

**O que é um
Orçamento Sensível a
Gênero e os desafios
do Brasil para adotá-lo**

**Larissa Maria Silva Rosa,
Clara Zanon Brenck &
Bernardo Campolina**

A presente nota discute o conceito de Orçamento Sensível ao Gênero (OSG), apresentando três experiências internacionais (Austrália, África do Sul e Equador) e duas experiências municipais. No caso brasileiro, para além de uma breve apresentação das experiências de Recife e de Belo Horizonte com a implementação de um OSG, a discussão está centrada na estrutura orçamentária e na forma de elaboração do orçamento federal, nas suas regras e limitações. Apesar de focalizada no orçamento federal, os orçamentos dos estados e dos municípios seguem em grande medida lógica semelhante, de forma que as limitações e dificuldades observadas no plano federal podem se reproduzir nos demais entes federativos. A partir das experiências investigadas, argumenta-se que, embora a elaboração de um orçamento nacional muitas vezes priorize critérios macroeconômicos como a solvência da dívida pública, podendo ser visto como um processo neutro e isento de quaisquer privilégios ou tendenciosidades, é necessário compreender como seus componentes podem contribuir para a reprodução ou redução de desigualdades estruturais. Entendemos que o orçamento deve atuar de forma representativa na promoção de um projeto de nação, na busca de uma maior coesão e de uma sociedade mais justa. Um orçamento sensível busca avaliar todas as políticas públicas em termos de seus impactos nas desigualdades de gênero, além de valorizar e promover políticas públicas bem sucedidas nesse âmbito. Considerando os avanços e recomendações internacionais sobre a iniciativa responsiva em gênero, buscamos compreender o atual estágio em que o Brasil se encontra nesse cenário e quais os desafios para que o país avance na implantação de um orçamento sensível.

ROSA, L. M. S.; BRENCK, C. Z.; CAMPOLINA, B. O que é um Orçamento Sensível a Gênero e os desafios do Brasil para adotá-lo. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/ USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 58)

made.feausp@gmail.com

Agradecemos a leitura cuidadosa de Amanda Resende, esta nota beneficiou significativamente de seus comentários. Possíveis erros e omissões são de nossa exclusiva responsabilidade.

1. Introdução

O tamanho e a alocação do orçamento público é tema de debate em todo o mundo. Dentro do orçamento estão as estruturas de programas sociais e aposentadorias, impostos diretos e indiretos, políticas de investimento e promoção do desenvolvimento, fornecimento de serviços públicos como educação e saúde, dentre outros. Cada uma dessas estruturas e políticas é construída com base em um objetivo (ou mais de um objetivo), podendo gerar eventuais disputas dentro do orçamento. As decisões sobre o orçamento público podem ser feitas com base em diversas finalidades, como a redução de desigualdades ou a manutenção da atividade econômica, com políticas anti-cíclicas para evitar ou reduzir a magnitude de crises, por exemplo.

Vimos, no Brasil, a discussão sobre o orçamento e as regras de determinação do gasto e da arrecadação serem discutidas e modificadas, principalmente diante da reforma tributária e da adoção de um Novo Arcabouço Fiscal - o Regime Fiscal Sustentável (RFS). O RFS, por exemplo, atribui regras ao crescimento da despesa e do investimento público atrelados à necessidade de se equilibrar as contas públicas, preocupando-se com a garantia de um superávit primário na maioria dos cenários, mas incluindo também um mecanismo anti-cíclico (Brenck et al., 2023). Este, contudo, não é o único critério possível para se estabelecer uma alocação do orçamento. Na realidade, como criticado pela literatura (Marques et al., 2023; Brenck et al., 2023), tal regra acaba por exacerbar disputas orçamentárias já existentes, comprimindo espaço para as despesas discricionárias, de um lado, e levantando o debate sobre a revisão dos pisos constitucionais da saúde e educação, por outro.

Dentro deste contexto, a presente nota busca apresentar uma alternativa à alocação de recursos orçamentários: os Orçamentos Sensíveis a Gênero (OSG). O OSG busca avaliar todas as políticas públicas e elementos do orçamento em termos de seus impactos nas desigualdades de gênero, utilizando este critério como guia para a construção do orçamento e seus componentes. Apesar de a pauta da desigualdade de gênero ter avançado em várias frentes, o OSG não é uma prática muito adotada entre países. Nesse sentido, a partir de experiências internacionais e municipais, discutimos os desafios de se adotar um OSG no Brasil.

Esta nota está organizada em mais quatro seções, além desta introdutória. Na próxima seção, apresentamos o conceito de Orçamento Sensível a Gênero, seu surgimento, finalidade e requisitos para implementação. Na terceira seção, discutimos três experiências de efetivação de orçamentos sensíveis a gênero, sendo uma na Austrália, na África do Sul e,

por fim, uma no Equador. Na seção que segue, abordamos o caso brasileiro, e discutimos duas experiências municipais: Recife e Belo Horizonte. Nas considerações finais realizamos uma breve discussão sobre a estrutura do orçamento brasileiro e os principais desafios para a implementação de um orçamento sensível ao gênero em âmbito federal.

2. Estrutura Orçamentária e o Orçamento Sensível a Gênero

2.1. A estrutura orçamentária Brasileira

O orçamento é o instrumento de concretização dos objetivos de um governo. É por meio dele que os recursos são alocados e executados nas ações governamentais para que o poder público possa de fato alcançar seus objetivos reais (Hofbauer, 2012). Atualmente, a estrutura legal do orçamento público brasileiro é definida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seus artigos 165 a 169. Contudo, a base conceitual e metodológica dessa estrutura, pautada pelo orçamento-programa, tem suas origens na Lei Geral do Orçamento (Lei nº 4.320/1964), que revoluciona o significado de orçamento público no Brasil. Desse momento em diante, materializa-se a integração entre planejamento e orçamento a partir da instrumentalização de “programas”, isto é, um conjunto de ações governamentais orientado a determinado objetivo.

O sistema orçamentário brasileiro é construído através do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Rodrigues (2020), o Plano Plurianual representa uma lei ordinária elaborada a cada quatro anos, a qual seu início e término de vigência não coincidem com as mudanças de mandatos presidenciais. Desse modo, garante-se uma continuidade no planejamento orçamentário, em prol de políticas de Estado, ao invés de políticas específicas de cada governo. Enquanto isso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é também uma lei ordinária, que define os parâmetros econômicos e fiscais (como as metas de resultado primário) e as obras e serviços mais importantes a ser realizados no ano seguinte, além de elencar outras despesas previstas, como aumentos de salários de servidores, a valorização do salário mínimo e transferências a Estados e Municípios, bem como mudanças tributárias legislativas. Como discorre Rodrigues (2020), a Lei Orçamentária Anual tem como objetivo garantir o cumprimento das metas e ações propostas no PPA, dadas as diretrizes e metas estabelecidas pela LDO, e deve ser encaminhada até o dia 31 de agosto para discussão do poder legislativo anualmente. Todo gasto efetuado por qualquer órgão público deve estar previsto na LOA. A LOA é composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de

Investimento e o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos vinculados à União, da administração direta ou indireta, além dos fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público¹.

2.2. O que é um Orçamento Sensível a Gênero?

Um orçamento sensível ao gênero (OSG) - também conhecido como “orçamento responsivo”, “orçamento baseado em resultados” ou ainda “orçamento focalizado” - é uma abordagem econômica para a formulação e execução do orçamento público que considera os impactos diferenciais dos gastos governamentais e da tributação sobre as mulheres frente aos homens - e possivelmente incluindo também uma perspectiva que dá visibilidade a minorias étnicas e raciais, e outros grupos marginalizados. Essa abordagem busca aumentar o foco nos grupos minoritários, propor mudanças referentes aos objetivos que orientam o orçamento público e aos impactos dele decorrentes. Assim, busca-se garantir que, por meio de políticas públicas, seja possível corrigir as desigualdades de gênero, raça e etnia e promover a igualdade.

As primeiras experiências com os orçamentos sensíveis que lançaram olhar sobre seus impactos em um grupo minoritário foram os orçamentos com enfoque em gênero, instituídos oficialmente a partir da IV Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas e da Plataforma de Ação de Beijing de 1995. Nesse momento, buscou-se firmar compromissos com vistas a uma maior igualdade de gênero e ao fortalecimento dos direitos das mulheres (Reis, 2014). No entanto, para compreender sobre o que se trata um orçamento focalizado, é preciso dar um passo atrás e entender como são classificadas as políticas públicas que representam despesas do ponto de vista de um orçamento. Em geral, as políticas públicas que visam reduzir desigualdades tendem a possuir caráter universal, destinando recursos públicos para todos os cidadãos sem distinção (Costa; Osório; Silva, 2006). Uma vez constatada alguma insuficiência de acesso por parte de determinados grupos, são criadas as políticas afirmativas como estratégias para ampliar o aspecto universal das políticas públicas através da priorização de grupos discriminados (Costa; Osório; Silva, 2006). As políticas focalizadas, por sua vez, são definidas como aquelas em que se defende que o Estado escolha estratégias parciais, destinando certo nível de

recurso para as camadas mais pobres e excluídas da população (Costa; Osório; Silva, 2006).

Ao escrever sobre a implementação de orçamentos sensíveis a gênero, Elson (2005) explicou que a instituição de um OSG deve incluir planejamentos que envolvam diferentes áreas do governo. Os estudos técnicos precisam considerar políticas cobertas pelo orçamento e o potencial de alcance de cada projeto de forma transversal, ou seja, incluindo mais de uma secretaria ou ministério. Os resultados também vão depender das áreas em que essas estratégias foram implementadas, já que as políticas podem ter diferentes metas. Elson (2005) exemplifica essa lógica ao discorrer sobre uma possível política para reduzir a desigualdade entre meninos e meninas através do gasto em educação. Uma estratégia como essa requer mudanças não somente no Ministério da Educação, mas também em vários outros programas e alas do governo, como as entidades e órgãos de assistência social às famílias. A autora ainda esclarece que o objetivo de uma iniciativa orçamentária responsiva ao gênero não é produzir um orçamento paralelo focalizado nas mulheres, mas sim analisar de maneira geral as políticas públicas existentes com uma perspectiva de gênero, identificando seus impactos e potencialidades entre homens e mulheres. Vale ressaltar ainda que o foco da avaliação de gênero no orçamento pode ser estruturado de forma a permitir a inserção de outras dimensões de interesse, como classe, raça ou religião.

A transversalidade dessas desigualdades precisa ser incluída de forma consistente nos ministérios, secretarias e agendas governamentais, estendendo-se por toda a esfera política. Uma vez que já partimos de pontos desiguais dentro da estrutura social atual, a responsividade deste tema não diz respeito somente a uma face da gestão pública, mas a todas as instâncias governamentais. É o que exemplifica Hofbauer (2003), que aborda como os gastos em saúde reprodutiva tendem a concentrar nas mulheres a responsabilidade pelo controle de fertilidade ao invés de uma responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres. A autora complementa que os efeitos de uma política de saúde pública que envolve o controle do corpo feminino pode ter efeitos prejudiciais sobre o alcance dos direitos das mulheres, bem como sobre a construção de novas posições sociais que permitam a equidade entre os gêneros.

Para evitar essas e outras problemáticas, o orçamento sensível a gênero também deve dar especial atenção à capacitação e instrução das

¹ Os governos estaduais e municipais seguem essa mesma perspectiva e, portanto, as análises podem servir para embasar mudanças nos orçamentos nas três esferas de governo.

mulheres para que elas possam refletir criticamente sobre seus interesses e formular estratégias para fazê-los valer na esfera pública, de acordo com suas diversas realidades. A participação dos grupos minoritários - por vezes afastados do debate público - é essencial para alcançar resultados nas políticas que buscam alcançar equidade dentro de uma sociedade estruturalmente desigual.

3. Experiências pelo mundo: Austrália, África do Sul e Equador

A tese de que um orçamento com enfoque em gênero poderia reduzir desigualdades e melhorar significativamente a situação das mulheres vem sendo defendida por diversas pesquisadoras - como, por exemplo, Elson (2005) e Hofbauer (2012). Um processo orçamentário sensível a gênero deve inserir a transversalidade do gênero na formulação e avaliação das políticas, e ainda, em cada um dos aspectos do gasto. Ou seja, a partir da perspectiva de grupos minoritários, o orçamento é elaborado de forma a contribuir para que o uso e a atribuição de recursos estejam encaminhados rumo à equidade. Segundo Jácome e Villela (2012), a Austrália foi a pioneira na aplicação de um orçamento sensível a partir da perspectiva de gênero. O trabalho se iniciou em 1984, e durante 12 anos, o governo avaliou os impactos do orçamento na realidade das mulheres australianas.

Jácome e Villela (2012) apontam que a experiência australiana começou antes, em meados da década de 1970, através do chamado Escritório para o Status da Mulher (Office of the Status of Women - OSW) situado no principal órgão de coordenação de políticas: dentro do departamento do Primeiro-Ministro. O OSW era composto por feministas - também chamadas de femocratas, em referência à sua atuação em prol da democracia - recrutadas para identificar e analisar os impactos de gênero em todas as propostas que chegassem ao estágio de submissão ao Gabinete (Jácome; Villela, 2012). O trabalho das femocratas em conjunto com a posição estratégica do OSW representou um papel fundamental no processo de criação do orçamento sensível a gênero.

As autoras ainda ressaltam a importância que o novo orçamento representou para a mudança de pensamento dos servidores públicos australianos. Muitos deles nunca haviam refletido sobre o impacto diferenciado que as políticas poderiam obter entre homens e mulheres. Até mesmo a equipe econômica acreditava que suas políticas atingiam de forma igual a população, sem considerar qualquer distinção de gênero. O programa seguiu com o objetivo de realizar auditorias anuais nos orçamentos (do nível municipal ao federal) de cada uma das repartições, buscando avaliar se houve evolução nas metas do governo com

relação às meninas e mulheres. No entanto, depois de 1996 a iniciativa australiana perdeu força em sua atuação. Segundo Sanches et al. (2021), um dos motivos do enfraquecimento da iniciativa foi o fato de ela ter sido criada inteiramente por iniciativa do governo, sem grande envolvimento da sociedade civil, o que resultou na falta de pressão social para mantê-la - principalmente tendo em vista a troca de governos.

Em 1995 foi a vez da África do Sul dar um passo à frente em direção à equidade através dos orçamentos sensíveis (Sanches et al., 2021). A experiência do país se difere da equatoriana e da australiana pela origem dos esforços, sendo esta resultante da união entre a sociedade civil e mulheres recém-eleitas no parlamento, que se aproveitaram de um momento em que a esperança na política sul-africana crescia. Jácome e Villela (2012) explicam que, durante os três anos iniciais de elaboração da proposta de orçamento sensível a gênero, foram analisados orçamentos das 27 repartições de governos locais, que resultaram em uma nova metodologia, ainda mais complexa que a australiana, composta por:

- (i) examinar a posição das meninas, dos meninos, de mulheres e homens de cada setor, mediante a desagregação da informação por sexo, idade, etnia e localização geográfica;
- (ii) analisar as políticas do setor, para avaliar se a situação está sendo tratada de maneira sensível a gênero;
- (iii) analisar os recursos destinados para instrumentar a política;
- (iv) definir indicadores para avaliar se os recursos estão sendo usados de maneira efetiva, para alcançar os objetivos planejados.

(Jácome e Villela, 2012)

O conhecimento desenvolvido pelas pesquisadoras da África do Sul ampliou o escopo da metodologia dos orçamentos sensíveis a gênero para um grupo de informações desagregadas não só por sexo mas também por etnia, idade e localização geográfica.

A experiência do país resultou em avanços ao longo dos anos seguintes, como o pacote de diretrizes para a Integração ao Gênero e Orçamentação Sensível em 2005. O projeto de Lei sobre o Empoderamento das Mulheres e a Igualdade de Gênero (WEGE), adotado pela Assembleia Nacional em 2014, buscou aumentar a participação das mulheres em posições de poder, tanto na esfera privada como na esfera pública. Já em 2019 foi aprovado o Quadro de Planejamento, Orçamentação, Monitorização, Avaliação e Auditoria Sensíveis ao Gênero (GRPBMEAF). O quadro consiste em uma

estrutura para a implantação de diversos avanços teóricos e jurídicos no âmbito do orçamento sensível, inclusive conferindo ao Tesouro Nacional poder para ações nessa área. Esperava que sua implementação no governo fosse efetivada no mesmo ano, no entanto, houveram atrasos. A desigualdade de gênero se mantém em patamares elevados na África do Sul, mas os esforços em prol de um OSG se mantiveram. Em 2021, o Tesouro Nacional iniciou uma colaboração com o Centro Regional de Assistência Técnica para a África Austral do FMI (AFRITAC Sul) e o Departamento de Assuntos Fiscais para aplicar um OSG, baseado em orientações desenvolvidas num projeto financiado pelo FMI para desenhar um guia de OSG, focalizado na África do Sul, em 2017².

Por fim, a experiência da construção do OSG no Equador é interessante pois se inicia em um contexto de instabilidade econômica, redução da ação estatal e fortalecimento das políticas neoliberais. Buscando sobreviver aos profundos efeitos sociais causados pela crise, as mulheres equatorianas se organizaram estrategicamente, garantindo que famílias e comunidades pudessem resistir à dramática queda dos salários e dos serviços públicos (Reis, 2014). A organização coletiva das mulheres equatorianas nos bairros e comunidades deu vida aos movimentos de mulheres que mais tarde atuaram na articulação política do Equador. O movimento de luta popular permitiu que governos engajados com políticas de enfrentamento à crise neoliberal fossem eleitos, seguindo a “onda rosa” latinoamericana. Reis (2014) discorre sobre como o movimento de mulheres no Equador conseguiu, neste período, através de sua presença nas discussões econômicas da Constituinte de 2007, alcançar resultados importantes. O país alterou a estrutura do Orçamento Geral e incluiu a igualdade de gênero como função orçamentária, igualando-a a obrigações fundamentais como saúde e educação (Reis 2014). Um exemplo dos avanços alcançados pelo Equador dentro da sua experiência de um OSG foi o reconhecimento do trabalho de cuidado como trabalho produtivo, além da inclusão da obrigatoriedade de o Estado prover políticas, programas e recursos para a promoção da igualdade de gênero.

A experiência equatoriana resultou ainda na elaboração do Plano de Igualdade de Oportunidades para as Mulheres Equatorianas (PIO 2005-2009). Além do diagnóstico de cada área abordada pelo plano, também foram incorporadas questões

relativas aos direitos econômicos e acesso a recursos financeiros e não-financeiros e o impacto das políticas de ajuste estrutural na vida das mulheres (CONAMU, 2005). O Equador obteve resultados relevantes no que tange às políticas de gênero, uma vez que a organização das equatorianas permitiu que mais de vinte legislações com o objetivo de reduzir as desigualdades de gênero fossem aprovadas entre 1995 e 2000. Entre as legislações está a Lei de Cotas Políticas (1997), Lei contra a Violência contra a Mulher (1995), Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva (2007) (Reis, 2014). Nas áreas de saúde e educação, foi observado a redução da mortalidade feminina por causas violentas e o aumento na proporção de mulheres com educação superior (Castro; Guerrero, 2018).

As mudanças na forma de encarar o orçamento público pelo Equador refletiram-se na nova Constituição de 2008 que trouxe, por exemplo, o artigo 289 que determinou o sistema econômico equatoriano como uma abordagem social e solidária em que o ser humano é sujeito e fim (Castro; Guerrero, 2018). A experiência equatoriana conseguiu combinar uma série de elementos que a definem como uma experiência OSG de sucesso, entre elas o engajamento popular, mudanças estruturais nas políticas públicas do país, acompanhamento técnico e aplicações econômicas práticas. Além disso, a iniciativa foi mencionada como exemplar em 2023 pelo Fórum Econômico Mundial (FEM) por integrar uma dimensão de gênero mais abrangente a partir de classificadores que incluíram políticas ambientais e de igualdade (Zrinski; Seiwald, 2023). Ainda nos dias atuais, o Equador continua apresentando avanços na igualdade de gênero através do orçamento. Um exemplo é a Lei da Economia Violeta³, destinada a promover igualdade de empregos e de tratamento entre homens e mulheres, incluindo no que diz respeito às licenças relacionadas com a família⁴. A lei, que foi promulgada em 20 de janeiro de 2023, mas só entrou em vigor em 20 de janeiro de 2024⁵.

4. Orçamento responsivo no Brasil: experiências e desafios

Nos últimos anos, o Brasil assistiu a uma significativa redução da desigualdade movida pelo aumento dos recursos orçamentários destinados ao gasto social (Marques et al., 2022). No entanto, embora uma reconfiguração do orçamento possa elevar sistemas de bem-estar e contribuir para a redução das desigualdades de classe, ela nem

² Para saber mais sobre o projeto, ver: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2021/10/advancing-gender-responsive-budgeting-in-south-africa>

³ Tal lei foi criada em parceria com o Fórum Econômico e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dentro de um programa

específico de OSG. Ver: <https://www.weforum.org/impact/gender-gap-accelerators-benefits-over-850000-women/>

⁴ <https://www.weforum.org/videos/ecuador-gender-equality-violet-economy-law/>

⁵ Disponível em <https://www.weforum.org/impact/gender-gap-accelerators-benefits-over-850000-women/>

sempre contribui para a equidade de gênero (Reis, 2014). A construção de uma maior equidade de gênero implica uma redistribuição de poder e recursos entre homens e mulheres. Desse modo, tal equidade envolve não só redistribuir renda e garantir direitos, mas também desconstruir estereótipos - que foram historicamente mantidos e reforçaram determinados papéis sociais, como a imposição da responsabilidade pelo trabalho reprodutivo sobre as mulheres (Reis, 2014).

Ainda que sem uma experiência nacional concreta, existem registros sobre diversas ações que buscaram desenvolver ferramentas de apoio à instituição de um orçamento sensível a gênero no Brasil desde os anos 2000. Uma delas foi conduzida por meio de uma organização não governamental e alguns setores do governo que pressionaram por transparência na disponibilização dos dados, já que, naquele momento, identificar gastos direcionados às mulheres não era uma tarefa trivial (Xavier; Rodrigues, 2022). Assim, em 2002, foi construído pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) o Orçamento Mulher (OM), que objetivava acompanhar a execução de políticas com impacto direto ou indireto na vida das mulheres, bem como incluir suas demandas no planejamento público. A construção do OM se baseou no acompanhamento da questão de gênero a partir dos instrumentos orçamentários como o PPA e a LOA. A criação do Orçamento Mulher representou um passo importante não só no mapeamento das políticas de impacto ao gênero, mas também uma evolução no sentido de conferir maior transparência às despesas públicas federais.

Ainda em 2003, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que materializou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), também simbolizou avanços na direção da equidade de oportunidades dentro do orçamento. Em 2005, com o apoio da bancada feminina no Congresso, o OM foi o primeiro orçamento temático a ser incluído como consulta permanente pelo governo (Vieira et al., 2014). As articulações do início da década de 2000 fizeram com que, em 2005, o Brasil se tornasse o primeiro país a viabilizar o acompanhamento diário da aplicação dos recursos públicos voltados à proteção das mulheres (MPO, 2022; Xavier; Rodrigues, 2022). No entanto, muitas dessas iniciativas foram descontinuadas depois de 2015, entre elas o Orçamento Mulher.

É importante ressaltar que o Orçamento Mulher fez parte de uma luta importante para

transformar o orçamento brasileiro em um processo mais transparente, democrático e participativo (Xavier; Rodrigues, 2022). Além disso, o OM permitiu avançar na institucionalização da perspectiva de gênero dentro do planejamento governamental. No entanto, por não ter sido institucionalizado de forma definitiva na Constituição, os avanços acabaram sendo gradualmente perdidos nos ciclos políticos seguintes (Xavier; Rodrigues, 2022). Desse modo, Xavier e Rodrigues (2022) ressaltam que a implementação de um OSG depende também do contexto político em que é inserida a iniciativa, uma vez que tanto o projeto político quanto o econômico vigentes podem suprimir ou fortalecer a oportunidade.

Em 2020, a bancada feminina na Câmara dos Deputados resgatou a ideia do Orçamento Mulher através de uma outra iniciativa. Nesse momento são incluídos dois artigos no projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2021, demandando que o poder executivo desenvolvesse uma metodologia que identificasse os gastos sensíveis a gênero e publicasse em um relatório. É criado então o relatório “A Mulher no Orçamento”. Contudo, o próprio relatório tem uma perspectiva crítica e aponta as dificuldades relacionadas ao baixo grau de visibilidade dos programas com impacto sobre as mulheres devido à falta de transparência nas ações do governo (Santos, 2022). Fatos que reforçam que, embora o país conte com uma estrutura criada para discutir a questão da mulher no orçamento, ainda faltam elementos para a implantação efetiva de um OSG.

Ao longo das últimas duas décadas o país avançou na legislação com a promulgação de leis como a Lei Maria da Penha em 2006, a Lei de Incentivo à Participação Feminina na Política e a Lei do Feminicídio, ambas em 2015. No entanto, essas movimentações não foram organizadas em torno dos ensinamentos oriundos da construção de um OSG. A Lei Maria da Penha foi resultado de anos de luta contra a violência e da pressão de organismos internacionais⁶. A Lei do Feminicídio no Brasil estabelece os critérios para enquadrar um crime de homicídio como um assassinato motivado pela desigualdade estrutural de gênero, quando cometido contra mulheres por serem mulheres. A adoção dessa legislação no Brasil seguiu a tendência de outros países na América Latina, que já haviam alterado suas legislações neste sentido anteriormente⁷. Diante do aumento drástico no número de casos de feminicídio, em 2012 o Congresso Nacional procedeu à implantação de uma

⁶ O Estado brasileiro só assumiu um compromisso sério contra a violência doméstica após ser condenado por omissão e negligência pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso de Maria da Penha.

⁷ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-11/brasil-concentrou-40-dos-feminicidios-na-america-latina-em-2017>

Comissão Mista de Inquérito para avaliar o nível da violência contra a mulher no país, resultando no projeto de lei lançado em 2013, sofrendo algumas alterações até ser sancionado pela então presidente Dilma Rousseff em 2015 (Campos, 2015).

Já a Lei de Participação Feminina na Política faz parte de uma luta antiga, já que o país adota cotas para candidaturas de mulheres desde 1997, estabelecendo no mínimo 30% e no máximo 70% de vagas para cada sexo nas listas partidárias. No entanto, a falta de visibilidade e de incentivo às candidaturas femininas tornou necessário legislar sobre o recurso destinado às campanhas das candidatas e sobre a publicidade voltada à promoção da participação feminina na política⁸. Mesmo dados os incentivos, os partidos políticos não têm cumprido o repasse das verbas para as campanhas tanto nas cotas de gênero quanto para as de raça⁹. A participação feminina no âmbito político é essencial para viabilizar a construção de um orçamento que consiga de fato envolver a realidade da mulher brasileira, além de fortalecer o debate político e a democracia.

Apesar dos esforços e avanços no mapeamento dos gastos públicos através do Orçamento Mulher, não se pode afirmar que o país tenha experienciado de fato a implantação de um orçamento sensível a gênero a nível nacional, como no caso dos países citados anteriormente. A descontinuação destas iniciativas após alguns anos e a própria falta de articulação de várias dessas políticas em torno de uma proposta explícita de OSG fizeram com que o país avançasse lentamente na direção de obter maiores mudanças estruturais no orçamento.

Tendo isso em vista, é interessante discutir sobre duas cidades brasileiras que buscaram aplicar orçamentos responsivos a gênero em seus planejamentos municipais. Recife foi a cidade pioneira na implementação de um OSG, um projeto que se iniciou no PPA dos anos de 2001 a 2004 e teve sua experiência apresentada em encontros internacionais do Mercosul e reconhecida pela ONU. A prefeitura de Recife conseguiu êxito no diálogo com a população, o que resultou em propostas de políticas públicas para mulheres que se iniciaram no Plano Plurianual 2001-2004 mas continuaram por vários anos. Boa parte das propostas foram sugeridas pela sociedade civil através dos canais de participação do município (Pereira, 2018). Naquele momento, investiu-se no projeto de creche itinerante, para que as mães tivessem com quem deixar os seus filhos enquanto discutiam o

orçamento municipal. Entre as políticas discutidas estavam o enfrentamento à violência contra a mulher, o controle social, a participação das mulheres nas políticas públicas da rede municipal de ensino e a coordenação de ações para redução da pobreza das mulheres (Adrião, 2019).

Nesse contexto, foi fundada a Coordenadoria da Mulher em 2001 e, posteriormente, em 2010, criaram a Secretaria Especial da Mulher (Adrião, 2019). A cidade obteve avanços no âmbito da assistência e prevenção à violência doméstica, e na saúde reprodutiva e sexual a partir dos investimentos em programas de humanização do parto e da garantia do acompanhamento à gestante. Em 2002, foi inaugurado o Centro de Referência Clarice Lispector para o acolhimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual. Desde então, a instituição que se mantém ativa até os dias de hoje conta com um quadro formado por psicólogas/os, assistentes sociais, advogadas/os, educadoras/es sociais, entre outros, e oferece apoio e orientação às mulheres violentadas (Adrião, 2019). Até 2019, estimava-se que mais de três mil mulheres haviam sido atendidas no Centro, entre essas, cerca de 70 foram acolhidas na Casa Abrigo (Adrião, 2019). Assim, ainda que o país tenha sofrido interrupções nos avanços das políticas nacionais para as mulheres, Recife se manteve como referência nas discussões de um OSG.

Em 2017, a prefeitura de Belo Horizonte também se comprometeu a estabelecer políticas para o alcance da equidade de gênero até 2030. Coutinho e Souza (2023) analisam se os instrumentos de planejamento orçamentário do município de Belo Horizonte de fato apresentaram maior sensibilidade às questões de gênero após o lançamento do Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG). O comitê de equidade apresentou 139 ações organizadas em seis categorias: governança e planejamento, empoderamento econômico, participação política, enfrentamento à violência, saúde e educação inclusiva. No estudo, foi observado que 90% dos recursos previstos nas dotações orçamentárias definidas como sensíveis a gênero foram executadas entre 2018 a 2022 (Coutinho; Souza, 2023). A proximidade entre o gasto planejado e o executado para Belo Horizonte demonstra a importância e o comprometimento da prefeitura com as iniciativas orçamentárias. No entanto, pouco foi divulgado a respeito dos impactos desses gastos para avaliar se eles foram de fato eficazes no sentido de melhorar a vida das mulheres.

⁸ Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/retrospectiva-da-decada-lei-de-incentivo-a-participacao-feminina-na-politica>

⁹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/partidos-descumprem-cota-para-mulheres-e-negros-na-distribuicao-do-fundo-eleitoral.shtml>

5. Considerações finais

A invisibilidade da desigualdade existente no acesso a direitos básicos garantidos na Constituição é, por vezes, fruto dos pilares de neutralidade, universalidade e eficiência que guiam a administração pública brasileira. Desse modo, acaba-se tratando de forma igualitária grupos historicamente desiguais. As decisões de atuação - e também de omissão - do Estado impactam diferentes grupos sociais de formas distintas (Melo, 2020): por exemplo, reduções orçamentárias nos recursos dirigidos a políticas públicas de proteção social vão surtir efeitos negativos diretos na população mais pobre, e medidas de isenção fiscal sobre lucros e dividendos favorecem grupos que possuem maior renda, compostos majoritariamente por pessoas brancas (Gomes et al., 2022). Ainda segundo Melo (2020), ao não considerar as desigualdades sociais já existentes, o acesso a bens e serviços oferecidos pelo Estado se torna desproporcionalmente distribuído, impactando de forma diferente homens e mulheres e populações brancas e não-brancas, corroborando com a perpetuação da desigualdade socioeconômica entre esses grupos.

A falta de progresso na redução das desigualdades é uma realidade em economias de todo o mundo, sendo também responsabilidade das agendas públicas que apresentam fraco compromisso com o tema (Dionísio de Andrade, 2020; Piketty, 2015). Paralelamente, a própria estrutura macroeconômica age como limitativo de um orçamento que seja responsivo a questões de gênero e raça, elevando o Estado à posição de agente mediador entre investidores, distanciando-se do conceito de Estado promotor do bem-estar da população e do desenvolvimento econômico sustentável (nos aspectos social e ambiental) e, frequentemente, abdicando de priorizar gastos sociais em prol de uma performance esperada pelo mercado. Essa viesada redefinição de prioridades aponta para um risco iminente de acentuação das desigualdades e concentração de renda e riqueza.

É fato que há um certo nível de atestamento científico e burocrático necessários para a instituição de políticas governamentais. Entretanto, justamente para honrar esse compromisso com a objetividade científica e impessoalidade burocrática, há de se considerar realidades específicas do país que não podem ser padronizadas, e que devem ser compreendidas no contexto da transversalidade de estruturas sociais que perpetuam desigualdades,

como gênero e raça (Melo, 2020). Isso é especialmente relevante do ponto de vista do planejamento governamental e da elaboração do orçamento público, o qual deve incluir a participação ativa da população. O orçamento participativo atua como ferramenta importante na garantia dos direitos sociais, bem como para fortalecer mecanismos de equidade, descentralização, eficiência e anticorrupção (Hofbauer, 2003). Além disso, é preciso fortalecer a representatividade política feminina no parlamento, garantindo sua participação ativa na formulação do orçamento, e criando mecanismos institucionais para evitar que essa atuação se restrinja a temas vinculados à “soft politics”¹⁰.

O orçamento sensível a gênero é uma ferramenta de inclusão social que não deve ser subestimada em sua capacidade de evidenciar problemas estruturais e pressionar pela redefinição de prioridades na agenda pública. Assim, se a recente re-implementação do Orçamento Mulher significou um passo nessa direção, esse modesto avanço é, ainda, insuficiente. Em desafio à recente trajetória de austeridade, em que políticas sociais e distributivas disputam espaço dentro do novo Regime Fiscal Sustentável (Brenck et al., 2023), a implementação de um OSG no Brasil representaria uma importante conquista que, sem dúvida, fortaleceria as mulheres nas próximas etapas desse embate político mais amplo.

Referências

Adrião, Karla; Barbosa, Raissa; Santos, Laerte de Paula Borges; Barros, Marisa Dantas; Nascimento, Arielson Marcello. A política para as mulheres em Recife (2001-2016): memórias e olhares. [série] Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos, nº 9. Editora UFPE Recife/PE, 2019.

Aflalo, Hannah Maruci; Marin, Pedro. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: Um guia prático para estados e municípios. Fundação Tide Setubal, São Paulo, 2022.

Brenck, Clara; Marques, Pedro; Lima, Gilberto Tadeu; Rodrigues, Lucca; Sanches, Marina; Cardoso, Dante; Serra, Gustavo. Considerações sobre o regime fiscal sustentável e a importância do investimento público para seu funcionamento. Nota de Política Econômica n.42, Made USP, 2023.

habitação, educação, cultura e esporte, etc. São temas tradicionalmente vinculados ao papel social feminino.

¹⁰ Seguindo classificação norte-americana, “soft policies” são aquelas associadas a temas de cuidado, como saúde e saneamento,

de Campos, Carmen Hein. *Feminicídio no Brasil: uma análise crítico-feminista. Sistema Penal & Violência* 7.1, 103-115, 2015.

Castro, Bella del Rocío Garabiza; Guerrero, Juan Francisco Sánchez. *General budget of the state with gender approach in Ecuador*. Revista Espacios, 2018.

Consejo Nacional de la Mujer. *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres ecuatorianas (2005-2009)*. Quito: CONAMU, 2005

Coutinho, Camila Mariana da Cruz Gomes; Souza, Letícia Godinho de. *Análise da Sensibilidade ao Gênero do Orçamento do Município de Belo Horizonte*. Enepcp, 2023.

Costa, Delaine Martins; Osório, Andréa Barbosa; Silva, Afrânio de Oliveira. *Gênero e Raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença*. Orientações Básicas, 2006.

Dionísio de Andrade, Mariana; Pinto, Eduardo Régis Girão de Castro. *Políticas públicas para a articulação de gênero e raça: meios para garantir a representatividade política e jurídica da mulher negra no Brasil*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 10, n. 2, 2020.

Elson, Diane. *Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos*. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. 161-178, 2005.

Gomes, João Pedro de Freitas; di Rada, Ruth Pereira; Cardomingo, Matias Rebello; Nassif-Pires, Luiza. *O que a análise dos tributos diretos e das transferências monetárias no topo da distribuição nos informa sobre desigualdades de raça e gênero no Brasil? Nota de Política Econômica no 027. Made/FEA-USP, 2022.*

Hofbauer, Helena. *Género y presupuestos*. Informe general, Bridge, Development-gender. Mexico, 2003.

Jácome, Márcia Larangeira; Villela, Shirley. *Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos*. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

Jácome,, Márcia Larangeira; Villela, Shirley. *Orçamentos sensíveis a gênero: experiências*. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

Melo, Ebb. *Branquitude e racismo institucional no Planejamento e Orçamento Governamental*. Gênero

e Raça no orçamento público brasileiro. Brasília: Assecor, p. 11-50, 2020.

Miguel, Luis Felipe; Feitosa, Fernanda. *O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, no 1, p. 201-221, 2009.

Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *A Mulher no Orçamento 2022*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes/a-mulher-no-orcamento-2022.pdf> (último acesso em 23.07.24).

Pereira, Aylla Milanez. *A transversalidade de gênero nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2014-2017 dos governos das capitais do Nordeste*. Tese de Mestrado, 2018.

Piketty, Thomas. *A economia da desigualdade*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

Reis, Sarah de Freitas. *Orçamento público e redistribuição com enfoque de gênero: uma análise da experiência do Equador*. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

Sanches, Graça; Andrade, Maria; Paulo, Arsénio; Azevedo-Harman, Elisabete. *Políticas Públicas e Igualdade de Género nos PALOP e Timor Leste: não há orçamentos neutros*. AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos 6.6, 2021.

Santos, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. *A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023*. Senado Federal. Brasília, novembro de 2022, ISSN 25254898.

Vieira, Celia; Cabral, Gilda; Oliveira, Guacira. *Orçamento Mulher: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA*. Brasília: CFEMEA, 2014.

Xavier, de Melo Elaine; Rodrigues, Júlia Alves Marinho. *Orçamento Mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível ao gênero no Brasil*. Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506 19.ESPECIAL, 2022: 202-230.

Zigoni, Carmela. Questão do racismo no orçamento público. Gênero e Raça no orçamento público brasileiro. Brasília: Assecor, p. 109-129, 2020.

Zrinski, Urska; Seiwald, Johann. Financing for Gender Equality in Latin America and the Caribbean. World Bank Group. United States of America, 2023.