

ORÇAMENTO MULHER: possibilidades e limites do orçamento sensível a gênero no Brasil

WOMEN BUDGET: Possibilities and Limits of the Gender Responsive Budget in Brazil

Elaine de Melo Xavier¹, Júlia Alves Marinho Rodrigues²

¹ Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e integrante do Grupo de Pesquisa TEdis – Trabalho, Educação e Discriminação desde 2016.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa GIPP – Instituições e Políticas Públicas.

RESUMO

As iniciativas de Orçamento Sensível a Gênero (OSG) surgem na Austrália na década de 1980 e se espalham pelo mundo na década seguinte. Tais iniciativas visavam examinar os Orçamentos Públicos a partir de uma perspectiva de gênero a fim de ajustá-los à promoção da igualdade entre mulheres e homens nos respectivos países. No Brasil, uma das primeiras iniciativas de OSG foi o projeto *Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero*, formulado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em parceria com organizações de mulheres negras e de feministas. A pesquisa documental realizada nos sítios eletrônicos do CFEMEA, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Câmara dos Deputados, cobrindo o período de 2002 a 2019, mostrou que o projeto do *Orçamento Mulher* conseguiu ir além dos objetivos inicialmente traçados e contribuir para a realização de importantes mudanças no processo orçamentário federal brasileiro. Essas mudanças fizeram avançar a institucionalização da perspectiva de gênero nas práticas de planejamento e orçamentação governamentais, mas foram conjunturais.

202

Palavras-chave: gênero, orçamento público, orçamento sensível a gênero.

ABSTRACT

The Gender Responsive Budget (GRB) initiatives emerged in Australia in the 1980s and spread across the world in the following decade. Such initiatives aimed to examine Public Budgets from a gender perspective in order to adjust them to the promotion of equality between women and men in the respective countries. In Brazil, one of the first GRB initiatives was the project *Woman Budget: Social Control and Gender Equity*, formulated by the Feminist Center for Studies and Advisory (CFEMEA) in partnership with black women's and feminist organizations. The documentary research carried out on the websites of CFEMEA, the Ministry of Planning, Budget and Management and the Chamber of Deputies, covering the period from 2002 to 2019, showed that the Women's Budget project managed to go beyond the initially outlined objectives and contribute to the realization of important changes in the Brazilian federal budget process. These changes advanced the institutionalization of the gender perspective in government planning and budgeting practices, but they were cyclical.

Keywords: gender, public budget, gender responsive budget.

1 INTRODUÇÃO

A IV Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a Mulher, em setembro de 1995, partiu de uma avaliação dos resultados obtidos pelas conferências anteriores (México, 1975; Copenhague, 1980; e Nairóbi, 1985), concluindo que, apesar dos avanços realizados, ainda havia importantes obstáculos a impedir que as mulheres exercessem plenamente seus direitos e alcançassem o desenvolvimento integral como pessoas (BRASIL, 2006). Entre os entraves, o texto da *Plataforma de Ação* destacava a insuficiência dos recursos orçamentários destinados pelos Estados nacionais à implementação dos compromissos assumidos com a promoção da igualdade de gênero, relacionando tal fato à “recessão econômica generalizada”, às políticas e aos programas macro e microeconômicos concebidos sem a preocupação de “reduzir ao máximo seus efeitos negativos nos grupos vulneráveis e desfavorecidos ou nas mulheres” e à pequena participação das mulheres nas instâncias decisórias governamentais (BRASIL, 2006, p.157).

203

O texto da *Plataforma de Ação* mencionava, então, a necessidade dos governos “esforçar[em]-se para rever sistematicamente como as mulheres se estão beneficiando dos gastos do setor público; ajustar[em] os orçamentos para assegurar igualdade de acesso aos gastos do setor público, tanto para aumento da capacidade produtiva quanto para atender a necessidades sociais; e alcançar[em] os compromissos relativos ao gênero feitos em outras cúpulas e conferências das Nações Unidas” (BRASIL, 2006, p.256). Em decorrência disso, órgãos e agências da ONU, como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, agora ONU Mulheres), passaram a incentivar países e organizações não-governamentais (ONG), nacionais e internacionais, a examinarem os Orçamentos Públicos a partir de uma perspectiva de gênero.

Análises nesse sentido já eram realizadas pela Austrália desde o início dos anos de 1980, sendo àquela altura também implementadas em outros países da

*Commonwealth*¹(UNIFEM, 2008). Com a Conferência de Beijing, as iniciativas do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) ou *Gender Responsive Budgets* se espraíram pelo mundo (UNIFEM, 2008; PpDM, 2018). No início dos anos 2000, mais de 40 países buscavam implementar o OSG (BALMORI, 2003). Nove desses países localizavam-se na América Latina (JÁCOME; VILLELA, 2012a).

A propagação da iniciativa em países com características sociais, econômicas, políticas e institucionais diversas multiplicou as formas pelas quais as análises dos Orçamentos Públicos eram feitas (UNIFEM, 2008; PpDM, 2018). As análises se diferenciavam não apenas em relação à sua origem (governamental ou não-governamental), aos atores envolvidos (entidades governamentais, entidades não-governamentais e organismos internacionais), ao âmbito territorial (local, nacional ou regional) e ao âmbito orçamentário (ingressos e/ou gastos públicos), mas também em relação aos nomes utilizados.

Com relação aos nomes, Balmori (2003) observa que algumas análises do Orçamento Público, especialmente as primeiras, como as da Austrália e da África do Sul, foram denominadas de "Orçamento Mulher". Para a autora (BALMORI, 2003), o uso de "mulher" nas denominações daquelas iniciativas de OSG revela menos o desconhecimento quanto às estruturas de poder em que as relações de gênero operam e mais a mudança de perspectiva quanto ao papel desempenhado pelas mulheres no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a autora explica que, nas décadas de 1970 e 1980, o paradigma do *Women in Development* (WID) abordava as mulheres como um grupo desfavorecido ou oprimido, enquanto o paradigma do *Gender and Development* (GAD), na década de 1990, usava o gênero – ainda que de forma binária e reducionista – para se referir às relações de poder entre mulheres e homens.

Em seu artigo, Balmori (2003) também comenta a mudança de "estágio" pelo qual as iniciativas de OSG passaram no início dos anos 2000: da "análise sensível a gênero do orçamento" para a "formulação sensível a gênero do orçamento"; da análise do orçamento baseada na categoria de gênero para a formulação do

¹ A *Commonwealth* é uma associação voluntária de 54 países que compartilham metas em desenvolvimento, democracia e paz. Na origem, a *Commonwealth* era formada por ex-colônias britânicas, hoje qualquer país pode se integrar à associação. Disponível em: <<https://thecommonwealth.org/about-us>>. Acesso em 18 maio de 2021.

orçamento baseada nas categorias gênero, raça, etnicidade, idade, sexualidade e localização geográfica. Nas palavras da autora (BALMORI, 2003, p.13):

The former [the gender-sensitive budget analysis] refers to the efforts that have to be undertaken in order to assess the way in which past and current budgets acknowledge and respond to differentiated needs of diverse groups of men, women, boys and girls. The latter [the gender-sensitive formulation of the budget] consists of introducing gender (as well as other categories, like race, ethnicity, age, sexuality and geographic location) as crosscutting criteria into planning activities and the consequent allocation of resources. Clearly, gender-sensitive budget analysis is needed to identify what has to be done in order to reach a gender-sensitive formulation of the budget.

Cremades (2016) destaca que essa mudança de "estágio" levou não apenas à modificação dos conceitos de OSG adotados, mas também à busca pela institucionalização das iniciativas de OSG nas práticas de planejamento e orçamentação governamentais.

Com relação ao primeiro ponto, a autora (CREMADES, 2016) explica que, se nas décadas de 1980 e 1990, os OSG eram entendidos como iniciativas analíticas, que examinavam a arrecadação e o gasto público a fim de apontar os efeitos que estes teriam sobre as desigualdades de gênero; a partir dos anos 2000, os OSG são compreendidos como iniciativas também propositivas, que buscam modificar o processo orçamentário a fim de transversalizar a perspectiva de gênero no Orçamento Público. Assim, para Cremades (2016, p.135-136) os OSG são:

[...] [las iniciativas] destinadas, tanto a evaluar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género (es decir, utilizando el género como una categoría de análisis), como a cambiar los procesos y políticas presupuestarias, con el objetivo de que los gastos y los ingresos reflejen las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres y puedan producirse cambios en la recaudación y la distribución de los recursos asignados por ese presupuesto, para lograr impactos positivos en la igualdad de género.

No tocante ao segundo ponto, Cremades (2016) argumenta que as iniciativas de OSG do segundo "estágio" buscam ir além de uma experiência pontual, em fase de experimentação e separada das práticas de planejamento e orçamentação governamentais existentes. Elas buscam institucionalizar-se, isto é, tornarem-se parte das normas, das rotinas, dos hábitos e dos procedimentos do processo orçamentário.

No Brasil, uma das primeiras análises do Orçamento Geral da União (OGU) desde a perspectiva de gênero se deu com a implementação do projeto *Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero*, formulado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), em debate com Coletivo Leila Diniz, Criola, Cunhã, Geledés, Instituto de Mulheres Negras do Amapá (IMENA), Transas do Corpo e outras organizações de mulheres negras e de feministas, em 2002 (CFEMEA, 2002).

O CFEMEA é uma ONG fundada em 1989, após a renúncia coletiva das feministas que integravam o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com o objetivo de trabalhar pela regulamentação dos direitos conquistados pelas mulheres na Constituição Federal de 1988 (BIROLI, 2018). Desde 1995, trabalhando na proposição de emendas parlamentares ao OGU, nas áreas de violência contra a mulher, saúde integral das mulheres e direitos sexuais e reprodutivos, o CFEMEA percebe – após participar dos processos preparatórios das conferências internacionais do Cairo (1994), de Beijing (1995) e de Durban (2001), bem como participar das conferências nacionais da Saúde e de Direitos Humanos ocorridas naqueles anos – que precisaria ir além do *advocacy* no Congresso Nacional e monitorar a execução do Orçamento Anual (CFEMEA, 2014).

Neste artigo, utilizamos a experiência de implementação do CFEMEA com o *Orçamento Mulher* para refletir sobre as possibilidades e os limites do OSG fazer avançar o projeto de político de igualdade de gênero no Brasil. Fazemos isso considerando que tanto a “análise sensível a gênero do orçamento” quanto a “formulação sensível a gênero do orçamento” requerem o acesso a informações orçamentário-financeiras desagregadas por gênero (e raça e etnia) e aos processos decisórios sobre o Orçamento Público. Assim, as seções 3 e 4 deste artigo apontam os avanços realizados e os desafios enfrentados, no âmbito do *Orçamento Mulher*, para que as mulheres acessassem tais informações e processos decisórios. Os apontamentos feitos têm por base a pesquisa documental realizada nos sítios eletrônicos do CFEMEA, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Câmara dos Deputados, cobrindo o período de 2002 a 2019.

No entanto, antes de abordar os avanços e os desafios do projeto *Orçamento Mulher*, entendemos necessário esclarecer o contexto institucional no qual ele se insere e o qual pretende modificar. Em vista disso, a seção 2 apresenta um panorama

do processo orçamentário federal brasileiro, chamando atenção para o prejuízo causado à transparência, à participação social e ao controle social pela ausência da Lei Complementar prevista no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A seção 5 reflete sobre as possibilidades e os limites do OSG fazer avançar o projeto de político de igualdade de gênero no Brasil a partir da retomada e do aprofundamento de pontos levantados a partir da literatura de OSG na introdução do artigo. A seção 6 apresenta as considerações finais.

2 VISÃO GERAL DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL BRASILEIRO

O planejamento do gasto público no Brasil se dá a partir dos três instrumentos definidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988 (CF 88): o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Tais instrumentos são instituídos por leis. Daí o porquê deles, embora elaborados pelo Poder Executivo, só terem vigência depois de apreciados e aprovados pelo Poder Legislativo.

Segundo a CF 88, a lei que instituir o Plano Plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada e para um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as 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 que instituir as Diretrizes Orçamentárias, a chamada LDO, deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício subsequente, orientar a elaboração do Orçamento Anual, dispor sobre as alterações da legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. E a lei que instituir o Orçamento Anual, a Lei Orçamentária Anual (LOA), deve estimar as receitas e fixar as despesas que poderão ser realizadas no exercício financeiro em questão. Portanto, falar em OSG no Brasil é falar não só em Orçamento Anual, mas também em Plano Plurianual e Diretrizes Orçamentárias. Isso é especialmente verdadeiro para o período que vai de 2000 a 2012/2013, quando a forma como Plano Plurianual e Orçamento Anual estiveram organizados levava a que, querendo-se incidir no Orçamento, fosse necessário primeiro incidir no Plano.

É ainda importante mencionar que a CF 88 prevê, no art. 165, que as definições quanto à elaboração e à organização do PPA, da LDO e da LOA sejam dadas por Lei Complementar. No entanto, tal dispositivo ainda hoje não foi editado.

A regulamentação quanto à elaboração dos três instrumentos poderia oferecer espaço político real para que as demandas advindas da sociedade civil (organizada ou não) – hoje circunscritas à fase legislativa do processo orçamentário – fossem processadas (AMB, 2009). Por sua vez, isso contribuiria para contrarrestar a tendência histórica de manter as decisões quanto à alocação dos recursos públicos restritas ao Estado, e dentro dele, ao Poder Executivo (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014). Ademais, a ampliação da participação social na elaboração de PPA, LDO e LOA minimizaria os efeitos da sub-representação das mulheres – especialmente das mulheres negras – entre aqueles que participam das decisões alocativas, quer no corpo técnico quer no corpo político do Estado (SANTOS, 2020; XAVIER, 2018; 2020). Já a regulamentação quanto à organização de PPA, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual poderia ampliar a transparência quanto às escolhas alocativas feitas, facilitando o acompanhamento das decisões tomadas pelo Governo por parte da sociedade civil. Atualmente, o Poder Executivo é livre para definir, sempre que julgar conveniente e oportuno, uma nova organização para os três instrumentos. A discricionariedade é maior no Plano Plurianual do que nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual em virtude destes últimos serem regulados, respectivamente, pela Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), e pela Lei 4.320/64. Isso fez com que as experimentações realizadas pelo Poder Executivo nas últimas três décadas em busca do “formato adequado” dos instrumentos de planejamento do gasto público tenham se dado principalmente no PPA.

Essas “lacunas” na legislação orçamentária do País revelam a natureza “tecnopolítica” do Orçamento Público (PIRES, 2011). Para além de um instrumento técnico de organização das receitas e despesas públicas, o Orçamento Público “[...] é também uma das faces visíveis da intervenção do governo na economia e na sociedade. Nesse caso, ele é um indicador seguro das opções ideológicas escolhidas, bem como dos limites e potencialidades de uma sociedade para fazer esse tipo de escolha” (PIRES, 2011, p.28-29).

3 O ORÇAMENTO MULHER E O ACESSO A INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRAS DESAGREGADAS POR GÊNERO (E RAÇA E ETNIA)

Ante o contexto institucional descrito na seção anterior, o projeto *Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero* nasceu com os objetivos de monitorar o OGU na sua tramitação no Congresso Nacional e acompanhar a sua execução financeira; realizar o *advocacy* a fim de incluir as demandas das mulheres no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual e aumentar os recursos a elas destinados nos programas e nas ações orçamentárias; e fornecer subsídios aos movimentos sociais organizados para a realização de um controle social mais qualificado dos gastos públicos (CFEMEA, 2002). O *advocacy* se realizava junto tanto à Bancada Feminina quanto às demais bancadas parlamentares no Congresso Nacional, a partir da atuação da Bancada Feminina (CFEMEA, 2014).

Identificar os recursos públicos alocados às mulheres no OGU, primeiro passo na definição do *Orçamento Mulher*, contudo, não era algo trivial. Enfrentava as limitações da forma departamentalizada e hierarquizada com que a administração pública federal se organiza e o fato de as políticas públicas federais, em sua maioria, não serem formuladas a partir de uma perspectiva de gênero e/ou raça e etnia. Enfrentava, ademais, as dificuldades em acessar as informações orçamentário-financeiras e torná-las inteligíveis às entidades que atuam em defesa dos direitos das mulheres e da população negra, bem como a qualquer cidadão.

Assim, o CFEMEA (2014) buscou selecionar os programas e as ações orçamentárias no PPA e no Orçamento Anual a partir de quatro critérios: (1) programas e ações orçamentárias cuja maioria do público-alvo fosse de mulheres; (2) programas e ações orçamentárias que apresentassem definição formal ou legal da participação das mulheres; (3) programas e ações orçamentárias que explicitassem o enfoque de gênero; e (4) programas e ações orçamentárias considerados relevantes ou estratégicos para as mulheres. Os programas e as ações orçamentários separados eram, então, agrupados nos seis temas definidos pelos movimentos sociais feministas e de mulheres – (1) saúde; (2) direitos humanos; (3) proteção social; (4) educação e cultura; (5) gestão; (6) trabalho, emprego e renda; (7)

previdência; e (8) habitação e desenvolvimento urbano – e analisados quanto ao volume dos recursos alocados e ao percentual de execução (CFEMEA, 2014).

Até 2005, como a sociedade não tinha acesso direto aos dados orçamentário-financeiros do Governo Federal, a seleção dos programas e ações orçamentárias que compunham o *Orçamento Mulher* era feita a partir da base de dados montada mensalmente pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pelo Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN) a partir do banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) (CFEMEA, 2014). As avaliações produzidas pelo CFEMEA a partir de tal seleção de dados eram divulgadas por meio do jornal mensal *Fêmea* (CFEMEA, 2005).

Com o advento do sistema de informações sobre o Orçamento Público federal mantido pelo Senado Federal, o SIGA Brasil, o CFEMEA, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o Fórum Brasileiro do Orçamento (FBO) e a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) demandaram a disponibilização de uma consulta estruturada, denominada *Orçamento Temático – Mulher*, para que qualquer cidadão brasileiro com acesso à internet pudesse acompanhar os gastos públicos destinados às mulheres usando a mesma seleção de programas e ações orçamentárias utilizadas pelo CFEMEA (CFEMEA, 2014). De acordo com a entidade, com a disponibilidade do *Orçamento Mulher* no SIGA Brasil, a partir de junho de 2005, o Brasil passou a ser o primeiro país a permitir o acompanhamento diário da aplicação dos recursos públicos voltados às mulheres.

Em 2008, os critérios de seleção dos programas e ações orçamentárias utilizados no *Orçamento Mulher* foram alterados a fim de que a avaliação quanto à implementação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) pudesse ser feita (CFEMEA, 2014). Desse modo, passaram também a compor o *Orçamento Mulher* os programas e ações orçamentárias que evidenciavam a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou das populações negra, indígena e quilombola, em seus objetivos, indicadores, metas, públicos-alvo ou produtos; que davam cumprimento às ações previstas no PNPM; ou que explicitavam a perspectiva transversal de gênero em seu planejamento. Os programas e as ações orçamentárias, ambos separados, continuaram a ser analisados por temas, tendo

sido acrescentado o tema da identidade étnico-racial aos oito anteriormente mencionados (CFEMEA, 2014).

Em 2011 e 2012, novas alterações tiveram que ser feitas nos critérios de seleção do *Orçamento Mulher* em decorrência das mudanças realizadas pelo Poder Executivo no desenho do PPA e do Orçamento Anual. Como deixam patentes as *Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (BRASIL, 2011b) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA alterava significativamente a organização assumida nos 12 anos anteriores. Modificava-se, inclusive, o seu relacionamento com o Orçamento Anual.

No intento de tornar o Plano mais estratégico, o PPA 2012-2015 – batizado de *Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade e Mais Participação* – remetia as ações orçamentárias ao Orçamento Anual e se organizava apenas por programas (BRASIL, 2011b). Já com o intuito de facilitar o diálogo dentro do Governo e deste com a sociedade civil, os programas foram arranjados em dois tipos: os que se estruturavam em torno dos “temas de políticas públicas” trabalhados pelo Governo Federal, designados por “programas temáticos”, e os que se estruturavam em torno dos gastos públicos necessários ao funcionamento da máquina estatal em âmbito federal, chamados por “programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado” (BRASIL, 2011b). Apenas os programas temáticos eram detalhados em “objetivos”, “metas” e “iniciativas”. O primeiro atributo mostrava o que determinado órgão da administração pública federal faria na implementação do “tema de política pública” em questão; o segundo atributo fornecia uma medida de alcance da ação levada a cabo pelo órgão; e o terceiro atributo mostrava as entregas de bens e serviços que seriam feitas à sociedade no âmbito do “tema de política pública” focado (BRASIL, 2011b).

A nova forma de organização do Plano levou a uma redução tão significativa no número de programas que a Nota Técnica Conjunta nº 09/2011 (BRASIL, 2011a) das Consultorias de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados e do Senado Federal destacava o fato de a classificação em subfunções da Portaria MOG nº 42/99² ser mais extensa do que o rol de programas temáticos do PLPPA 2012-

² Quando da elaboração da Nota Técnica Conjunta nº 09/2011 (BRASIL, 2011a), tinha-se 100 subfunções na Portaria MOG nº 42/99 e 65 programas temáticos no PPA 2012-2015.

2015 (PL nº 29/2011–CN). Segundo as duas Consultorias (BRASIL, 2011a), isso levava a que mesmo a extração por funções e subfunções de governo da classificação funcional, que mostra os gastos públicos, agregados por áreas da ação governamental, possibilitasse uma análise mais rica do PLPPA 2012-2015 (PL nº 29/2011–CN) do que a extração por programas. As duas Consultorias chamavam atenção também para a ampliação no número de objetivos e iniciativas no Plano e as implicações disto para o controle dos recursos públicos. Como declara a Nota Técnica Conjunta nº 09/2011 (BRASIL, 2011a, p. 24), "se já era complexa a tarefa de avaliar as execuções do plano e dos orçamentos com 321 programas e 4.327 ações (PPA [2008-2011] vigente), a complexidade parece ser ainda maior com 109 programas, 493 objetivos e 2.503 iniciativas".

Além das questões levantadas pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil a eles vinculados se ressentiam da fraca ligação estabelecida entre o PPA e a LOA. De acordo com as *Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (BRASIL, 2011b), as iniciativas deveriam ser o elo entre os dois instrumentos de planejamento do gasto público. Contudo, como as iniciativas não integravam a chamada "funcional-programática"³, a associação entre iniciativas e ações orçamentárias dependia de consultas aos anexos da LOA a fim de ser verificada. Ou seja, tornava-se bastante difícil à sociedade civil acompanhar diretamente se o que estava anunciado como objetivo, iniciativa e meta no PPA recebia os recursos necessários a sua efetivação no Orçamento Anual.

Em 2013, as alterações promovidas pelo Poder Executivo na organização do Orçamento Anual complicaram ainda mais a situação. Com o fito de "[...] evidenciar no orçamento, no que concerne a atividades e projetos, somente as [ações orçamentárias] que entregam produtos e serviços 'finais' à sociedade ou ao Estado [...]" (BRASIL, 2012a), muitas ações orçamentárias foram agregadas em ações orçamentárias genéricas. Nesse movimento de aglutinação de ações, as ações orçamentárias que geravam produtos e serviços "intermediários" continuaram aparecendo no cadastro das ações orçamentárias apenas se identificadas – pelo

³ Corresponde à junção da classificação funcional da despesa pública, que apresenta os gastos públicos por área de ação governamental, com a classificação programática da despesa pública, que apresenta os gastos públicos por programa, ação orçamentária e subtítulo (localizador).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou pelo órgão responsável por sua execução – como planos orçamentários (PO). A agregação feita não só diminuiu em 892 o número de ações orçamentárias entre 2012 e 2013⁴ como reduziu as informações apresentadas na LOA quanto à programação de trabalho do Governo Federal (SALVADOR, TEIXEIRA, 2014).

Na apreciação do PLDO 2013 (PL nº 03/2012 – CN), pressionado pelas entidades vinculadas aos movimentos sociais feministas e de mulheres, o Poder Legislativo procurou minimizar a perda de transparência do Orçamento Anual propondo emendas aos §§ 9º e 10 do art. 5º e ao inciso I do § 1º do art. 112 (BRASIL, 2012b). Nessas emendas buscava-se permitir a identificação de ações que integravam as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades étnico-raciais e de gênero, bem como permitir o acompanhamento do PNPM. As emendas, todavia, foram vetadas pela Presidenta Dilma Rousseff sob o argumento que o PO era um instrumento gerencial, de caráter facultativo, e que os dispositivos em questão ampliavam demasiadamente seus objetivos, de tal forma que seria inexequível abarcar todas as situações previstas pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2012b).

Para lidar com o caráter genérico assumido por programas e ações orçamentárias e a remissão do detalhamento das ações orçamentárias ao espaço gerencial dos Ministérios, o *Orçamento Mulher* incluiu outras “categorias programáticas” do PPA e do Orçamento Anual. Além dos programas e das ações orçamentárias, a identificação dos recursos públicos destinados às mulheres, em geral, e ao cumprimento do PNPM, em particular, passou a requerer a análise dos objetivos e das iniciativas do PPA e dos planos orçamentários do Orçamento Anual. A forma de análise dos programas e das ações orçamentárias separados também foi alterada⁵. Ao invés dos nove temas anteriormente apontados, passou-se a trabalhar com sete categorias de análise: (1) infraestrutura e serviços para a economia do cuidado; (2) políticas públicas que reforçam o papel tradicional da mulher na economia do cuidado; (3) autonomia econômica das mulheres; (4) direito das

⁴ Corresponde à diferença entre o número de ações orçamentárias constantes do PLOA 2012 (2.986) e o número de ações orçamentárias constantes do PLOA 2013 (2.094). Disponível em: www.siof.planejamento.gov.br. Acesso em 05 nov. 2020.

⁵ O CFEMEA (2014) ressalta que já considerava realizar, em 2011, mudanças na metodologia do Orçamento Mulher a fim de aperfeiçoá-la. Assim, a mudança na análise, de temas para categorias, deve ser vista como parte deste esforço de aprimoramento.

mulheres à saúde e a uma vida livre de violências; (5) cultura da igualdade e promoção de direitos e cidadania; (6) direito das mulheres a moradia digna, mobilidade, cultura e lazer; e (7) democratização do poder com participação das mulheres (CFEMEA, 2014). Ainda assim, "não há dúvida de que o monitoramento da execução orçamentária relacionada aos direitos das mulheres e ao enfrentamento das múltiplas formas de desigualdades que vivemos foi significativamente prejudicado" (CFEMEA, 2014, p.41).

Em 2015, o CFEMEA colocou fim ao projeto *Orçamento Mulher* (CFEMEA, 2019). Às dificuldades de acompanhamento dos gastos públicos destinados às mulheres em virtude das mudanças acontecidas no PPA 2012-2015 e nos Orçamentos Anuais a partir de 2013 se somaram os obstáculos colocados pelo fortalecimento político de setores reacionários da sociedade que reclamavam, nos Poderes Executivo e Legislativo, o espaço conquistado por mulheres, população negra, feministas, antirracistas e suas demandas no interior do Estado brasileiro.

O aumento da chamada Bancada BBB no Congresso Nacional – conformada pelas Bancadas Armamentista ("da bala"), Ruralista ("do boi") e Evangélica ("da Bíblia") – não apenas diminuiu as possibilidades de que as agendas das mulheres fossem levadas adiante no âmbito do Poder Executivo, uma vez que os governos constituídos dependem do apoio parlamentar, mas as transformaram em moeda de troca na barganha política entre os dois Poderes⁶ (BIROLI, 2018; MACHADO, 2016). Sofrendo os efeitos da crise econômica que impedia a continuidade da estratégia da conciliação de classes adotada pelos Governos do Partido dos Trabalhadores até então, a Presidenta Dilma Rousseff realiza o ajuste das contas públicas a partir da redução dos gastos públicos e do papel do Estado na indução do crescimento econômico e da promoção do bem estar (CARVALHO, 2018). O resultado foi um contingenciamento recorde das despesas primárias, isto é, das despesas com a oferta de bens e serviços públicos e o funcionamento da máquina pública federal no OGU de 2015. Isso levou, por exemplo, o programa "Políticas para as Mulheres:

⁶ O uso das agendas das mulheres como moeda de troca entre os Poderes Executivo e Legislativo não é recente. Machado (2016) comenta que, em 2005 e 2006, no contexto do Mensalão, a minuta de projeto de lei para legalizar a interrupção da gravidez preparada pela Secretaria de Política para as Mulheres deixou de contar com o apoio político do Governo Federal em seu trâmite no Congresso Nacional como parte das negociações envolvendo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência" a executar apenas 43% do total de recursos autorizado pelo Congresso Nacional, R\$ 303 milhões (INESC, 2020). Em 2016, acossada por um processo de *impeachment*, a primeira mulher eleita e reeleita Presidente da República em quase 200 anos de independência do País retira o *status* de ministério da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), mas as mantém sob um mesmo ministério, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH).

No âmbito do SIGA Brasil, o *Orçamento Temático – Mulher*, assim como outros *Orçamentos Temáticos* foram descontinuados. O impacto negativo para o controle social do OGU foi minimizado pela disponibilização da ferramenta *SIGA Painéis* aos usuários do SIGA Brasil e pelo aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por determinação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011).

Nos 13 anos de sua existência, o *Orçamento Mulher* atingiu os objetivos inicialmente pensados pelo CFEMEA e pelas entidades parceiras para o projeto. Exemplos disso foram:

- o Nos Orçamentos Anuais de 2002 a 2008, a elevação do montante de recursos públicos alocado para o *Programa 156 - Combate à Violência Contra as Mulheres*, permitindo que um valor sempre superior ao proposto no PLOA fosse gasto no enfrentamento à violência doméstica (CFEMEA, 2008);
- o Nas Diretrizes Orçamentárias para o Orçamento Anual de 2007 a 2011, a orientação para que: (1) Orçamento Fiscal e da Seguridade Social fossem elaborados e executados obedecendo à diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia; (2) o PLOA fosse apreciado em audiências públicas regionais e temáticas com a participação de entidades dos movimentos sociais; (3) um relatório anual de avaliação da execução dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência fosse divulgado na internet; e (4) as agências

financeiras oficiais de fomento observassem a diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência na aplicação de seus recursos; e

- o No PPA 2008-2011, a elevação de 9 para 25 do número de programas que mencionavam as desigualdades de gênero e/ou raça entre seus objetivos, ou que tinham mulheres e populações negra e indígena em seus indicadores, metas, produtos ou como público-alvo (CFEMEA, 2014).

A experiência com o projeto *Orçamento Mulher* fortaleceu, ainda, a percepção dentro dos movimentos sociais feministas e de mulheres de que a ampliação da incidência das mulheres no processo orçamentário federal exigia que este grupo social estivesse mais bem representado nos espaços em que as decisões são tomadas. A próxima seção aprofunda esse ponto.

4 O ORÇAMENTO MULHER E O ACESSO DAS MULHERES ÀS DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

216

Já no primeiro ano de implementação do projeto do *Orçamento Mulher*, os movimentos sociais feministas e de mulheres e as organizações não-governamentais a eles vinculadas tinham claro que não bastava acompanhar as decisões que eram tomadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo federais quanto a Orçamento Público, pressionando para que elas considerassem os seus interesses. Era preciso também democratizar os espaços em que tais decisões aconteciam e delas participar.

Aproveitando, então, o pleito eleitoral de 2002, os movimentos sociais feministas e de mulheres buscaram ampliar seu espaço de participação no processo orçamentário federal propondo que os candidatos a Presidente da República se comprometessem com o desafio de garantir a transparência e a participação dos movimentos sociais na elaboração e no controle do OGU. Esse desafio havia sido elencado pelas mais de 5.000 ativistas que participaram da formulação da *Plataforma Política Feminista* no mesmo ano.

Na transição dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o CFEMEA, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e o SOS Corpo

elaboraram o documento *Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Futuro Governo Lula*, sugerindo que, além de criar e implementar políticas públicas para as mulheres, o novo Governo tornasse o processo orçamentário mais transparente, democrático e participativo por meio da discussão do PPA federal para 2004-2007 com a sociedade (CFEMEA, 2014). Acatada a proposta, a elaboração do PPA 2004-2007 – *Plano Um Brasil de Todos: Participação e Inclusão* possibilitou que os representantes de mais de 2 mil entidades da sociedade civil participassem da definição das orientações estratégicas do Governo Federal. Pela primeira vez, a transversalidade apareceu definida como diretriz política do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual federal e a redução das desigualdades de gênero e raça figurou dentre os grandes desafios nacionais.

Todavia, a expectativa dos movimentos sociais feministas e de mulheres de que a participação social iniciada na elaboração do PPA 2004-2007 se estendesse ao acompanhamento da implementação do Plano não se realizou. Assim, ao tempo que continuavam a reivindicar a democratização dos espaços de decisão sobre o Orçamento Público no âmbito do Poder Executivo, os movimentos sociais feministas e de mulheres participaram das audiências públicas promovidas pelo Congresso Nacional para o debate e o aprimoramento dos projetos de lei que instituíam o Orçamento Anual para 2007 por Região Geográfica. Também neste caso, as organizações de mulheres e de feministas procuraram ampliar a incidência de seu grupo social nas decisões alocativas ao questionar a falta de clareza quanto aos critérios que seriam utilizados para acatar ou rejeitar as propostas apresentadas pela sociedade civil nas audiências públicas regionais, assim como a escolha processual de levar tais propostas à apreciação das bancadas estaduais e não, diretamente, à apreciação dos relatores da LOA de 2007 no Congresso Nacional (CFEMEA, 2006). Em 22 de dezembro de 2006, pressionados por entidades, como o CFEMEA e o INESC, que lutavam, no âmbito do FBO, por um processo orçamentário mais transparente, democrático e participativo, os parlamentares institucionalizaram a possibilidade de a CMO realizar audiências públicas regionais e estaduais com a participação da sociedade civil a fim de debater e aprimorar os projetos de Lei de Plano Plurianual e Orçamento Anual mediante a aprovação da Resolução nº 1, de 2006 - CN.

Em 2007, os movimentos sociais feministas e de mulheres fizeram um novo movimento no sentido de democratizar os espaços de decisão sobre o OGU. Mas antes que os integrantes do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Não-Numerado, de 1º de março de 2007, com a finalidade de elaborar uma proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução dos três instrumentos constitucionais de planejamento do gasto público, tivesse todos os seus membros designados pela Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o *Manual de Elaboração do PPA 2008-2011* (BRASIL, 2007) era divulgado na administração pública federal, prevendo a utilização dos canais de participação social existentes em âmbito federal (conselhos, conferências, fóruns etc.) e o aproveitamento das propostas já construídas neles (OLIVEIRA, 2013; AVELINO; SANTOS, 2014).

O Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto Não-Numerado, de 1º de março de 2007, que reunia representantes do Governo Federal e da sociedade civil, entre eles a AMB, também não conseguiu chegar a um consenso (OLIVEIRA, 2013; AVELINO; SANTOS, 2014). Daí que o relatório final contendo as propostas que permitiriam ampliar a incidência das mulheres e outros grupos sociais subordinados no processo orçamentário federal não foi entregue ao Ministro do Planejamento – responsável por coordenar os processos de elaboração de PPA, LDO e LOA em nível federal – e ao Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República – responsável por coordenar os processos de participação social nas políticas públicas federais. Apesar disso, Avelino e Santos (2014) destacam o importante papel desempenhado pelo Grupo de Trabalho no aprimoramento do processo orçamentário federal. Segundo eles, as questões levantadas no âmbito do Grupo de Trabalho orientaram a construção da estratégia participativa do Fórum Interconselhos adotada em 2011 para a elaboração do PPA 2012-2015.

Uma vez mais, a estratégia escolhida pelos movimentos sociais feministas e de mulheres foi a de aproveitar as audiências públicas regionais realizadas pelo Congresso Nacional para o debate e o aperfeiçoamento dos instrumentos constitucionais de planejamento do gasto público. Ainda em 2007, as organizações de mulheres e de feministas participaram das audiências públicas que discutiram o projeto de lei do PPA 2008-2011 e do Orçamento Anual de 2008. Nos anos de 2008 e

2009, o que esteve em debate foram os projetos de lei que instituíram os Orçamentos Anuais de 2009 e 2010.

Em 2011, aproveitando o espaço de participação social aberto pelo Poder Executivo para a elaboração do PPA 2012-2015, o chamado *Fórum Interconselhos*⁷, a AMB apresentou o documento *A proposta da AMB para a Incidência Feminista no PPA 2012-2015* (AMB, 2011), com um conjunto de proposições para aperfeiçoar a dimensão estratégica do Plano. A maior parte das propostas, no entanto, não constou do PPA encaminhado ao Congresso Nacional⁸ (CFEMEA, 2014). A atuação de CFEMEA e AMB durante a apreciação e aprovação do PPA no Parlamento poderia ter alterado esse fato. Contudo, como a dimensão estratégica do PPA 2012-2015 integrava apenas a Mensagem Presidencial que o encaminhava ao Poder Legislativo e não o projeto de lei que o instituíria, isso não foi possível. Daquilo que constava do projeto de lei do PPA 2012-2015, o CFEMEA e a AMB (CFEMEA, 2011) tentaram garantir que a participação social prevista no processo de monitoramento dos programas também envolvesse o Fórum Interconselhos. A proposta não foi incluída na lei, mas acabou sendo implementada posteriormente pelo Poder Executivo por meio das *Agendas Transversais*, isto é, de uma seleção dos objetivos, das metas e das iniciativas nos 65 programas do PPA 2012-2015 voltados a “segmentos populacionais específicos”, como mulheres e populações negra e quilombolas. Vale, ainda, comentar que, em 2011, o Congresso Nacional realizou audiências públicas regionais para discutir os projetos de lei do PPA 2012-2015 e do Orçamento Anual de 2012.

Em 2012, o CFEMEA, a AMB, a Articulação de Mulheres Negras Brasileira (AMNB) e outras 163 entidades lançaram a *Carta Aberta pela Democratização e Transparência do Orçamento Público*, reivindicando o cancelamento das mudanças realizadas no PPA e no Orçamento Anual e a abertura de espaços democráticos de diálogo que permitissem a construção de instrumentos e mecanismos que viabilizassem o controle social e assegurassem a prestação de contas pelo Governo

⁷ O Fórum Interconselhos era consultivo e reunia os representantes da sociedade civil com assento nos conselhos setoriais federais e os representantes das organizações não-governamentais e dos movimentos sociais nacionais.

⁸ Segundo Oliveira (2013), o Relatório Fórum Interconselhos – Versão Preliminar (2011), preparado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informava que 96,7% das 629 propostas encaminhadas pela sociedade civil haviam sido incorporadas ao PL PPA 2012-2015. Não foi possível acessar o Relatório e, assim, verificar se as propostas da AMB se encontravam entre os 3,3% não incorporadas.

Federal (CFEMEA, 2014). Na Carta, as entidades deixavam claro que as alterações realizadas nos dois instrumentos ameaçavam a continuidade do trabalho realizado a partir dos *Orçamentos Temáticos* disponibilizados no SIGA Brasil, caso do *Orçamento Mulher*.

Em 2013, buscando minimizar a insatisfação gerada com as mudanças realizadas na forma de organização de PPA e LOA, a Secretaria-Geral da Presidência da República cria um grupo de discussão virtual sobre a LDO a fim de viabilizar a participação de cerca de 100 representantes de conselhos nacionais e entidades da sociedade civil na elaboração do projeto de lei das Diretrizes Orçamentárias para 2014 (CFEMEA, 2014). CFEMEA e AMB participaram do grupo de discussão virtual com emendas que visavam minimizar a perda de transparência no Orçamento Anual, democratizar o processo de elaboração da LOA e proteger as despesas públicas identificadas com os direitos das mulheres do contingenciamento. Segundo o CFEMEA (2014), embora algumas dessas emendas tenham sido incorporadas ao projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, elas não compuseram o texto da LDO de 2014. Também no Legislativo, o projeto de lei das Diretrizes Orçamentárias é discutido com a sociedade civil em audiências públicas estaduais.

Em 2014, a Presidenta Dilma Rousseff retoma o compromisso político com a ampliação da participação social no processo orçamentário federal por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituída pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, como resposta às “Jornadas de Junho de 2013” (RIBAS, PIRES, LUIZ, 2015). O Decreto nº 8.243/2014 definia o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento como um dos objetivos da PNPS, mas não chegou a produzir os avanços esperados. Desde a publicação, o normativo foi duramente criticado por Deputados Federais e Senadores da República por, pretensamente, afrontar ou usurpar poder ou prerrogativa do Poder Legislativo. No Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1491/2014, os Deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Ronaldo Caiado (DEM-GO) argumentavam que o Decreto nº 8.243/2014 pretendia “[...] implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a

transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo" (BRASIL, 2014, p. 3).

Assim, apenas dois dias após o segundo turno da eleição presidencial que reelegera Dilma Rousseff à Presidência da República, a Câmara dos Deputados sustou a aplicação do Decreto (PDC nº 1491-B/2014). Foi a primeira derrota sofrida pela Presidenta em seu segundo mandato. O PDC nº 1491-B/2014 seguiu, então, para apreciação do Senado Federal, sendo convertido no PDS nº 147/2014. Lá, apesar das declarações do Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, de que a aprovação na Câmara dos Deputados representava a "vitória da vontade conservadora de impor uma derrota política à Presidente" (GUERREIRO, 2014), o PDS nº 147/2014 foi arquivado.

Em 2019, já no Governo do Presidente Jair Bolsonaro, o Decreto nº 8.243/2014 foi expressamente revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, o qual limita o número de colegiados na administração pública federal. Na Exposição de Motivos nº 19/2019 (BRASIL, 2019a, p.2), o Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, justificava a extinção em massa dos colegiados criados antes de 1º de janeiro de 2019, pela alegada utilização que deles os grupos de pressão faziam a fim de "emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente". A medida levou à extinção do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, prejudicando sobremaneira também a atuação do CNDM e do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR), dentre outros (BRASIL, 2019b).

Por fim, é importante esclarecer que, ainda que ameaçado pela sustação do Decreto nº 8.243/2014, o Fórum Interconselhos continuou sendo acionado pelo Poder Executivo até 2017. Assim, houve participação social tanto no monitoramento do PPA 2012-2015 quanto na elaboração e no monitoramento (ano base 2016) do PPA 2016-2019.

5 REFLEXÕES SOBRE AS POSSIBILIDADES E OS LIMITES DO OSG NO BRASIL

A investigação da experiência de 13 anos de implementação do *Orçamento Mulher* nos permite retomar e aprofundar alguns pontos levantados a partir da literatura de OSG na introdução deste artigo.

Começamos registrando que a pesquisa aqui relatada mostra que o projeto *Orçamento Mulher*, apesar de utilizar a mesma denominação de análises pioneiras do Orçamento Público a partir da perspectiva de gênero, como as da Austrália e da África do Sul, reflete a mudança de "estágio" acontecida entre as iniciativas de OSG a partir dos anos 2000. Nesse sentido, constatamos que o projeto *Orçamento Mulher* foi além dos objetivos inicialmente traçados de acompanhar a elaboração e a execução do OGU, realizar o *advocacy* das demandas das mulheres no Congresso Nacional e fortalecer o controle social dos gastos públicos a elas destinados. Ele também contribuiu para que importantes mudanças fossem feitas no processo orçamentário federal. Do que foi visto nas seções anteriores, destacamos⁹:

- o A disponibilização do *Orçamento Temático – Mulher* no sistema de informações sobre o Orçamento Público mantido pelo Senado Federal, o SIGA Brasil, entre 2005 e 2015;
- o A participação da sociedade civil na elaboração do PPA 2004-2007 por meio de oficinas estaduais;
- o A participação da sociedade civil na apreciação do PPA, da LDO e da LOA por meio de audiências públicas regionais e estaduais, entre 2006 e 2013;
- o A institucionalização da possibilidade de participação social na apreciação do PPA e da LOA na Resolução nº 1, de 22 de dezembro 2006, do Congresso Nacional;
- o A participação da sociedade civil na elaboração do PPA 2012-2015 por meio do Fórum Interconselhos;
- o A participação da sociedade civil no monitoramento do PPA 2012-2015 por meio do Fórum Interconselhos e das *Agendas Transversais*; e
- o A participação da sociedade civil na elaboração da LDO, em 2013.

Ademais, verificamos que o projeto *Orçamento Mulher* se liga às iniciativas de OSG do segundo "estágio" no esforço que faz para incluir as categorias gênero, raça e etnia na elaboração e aprovação do Orçamento Público federal brasileiro. Os dados por nós levantados indicam que tal esforço está relacionado ao envolvimento das

⁹ A pesquisa realizada no sítio eletrônico do CFEMEA não indica que a ONG tenha participado, mesmo após o encerramento do projeto *Orçamento Mulher*, da elaboração ou do monitoramento (ano base 2016) do PPA 2016-2019.

organizações de mulheres negras e de feministas – como Criola, Geledés e IMENA – desde o início do projeto.

As mudanças no processo orçamentário federal, acima ressaltadas, confirmam as conclusões de Cremades (2016) acerca dos avanços promovidos pelo *Orçamento Mulher* na institucionalização do OSG no processo orçamentário federal brasileiro.

Nesse sentido, vale explicar que, na investigação que fez sobre as iniciativas de OSG na América Latina entre 1997 e 2012, Cremades (2016) identificou seis elementos que haviam contribuído para a institucionalização da perspectiva de gênero nas práticas de planejamento e orçamentação governamentais na Região, a saber: (1) a realização de mudanças nos marcos normativos e legais que regem o processo orçamentário; (2) a realização de mudanças dos formatos de programação e formulação orçamentária; (3) a realização de mudanças dos sistemas contábeis e financeiros em que se registra o Orçamento Público; (4) a elaboração de informes orçamentários de gênero; (5) a criação de mecanismos institucionais criados para promover e acompanhar a implementação dos OSG; e (6) o estabelecimento de sistemas de monitoramento e prestação de contas sobre a execução orçamentária.

Entre as iniciativas estudadas por Cremades (2016) e que teria avançado na institucionalização da perspectiva de gênero no processo orçamentário estava o projeto *Orçamento Mulher*. Nela, a autora (CREMADES, 2016) identificou: (1) a realização de mudanças nos marcos normativos e legais que regem o processo orçamentário por meio das leis orçamentárias anuais (PPA, LDO e LOA) e do Decreto nº 8.243/2014¹⁰; (2) a elaboração de informes orçamentários de gênero por meio do *Orçamento Temático – Mulher* do SIGA Brasil; e (3) o estabelecimento de sistemas de monitoramento e prestação de contas sobre a execução orçamentária, também por meio do *Orçamento Temático – Mulher* do SIGA Brasil.

Contudo, ao estudar a implementação do projeto *Orçamento Mulher* em um horizonte temporal mais alargado, nossa pesquisa mostra que os avanços realizados na institucionalização da perspectiva de gênero no processo orçamentário federal brasileiro foram conjunturais. Conjunturais porque a permeabilidade do Estado às

¹⁰ Cremades (2016) não menciona exatamente o Decreto nº 8.243/2014. Ela (CREMADES, 2016, p.198) fala no “reglamento” do Fórum Interconselhos.

demandas das mulheres e feministas por maior incidência no processo orçamentário esteve condicionada à presença do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República e a uma representação mais progressista ou menos conservadora no Congresso Nacional. Conjunturais também porque os progressos feitos em um ciclo de elaboração e aprovação de PPA, LDO e LOA, por não se institucionalizarem em normas mais perenes, como a Lei Complementar prevista no art. 165 da CF 88, frequentemente foram perdidos no ciclo seguinte. Conjunturais, ademais, porque a identificação dos gastos públicos destinados às mulheres no PPA e na LOA não se deu pela alteração dos sistemas contábeis e financeiros em que se registra o Orçamento Público, isto é, as "classificações" das despesas públicas, mas a partir da "etiquetagem" das despesas públicas que, a partir da análise das categorias programáticas de PPA e LOA, eram identificadas como beneficiando as mulheres. Assim, bastou a forma de organização de PPA e LOA serem alteradas para que o "rastreamento" e, em consequência, a "etiquetagem" dos gastos públicos destinados às mulheres fosse dificultado.

Além disso, nossa pesquisa apontou que, mesmo nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a incidência de mulheres e feministas no processo orçamentário esteve limitada à elaboração e ao monitoramento do PPA. Apenas em um ano, 2013, houve participação da sociedade civil na elaboração de outro instrumento: a LDO de 2014. Desse modo, foi o Poder Legislativo que, a despeito das limitações colocadas pelo desenho das audiências públicas regionais e estaduais, ofereceu a possibilidade de mulheres, feministas e outros grupos sociais subalternizados participarem das decisões tomadas no âmbito do Orçamento Anual.

A sustentabilidade dos OSG face às mudanças políticas e econômicas já havia sido apontada como desafio por Rhonda Sharp, economista feminista desenvolvedora da estrutura para a primeira iniciativa de OSG no estado da Austrália do Sul, no texto em que aborda o papel dos OSG na construção da igualdade e do empoderamento das mulheres (JÁCOME; VILLELA, 2012a). Nesse texto, Sharp (JÁCOME; VILLELA, 2012a) explica que mesmo na Austrália, berço e referência de

sucesso das iniciativas de OSG, os avanços realizados pelas “femocratas¹¹” ao longo da década de 1980, com a ascensão de um governo reformista que adotava uma política econômica neokeynesiana, perderam força com a chegada ao poder de um governo conservador e neoliberal na década de 1990. Nas palavras de Sharp (JÁCOME; VILLELA, 2012a, p.120): “A mudança para um contexto de política neoliberal reposicionou as questões de gênero na política orçamentária. As mulheres foram redefinidas como grupos ‘especiais’ na visão de um governo que declarou, na época, que governaria para o *mainstream*”.

Daí que, se na década de 1980, a chegada ao poder do Partido Trabalhista havia permitido que as “femocratas” implementassem a análise dos gastos públicos em todos os órgãos da administração federal (incluindo o Tesouro/Ministério das Finanças), consolidando o resultado desta análise em informes orçamentários de gênero que acompanhavam o Orçamento Anual a fim de subsidiar a discussão junto ao Parlamento e, assim, ampliar a participação de mulheres e meninas nas políticas e despesas públicas; na década de 1990, com a chegada ao poder do Partido Liberal, os informes de gênero se limitavam a dar transparência aos resultados obtidos pelo Governo Federal em relação às mulheres no Orçamento Público corrente (JÁCOME; VILLELA, 2012a). Já não se exigia que todos os órgãos da administração pública federal analisassem sistematicamente suas programações orçamentárias a partir da perspectiva de gênero.

Desse modo, as experiências brasileira e australiana de OSG – esta última apenas brevemente aqui comentada – evidenciam que o contexto político e econômico pode tanto representar uma oportunidade quanto uma ameaça para as iniciativas de OSG e que, por isso, mesmo o processo de institucionalização da perspectiva de gênero (e raça e etnia) nas práticas de planejamento e orçamentação não deve ser entendido como linear.

¹¹ Corresponde à contração das palavras feministas e burocratas. Segundo Sharp (JÁCOME; VILLELA, 2012a, p.119), femocratas são as feministas que trabalhavam nos governos federal, estaduais e locais na Austrália a fim de elaborar e implementar políticas de equidade de gênero.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto *Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero* é resultado da iniciativa de um grupo de feministas que inconformadas com os rumos dados ao CNDM pelo Governo de Fernando Collor volta a atuar a partir de “fora” do Estado por meio de uma ONG, o CFEMEA. A ideia inicial do *Orçamento Mulher* – como toda iniciativa de OSG – era verificar se os recursos públicos estavam sendo utilizados pelo Governo Federal para promover a igualdade entre homens e mulheres no Brasil e, caso não estivessem, pressioná-lo a assim proceder.

Os dados levantados em nossa pesquisa demonstram que o projeto *Orçamento Mulher* conseguiu ir além do originalmente previsto e contribuir para tornar o processo orçamentário federal brasileiro mais transparente, democrático e participativo. Essas mudanças fizeram avançar a institucionalização da perspectiva de gênero nas práticas de planejamento e orçamentação governamentais, mas foram conjunturais. Já em 2012/2013, como sinal das mudanças políticas e econômicas que aconteciam no País, o projeto *Orçamento Mulher* enfrenta dificuldades para continuar identificando no PPA e na LOA os gastos públicos voltados às mulheres. De 2015 em diante, os avanços alcançados a partir do projeto são revertidos.

A análise da experiência de implementação do projeto *Orçamento Mulher* evidenciou, uma vez mais, que o contexto político e econômico pode tanto representar uma oportunidade quanto uma ameaça à implementação do OSG. Sendo assim, o processo de institucionalização da perspectiva de gênero (e raça e etnia) nas práticas de planejamento e orçamentação não devem ser entendidos como linear.

226

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS – AMB. *Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas: Desafios para a Ação do Movimento na Implementação das Políticas*. Brasília: AMB, 2009. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/260>. Acesso em 02 jun. 2020.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS – AMB. *A proposta da AMB para a Incidência Feminista no PPA 2012-2015*. Natal: AMB, 2011. Disponível em <https://docplayer.com.br/60645376-A-proposta-da-amb-para-a-incidencia-feminista-no-ppa.html>. Acesso em 02 jun. 2020.

BALMORI, Helena Hofbauer. Gender and Budgets: Overview Report. London: BRIDGE, 2003. Disponível em: <https://doc.rero.ch/record/256064/files/01-IDS_Bridge_Budgets_EN.pdf>. Acesso em 04 jun. 2021.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. "O Fórum Interconselhos e a Consolidação de Agendas Transversais de Planejamento". **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, volume 4, nº 2, 2014, pp. 164 - 182. Disponível em: <https://assecor.org.br/files/4414/1838/4492/rbpo_vol4_num2_o_f_rum_interconselhos_e_a_consolidacao_de_agendas_transversais_de_planejamento.pdf>. Acesso em 27 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM. Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres. Brasília: SPM, 2006. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-igp.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM_instrumentosinternacionaisdireitosdasmulheres.pdf>. Acesso em 25 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/687/Manual%20de%20Elabora%C3%A7%C3%A3o_PPA_2008-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 28 maio 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf>. Acesso em 11 Ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 09/2011**: Subsídios para a Apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o Período de 2012 a 2015 (PLN nº 29/2011). Brasília: CN, 2011a. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2012_2015/proposta/NT_Conj.pdf. Acesso em 11 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. **Manual Técnico Orçamentário 2013**. Brasília: MP, 2012a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 05/2012**: Subsídios à Apreciação dos Vetos Presidenciais ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – **PLDO 2013** (PL nº 03/2012-CN). Brasília: CN, 2012b. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2013/NTC_pldo2013.pdf. Acesso em 05 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1491/2014**. Brasília: CD, 2014. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CD81AD3087C0DB5D9E5046442273C139.proposicoesWebExterno1?codteor=1258271&fileame=PDC+1491/2014. Acesso em 11 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos nº 19, de 11 de abril de 2019**. Brasília: PR, 2019a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em 20 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019**. Brasília: CNDH, 2019b. Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy3_of_Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_VersoResumida.pdf. Acesso em 20 nov. 2020.

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades: Limites da Democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. “Orçamento Mulher”. **Jornal Fêmea**. Número 114, julho de 2002. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/98-numero-114-julho-de-2002/695-orcamento-mulher>. Acesso em 22 maio 2020.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. “Orçamento Mulher está no Siga Brasil”. **Jornal Fêmea**. Número 147, agosto/setembro de 2005. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/131-numero-147-agostosestembro-de-2005/1156-orcamento-mulher-esta-no-siga-brasil>. Acesso em 22 maio 2020.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. “Seminários Ampliam a Participação dos Movimentos Sociais na Elaboração do Orçamento Público”. **Jornal Fêmea**. Número 151, agosto a dezembro de 2006. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/135-numero-151-agosto-a-dezembro-de-2006/1203-seminarios-ampliam-a-participacao-dos-movimentos-sociais-na-elaboracao-do-orcamento-publico>. Acesso em 22 maio 2020.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. **Igualdade: Para Ter Fundamento Tem que Garantir Orçamento**. Brasília, CFEMEA, 2011. Disponível em https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/igualdade_para_ter_fundamento_tem_que_garantir_orcamento.pdf. Acesso em 02 jun. 2020.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. **Orçamento Mulher:** uma História de 12 anos de Incidência Política do CFEMEA. Brasília, CFEMEA, 2014. Disponível em:

https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/orcamentomulher_12anosin cidenciapoliticacfemea.pdf. Acesso em 02 jun. 2020.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. **É possível pensar em um Orçamento Mulher em um governo fascista?** Brasília, CFEMEA, 2019. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/noticias/4756-e-possivel-pensar-em-um-orcamento-mulher-em-um-governo-fascista>. Acesso em 02 jun. 2020.

CREMADES, Raquel Coello. **Presupuestos con Perspectiva de Género en América Latina:** una mirada desde la economía institucionalista y feminista. 2016. 494 f., el Tese (Doutorado em Economía Internacional y Desarrollo) – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016. Disponível em <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37376/>. Acesso em 17 ago. 2021.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS MULHERES – UNIFEM. **Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero:** Experiências e Reflexões de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Brasília: UNIFEM, 2008.

GUERREIRO, Gabriela. “Renan diz que Senado também vai derrubar decreto de Dilma”. **Folha de S. Paulo**. Poder. Brasília, 29 out. 2014. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1540281-renan-diz-que-senado-tambem-vai-derrubar-decreto-de-dilma.shtml?mobile>. Acesso em 11 set. 2020.

Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. **O Brasil com Baixa Imunidade:** balanço do orçamento da união 2019. Brasília, INESC, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>.>. Acesso em 04 jun. 2021.

JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley (Org.). **Orçamentos Sensíveis a Gênero:** Conceitos. Brasília: ONU Mulheres, 2012a. Disponível em: <https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/orcamentos-conceitos.pdf>. Acesso em 31 maio 2021.

_____. **Orçamentos Sensíveis a Gênero:** Experiências. Brasília: ONU Mulheres, 2012b. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-experiencias/>. Acesso em 31 maio 2021.

MACHADO, Lia Zanotta. “Feminismos Brasileiros nas Relações com o Estado. Contextos e Incertezas”. *Cad. Pagu*, Campinas, n. 47, e16471, 2016. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332016000200301&lng=en&nrm=iso. Acesso em 31 Jul. 2020.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. “Participação Social nos Planos Plurianuais do Governo Federal: Uma História Recente”. *RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, Volume 3, nº 1, 2013, pp. 24 – 43. Disponível em

https://assecor.org.br/files/2213/7660/3105/rbpo_vol3_num1_participacao_social_no_s_planos.pdf. Acesso em 04 jun. 2020.

PIRES, Valdemir Aparecido. Orçamento Público: Abordagem Tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/6628475-Orcamento-publico-abordagem-tecnopolitica.html>. Acesso em 30 set. 2021.

PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES – PpDM. A *Importância dos Orçamentos Sensíveis ao Género*. Lisboa: PpDM, 2018. Disponível em <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2018/04/Brochura-Orcamentos-Sensiveis-Genero.pdf>. Acesso em 14 maio 2020.

RIBAS, João André Nascimento; PIRES, Valdirene da Rocha; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. A Política Nacional de Participação Social: Apontamentos sobre a Relação do Estado com a Sociedade Civil Brasileira. In: *SER Social*, Brasília, v. 17, n. 36, p. 84-103, jan.-jun./2015. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13417. Acesso em 09 nov. 2020.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Sociais: Metodologia de Análise na Perspectiva Crítica. In: **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>. Acesso em 20 jun. 2020.

SANTOS, Luana Luizy Rodrigues. Direitos Humanos e Participação Política: A Representação no Congresso Nacional das Mulheres Negras nas Eleições de 2014 e 2018. 2020.145f., il. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/20834/1/LuanaLuizyRodriguesSantos_Dissert.pdf. Acesso em 29 set. 2021.

XAVIER, Elaine de Melo. A Inserção das Mulheres nas Carreiras da Gestão Governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social - Trabalho. 2018. 159 f., il. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34794>. Acesso em 11 Ago. 2021.

XAVIER, Elaine de Melo (Org.). *Gênero e Raça no Orçamento Público Brasileiro*. Brasília: Assecor, 2020. Disponível em: https://www.assecor.org.br/files/1815/9802/7678/Genero_e_Raca_no_Orcamento_Publico_Brasileiro_-_Org._Elaine_de_Melo_Xavier.pdf. Acesso em 17 ago. 2020.