados no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BUDLENDER, Debbie & Sharp, Rhonda. *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Canberra: Australian Agency for International Development & London: Commonwealth Secretariat, 1998.

CFEMEA. *Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2007.

CFEMEA. *Trilhas Feministas na Gestão Pública*. Brasília: CFEMEA, 2010.

CFEMEA & SPM. *Nota de esclarecimento sobre a consulta ao II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) no SIGA Brasil*. Acesso em 9/7/2010: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/10.%20Programas%20Sociais/10.2.%20Orçamento%20Mulher/10.2.1.%202010/10.2.1.2.%20Execução/391-II%20PNPM%20-%20Nota%20SPM%20CFEMEA.pdf

ELSON, Diane. *Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples*. New York: UNIFEM, 2002.

ELSON, Diane. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2006.

GRAÇA, Eliana M. & Malaguti, Mirelli. *Orçamento e Gênero: A Luta pela Igualdade. Os Oito Anos de Governo FHC*. Acesso em 20/5/2010: <http://www.cfemea.org.br/pdf/orcamentoogenero.pdf>

HOFBAUER, Helen. *Gender and Budgets, Overview Report*. Sussex: BRIDGE Publications, Institute of Development Studies, 2003.

HIMMELWEIT, Susan. *Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy*. London: Feminist Economics, 8(1): 49-70, Routledge Publisher, 2002.

OECD, Economics Department. *Economic Survey of Brazil 2009: Making Government-Operations More Cost-Effective*. Acesso em 14/6/2010: http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_33733_43225757_1_1_1_1,00.html

SHARP, Rhonda. *Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: UNIFEM, 2003.

UNIFEM Discussion Paper. *Financing Gender Equality is Financing Development*. New York: UNIFEM, 2008.

The UN Non-Governmental Liaison Service & UNIFEM. *Bridging the Gap: Financing Gender Equality*. New York: UNIFEM, 2008.