

Orçamento Mulher

Uma história de 12 anos de
incidência política do CFEMEA



CELIA VIEIRA
GILDA CABRAL
GUACIRA OLIVEIRA



Orçamento Mulher

Uma história de 12 anos de
incidência política do CFEMEA



CELIA VIEIRA
GILDA CABRAL
GUACIRA OLIVEIRA

BRASÍLIA | 2014



Revisão

Ismália Afonso

Arte e projeto gráfico

Ars Ventura Imagem e Comunicação

Impressão

4 Cores Gráfica e Editora

Tiragem

500 exemplares



Endereço: SCS Quadra 02, Edifício Goiás – sala 602/04
Brasília/DF – CEP: 70317-900
Telefones: (61) 3224-1791
www.cfemea.org.br

Apoio



Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres



Development Cooperation
Ministry of Foreign Affairs

Parceria



2014, by CFEMEA – Centro Feminista de Estudo e Assessoria

O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido e difundido desde que citada a fonte. Esta publicação pode ser encontrada em www.cfemea.org.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
UM POUCO DO CONTEXTO	9
A TRAJETÓRIA DO CFEMEA NO ORÇAMENTO PÚBLICO	15
GRANDES LINHAS DA INCIDÊNCIA	17
Plano Plurianual – PPA	18
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	20
Lei Orçamentária Anual – LOA	21
HISTÓRICO DA INCIDÊNCIA POLÍTICA DO CFEMEA SOBRE O CICLO ORÇAMENTÁRIO	24
Antes do PPA 2004	24
Ciclo Orçamentário 2004-2007	25
Ciclo Orçamentário 2008-2011	33
Ciclo Orçamentário 2012-2015	36
O ORÇAMENTO MULHER	43
O CONCEITO DO ORÇAMENTO MULHER E O APERFEIÇOAMENTO DE SUA METODOLOGIA	43
Mudanças na metodologia do Orçamento Mulher em 2008	45
Revisão da metodologia do Orçamento Mulher em 2012 e 2013	46
SÉRIE HISTÓRICA DO ORÇAMENTO MULHER	51
PARCERIAS LOCAIS	52
DESAFIOS E CONQUISTAS	57

INTRODUÇÃO

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) entende que, para avançar na direção das transformações que se desejam, também é preciso refletir sobre as ações realizadas e compartilhar experiências.

Nesse sentido, sistematiza, nessa publicação, sua trajetória na luta pelos direitos das mulheres por meio do monitoramento e da incidência no Orçamento Público, com o objetivo de compartilhar sua experiência na área e dar visibilidade a uma importante estratégia de atuação das organizações e movimentos de mulheres no campo das políticas públicas.

Os movimentos feministas e de mulheres instituíram, com suas lutas, o lugar das mulheres como sujeito político na nossa sociedade, conquistaram direitos e os consagraram em leis e acordos internacionais¹. E até hoje continuam lutando para vê-los efetivados na vida cotidiana de

todas as pessoas. A contribuição do CFEMEA está inserida nesse contexto.

O CFEMEA buscou, ao longo de sua história como parte desse movimento, mudar a correlação de forças e avançar em direção à igualdade e à justiça social: ao reivindicar a democratização dos espaços de decisão sobre as políticas e os orçamentos públicos, com a participação das mulheres; ao incidir sobre os processos de decisão dos poderes Executivo e Legislativo sobre as finanças públicas; e ao exigir transparência e responsabilidade social no investimento dos recursos públicos.

A atuação do Centro se organizou, ao longo dos últimos 25 anos, a partir do entendimento de que o Brasil é um país de desigualdades profundas e estruturantes, de relações de opressão e exploração do masculino sobre o feminino, d@s branc@s sobre @s não branc@s, do capital sobre o trabalho.

Promover a igualdade e a justiça social e, portanto, enfrentar as estruturas de concentração de riqueza e poder e as relações assimétricas de gênero, raça e classe são responsabilidades maiores do Estado brasileiro definidas por nossa Constituição. Garantir que o Estado cumpra tais responsabilidades é um desafio político que os movimentos de mulheres, entre outros movimentos sociais, enfrentam.

Neste contexto, o CFEMEA colocou-se o desafio de elaborar seus instrumentos de advocacy – ação coletiva, pública e política, em defesa dos

1 As três Conferências Mundiais das Mulheres (1975 no México; 1985 em Nairobi; e 1995 em Beijing), bem como as demais Conferências Sociais da ONU, realizadas nos anos 90, consolidaram mundialmente o reconhecimento da necessidade de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Posteriormente, a Declaração de Durban, de 2001 – resultado da Conferência Mundial contra o Racismo –, recomenda que o mesmo seja feito em relação à questão racial. Em todos esses processos, o movimento de mulheres se fortaleceu e abriu possibilidades de interlocução com o Estado, passando a atuar de forma mais propositiva, sendo a Plataforma Política Feminista, aprovada na Conferência Nacional de Mulheres Brasileira, em 2002, um marco nesse campo.

direitos das mulheres, com a finalidade de democratizar a esfera pública e conquistar mais justiça e igualdade, por meio do permanente diálogo com instituições e representantes do Estado –, além de planejar sua incidência política frente ao Estado, bem como de atuar nos movimentos de mulheres e feministas, considerando a dinâmica de produção e reprodução de desigualdades a partir da combinação entre os conflitos de classe, gênero e raça. Ao expandir os limites de sua atuação para além da legislação, passando a abranger também a questão das finanças públicas, a organização manteve a defesa dos direitos das mulheres no centro de sua estratégia.

Com um início marcado por um trabalho de advocacy no Legislativo brasileiro, a ação do Centro ganhou, com o tempo, contornos mais definidos no que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária por meio do Orçamento Mulher. Fortaleceu-se a busca por efetivação do controle social das ações da administração pública por meio da demanda pela ampliação dos níveis de transparência e de participação social. Também se ampliaram a estratégia de incidência política no Legislativo Federal e as parcerias e alianças com os movimentos sociais. Além disso, imprimiu-se maior consistência na elaboração e divulgação de estudos e análises que subsidiam a ação política das mulheres no campo das finanças públicas.

A incidência e o monitoramento de três ciclos orçamentários, sob a ótica do Orçamento Mulher, nos compeliu a buscar formas de avaliar a efetividade dessa estratégia feminista sobre as políticas e as finanças públicas. O CFEMEA tentou discernir, em debates com organizações feministas e de mulheres negras, como os compromissos políticos

assumidos pelo Poder Público haviam sido efetivados. Buscou-se aferir se tais compromissos, consolidados em acordos (normas, planos, leis orçamentárias etc) haviam se efetivado, melhorado a vida das mulheres e permitido avançar em termos de exercício de direitos. Deparamo-nos, outra vez, com a falta de informação e pouca transparência a respeito dos impactos da política fiscal sobre as múltiplas formas de desigualdade vividas pelas mulheres.

Apesar de tudo, foi possível verificar que a responsabilidade pública, disputada politicamente pelo movimento e democraticamente conferida ao Estado, enfrentou imensas dificuldades dentro dos próprios governos para se efetivar, para o que contribuíram as estruturas patrimonialistas, patriarcais e racistas que continuam vigendo no Estado brasileiro.

Como poderão constatar, pela estratégia do Orçamento Mulher, avançamos na democratização da esfera pública de debate e decisão sobre o orçamento e as políticas públicas, inserindo as mulheres nessa arena política. Colocaram-se questões estratégicas em debate e, muitas vezes, o Poder Público (Executivo e Legislativo em especial) firmou compromissos para atender às demandas feministas e antirracistas, propostas pelos movimentos e sustentadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e pela bancada feminina no Congresso Nacional.

Em todos esses anos, consolidou-se e cresceu inegavelmente a institucionalidade das políticas para as mulheres; multiplicaram-se os órgãos e os serviços públicos destinados ao enfrentamento da violência; aumentaram substancialmente os recursos alocados no Orçamento da União relacionados ao financiamento dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Porém,

foram muito menores os resultados em termos de melhoria das condições de vida das mulheres, fortalecimento da autonomia, redução da mortalidade materna, prevenção da violência, ocupação de espaços de poder e decisão, diminuição das desigualdades intragênero etc.

Em política, e no orçamento especialmente, muitas vezes não vale o escrito. Empecilhos, obstáculos vultosos e retrocessos contribuíram para minimizar, neutralizar, esvaziar e até retroagir em

relação às conquistas alcançadas pela organização e pelo exercício cidadão das mulheres na arena política. Uma parte grande dessas conquistas foi subtraída pela violência institucional, pelo patrimonialismo, pelo fundamentalismo religioso e pela corrupção, entranhados na máquina pública e no sistema político.

Nas páginas que se seguem, resgatamos em detalhes essa trajetória, suas conquistas e seus desafios. Boa leitura!

UM POUCO DO CONTEXTO

O Brasil viveu, nas últimas três décadas, um processo de ruptura com o regime militar e de construção de um país democrático a partir das lutas de vários segmentos da sociedade, dentre os quais se destacam os movimentos sociais, o movimento estudantil e o movimento sindical. As organizações e os movimentos de mulheres desempenharam um papel importante nesta história, marcada por avanços estruturantes, ainda que nem sempre lineares.

O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 foram marcados por disputas políticas intensas no Brasil. De um lado, pela onda democratizante evidente em todo o processo da Assembleia Nacional Constituinte e de elaboração da Carta Magna, com todas as consequências políticas que trouxe em termos de afirmação de direitos e reestruturação do Estado. E, por outro, pelo fortalecimento do chamado Consenso de Washington¹ e de suas estratégias de redução do papel do Estado em favor do livre mercado.

1 "Na década de 1980, uma onda conservadora tomou conta do mundo. Nos Estados Unidos foi eleito Ronald Reagan, depois George Bush, e na Inglaterra a primeira-ministra Margaret Thatcher. Esse período de ultraconservadorismo conseguiu criar medidas de superexploração dos países pobres, gerando dezenas de guerras regionais e alterando o fluxo de capitais. Na década seguinte, já com governos menos conservadores, porém não despregados da estratégia dos países desenvolvidos, foi criada a doutrina chamada Consenso de Washington, assim denominada pelo economista John Williamson, do Institute of International Economics. Os princípios que ele defendeu e que estavam no centro da estratégia do capitalismo eram: 1. disciplina fiscal, por meio da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. focalização dos gastos públicos em

O CFEMEA foi criado exatamente um ano após a promulgação da Constituição, em 1989, em um contexto de efervescente organização e mobilização política. Os termos do novo pacto nacional, ali consolidados, orientavam o país no sentido de superar as injustiças e reduzir sua enorme dívida histórica, inclusive no que diz respeito às mulheres, à população negra e aos povos indígenas.

Foram estabelecidos novos e avançados marcos em termos de direitos sociais, direitos civis e de soberania nacional. A igualdade entre homens e mulheres; a proibição de todo tipo de discriminação; o reconhecimento da função social da maternidade; o direito ao planejamento familiar; o veto a políticas coercitivas de controle populacional; a garantia de direitos às/aos trabalhadoras/as (ainda que apenas de alguns direitos para as trabalhadoras domésticas); a demarcação das terras indígenas; a

educação, saúde e infraestrutura; 3. reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. taxa de câmbio competitiva; 6. liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. privatização, com a venda de empresas estatais; 9. desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. garantia da manutenção da propriedade privada e criação de leis que garantam a propriedade intelectual" (CFEMEA, 2010: 147).

garantia da terra às populações remanescentes de quilombos; a criminalização do racismo; a garantia de desapropriação de terras para a reforma agrária; o voto para analfabetos/as; tudo isso foi incorporado ao novo texto constitucional.

A vitalidade política desse processo foi construída pela capacidade de mobilização e proposição de inúmeros movimentos sociais e sindicais que ampliaram a esfera pública. Entre eles, os movimentos negros, feministas e de mulheres, que ganharam expressão e relevância. Suas demandas por direitos iguais obtiveram as primeiras repercussões no âmbito da estrutura do Estado, com a criação de organismos próprios na Administração Pública².

Na contramão da tendência democratizadora, estavam as elites conservadoras, alinhadas ao Consenso de Washington. Seus esforços para reverter as conquistas obtidas na Assembleia Nacional Constituinte convergiram na vitória de Fernando Collor de Mello, na primeira eleição presidencial pós-constituinte. O novo governo adotou uma série de medidas do receituário neoliberal, exatamente como preconizado pelo Consenso de Washington: a redução do papel do Estado; a abertura

externa; a valorização do câmbio; o aumento da taxa de juros e a conseqüente desmobilização da mão de obra; além de inúmeras tentativas de eliminação de direitos sociais.

O caráter antipopular dessas medidas e a enorme teia de corrupção em que estava emaranhado o governo levaram à queda de Collor, que afundou em meio a enormes manifestações públicas pelo seu impeachment. A onda neoliberal, contudo, estava longe de ser contida. Ao contrário, os anos 1990 foram marcados pela aceleração da integração do Brasil à globalização econômica, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, firmava e ratificava seus compromissos com os direitos humanos em nível internacional. A adoção do receituário neoliberal levou à fratura do pacto social produzido na Assembleia Nacional Constituinte e reduziu substancialmente o potencial de transformação contido nas decisões tomadas durante o ciclo social das Nações Unidas.

O pacote neoliberal produziu resultados medíocres em termos de crescimento econômico, todos eles à custa da recessão social. O país submeteu-se cada vez mais às condicionalidades impostas pelas instituições financeiras multilaterais para o ajuste estrutural.

Como assinala Constanza Moreira³, o aumento dos juros como estratégia para atrair capital externo vulnerabilizou ainda mais a economia do país; a demissão de servidores/as públicos/as, apresentada como necessária para o ajuste fiscal, precarizou os serviços públicos e gerou desemprego;

2 O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado em 1985 com a finalidade de promover, em âmbito nacional, políticas que visassem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país, nos termos da Lei Federal 7.353/85.

Em 1988, foi criada a Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura. Sua missão corporifica os preceitos constitucionais de reforço à cidadania, à identidade, à ação e à memória dos segmentos étnicos dos grupos formadores da sociedade brasileira, e o direito de acesso à cultura e a indispensável ação do Estado na preservação das manifestações afro-brasileiras. (In OLIVEIRA, Guacira Cesar de. *Desigualdades de Gênero e Raça no Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, 2003).

3 MOREIRA, Constanza. "Hacia una nueva agenda del desarrollo en América Latina". In OLIVEIRA, Guacira Cesar de. *Desigualdades de Gênero e Raça no Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, 2003.

o Estado-mínimo, que se dizia necessário para incentivar o mercado, excluiu todos/as os/as que não tinham capacidade de comprar os “produtos” para atender as suas necessidades básicas; a flexibilização dos direitos sociais, que, alegava-se, estimularia o investimento e o emprego, produziu resultados pífios; a privatização das empresas públicas precarizou os empregos neste setor e os capitais externos que ingressaram na sua compra foram inteiramente drenados de volta para o exterior, pelas sucessivas crises financeiras; a depuração do ineficiente sistema industrial fez triunfar a lei do livre mercado, com toda a sua capacidade de discriminação e exclusão.

Todas essas medidas, na verdade, levaram a sucessivas crises até o final dos anos 1990 e deixaram o aprendizado de que a iniquidade é gerada por decisão política, assim como o seu oposto, a justiça social. O crescimento, por si só, não produz igualdade.

Assim como o crescimento econômico experimentado nos tempos da ditadura, chamado de “milagre econômico”, o dos anos 1990 concentrou mais riquezas em alguns grupos e distribuiu desigualmente o que restou entre os demais segmentos da sociedade. Já os prejuízos da crise foram vivenciados na ordem exatamente inversa, recaindo sobre a maioria da população e produzindo grande deterioração das condições de vida, enquanto preservou privilégios e até garantiu ganhos para a elite dominante.

Como demonstram diversos estudos do campo feminista e antirracista, os impactos da crise econômica e das políticas neoliberais foram e têm sido muito mais intensos sobre a vida das mulheres e da população afrodescendente, em especial as mulheres negras. Em estudo realizado sobre o desenvolvimento humano e as relações raciais no Brasil, o economista Marcelo

Paixão⁴ apontou os efeitos nocivos e desproporcionais das políticas neoliberais sobre a população afrodescendente.

No marco das políticas neoliberais, o estreitamento cada vez maior das possibilidades de ascender ao padrão de trabalho formal, estável e em tempo integral veio acompanhado dos ajustes fiscais. A contenção de gastos públicos e a mercantilização da educação infantil, da saúde, da previdência e da assistência social prejudicaram severamente as mulheres. A precariedade de tais serviços públicos foi compensada na esfera doméstica, gerando uma sobrecarga que recaiu com maior força sobre aquelas mulheres que não tinham recursos para terceirizar serviços – contratando trabalhadoras domésticas, em sua maioria, negras – ou adquirir mercadorias para atenuar o esforço empregado no trabalho reprodutivo – que é o trabalho do cuidado para garantir o bom funcionamento da vida doméstica.

O importante papel dos movimentos sociais

Com o fim do regime militar, os movimentos sociais se organizaram para atuar no fortalecimento e consolidação da democracia, tanto mediante a representação política, quanto por meio da participação social em conferências setoriais e conselhos de controle social e gestão de políticas públicas. O intuito era o de ampliar os espaços ainda estreitos da democracia direta em nosso país. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República inseriu-se neste esforço, reunindo grandes expectativas e revelando a insatisfação popular com a ordem estabelecida e o seu desejo de mudança.

4 PAIXÃO, Marcelo. *Desenvolvimento Humano e Relações Raciais*. Rio de Janeiro: DP&A Editores, 2003.

Segundo avaliação da AMB⁵: “O governo liderado por Lula foi marcado pelas contradições. Por um lado, desenvolveu políticas que se encaminham para o rumo de romper com o modelo neoliberal, de inverter as tradicionais prioridades dos governos anteriores e garantir maior transparência da coisa pública e participação social. Por outro lado, deixou intocado o sistema político excludente – patrimonialista, patriarcal, racista – que temos hoje no país e não garantiu instrumentos para o exercício efetivo do poder popular nos processos de participação.”

O início de seu primeiro mandato deu sinais de que a superação das desigualdades vividas pelas mulheres seria assumida como um desafio. De fato, a institucionalização das políticas para mulheres produziu importantes avanços. Foi criado, pela primeira vez, um organismo governamental no primeiro escalão para promover a igualdade racial, a Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SE-PPIR), e outro para tratar das políticas públicas para as mulheres, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Ao final do governo Lula, ambos foram transformados efetivamente em ministérios. Foram realizadas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres que resultaram em Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e foi criado um comitê interministerial para seu monitoramento. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi reafirmado como espaço de participação e controle social.

Segundo Guacira Oliveira, do CFEMEA: “O desenvolvimento de ambos os Planos se deu nessa arena política tensa e complexa. Os resultados

obtidos são reveladores dos esforços empreendidos e dos obstáculos encontrados, especialmente quando nos referenciamos nas novas mudanças que, nos últimos oito anos, foram oportunizadas às mulheres para enfrentarem a dominação, a discriminação, a violência e a exploração, e para que pudessem ter autonomia sobre as suas próprias vidas, viver mais e melhor. Nesses oito anos, a superação das desigualdades vividas pelas mulheres se firmou como desafio para as políticas públicas. Como pudemos ver, novos mecanismos institucionais, novos compromissos políticos foram firmados no sentido de garantir o direito de todas as mulheres, mas avançou-se menos do que o compromissado em alguns aspectos, em outros até se retrocedeu”⁶

A eleição da primeira Presidenta foi uma ruptura importante com a “visão tradicional de poder”, masculina, e criou expectativas ainda mais promissoras de avanços efetivos no enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. O governo de Dilma, no entanto, deu continuidade ao projeto político anterior, assumindo inclusive suas contradições, além de restringir ainda mais a interlocução com os movimentos sociais. E é sobre essas contradições que os movimentos feministas e de mulheres e os demais movimentos sociais têm atuado nesse período⁷. Nas seções seguintes, detalharemos nossa análise sobre os anos mais recentes da democracia brasileira.

5 Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). *Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios presentes*. Secretaria Executiva da AMB – Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. CFEMEA: Brasília, 2011.

6 OLIVEIRA, Guacira Cesar. “Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres”. In PAULA, Marilene de (org.). *“Nunca antes na história desse país?...?”. Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. Pp. 32 a 59.

7 Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). *Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios presentes*. Secretaria Executiva da AMB – Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense – Brasília CFEMEA, 2011.

A TRAJETÓRIA DO CFEMEA NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Desde a sua origem, o CFEMEA é reconhecido por sua forte atuação junto ao Estado, especialmente junto ao Legislativo, em articulação direta e constante com os movimentos de mulheres e feministas. No campo das políticas públicas, a articulação com entidades e movimentos que atuam na defesa da democratização do processo orçamentário também faz parte de sua história. E é exatamente a estratégia de atuação coletiva e suprapartidária que confere ao CFEMEA legitimidade pública como uma organização que luta pela conquista e efetivação dos direitos das mulheres.

Diversos fatores conduziram o Centro a ampliar suas áreas de atuação e adentrar o campo das finanças públicas, com foco no processo orçamentário do governo federal e no fortalecimento do controle social sobre os gastos públicos.

A participação na Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)¹, desde sua fundação, e no Fórum Brasil de Orçamento (FBO)² foram, sem dúvida,

experiências fundamentais nesse processo. Ao ocupar espaços de centralidade no que se refere à luta das mulheres, o CFEMEA foi ampliando o seu campo de alianças e de interlocução, o que fez com que novas demandas fossem incorporadas à sua ação.

Aliada a isso, sua participação em todo o processo preparatório e nas próprias Conferências do Cairo, de Beijing e de Durban, além dos espaços políticos nacionais e internacionais que passou a ocupar, contribuíram para alargar o seu horizonte, reforçando a ideia de que novas estratégias e intervenções eram necessárias. A necessidade foi confirmada pelos resultados obtidos nas Conferências Internacionais da ONU e nas Conferências Nacionais (de Saúde, de Direitos Humanos, das Mulheres), que precisavam ser monitorados e avaliados pelas organizações de mulheres e pelos movimentos sociais.

Na tentativa de garantir a implementação de políticas públicas que concretizassem os compromissos assumidos nessas Conferências, a partir de 1995, o CFEMEA passou a apresentar, anualmente, sugestões de emendas ao Orçamento da União para ampliar os recursos das ações governamentais voltadas às áreas de violência e saúde, emblemáticas para conquista da autonomia das mulheres.

da sociedade civil e movimentos sociais brasileiros que defendem a democratização dos processos orçamentários, a transparência e a ampliação dos recursos públicos aplicados na área social. O CFEMEA exerceu a secretaria executiva do Fórum entre 2003 e 2005.

1 A mobilização dos grupos e organizações de mulheres para a IV Conferência Mundial das Mulheres, em Beijing, em 1995, resultou na fundação da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), que se constituiu como uma articulação política que potencializa a luta feminista e a ação política das mulheres. Entre 1999 e 2002, o CFEMEA exerceu a Secretaria Executiva da AMB e essa experiência qualificou em muito a atuação do Centro no campo da articulação política.

2 O FBO foi fundado em agosto de 2002. Quatro anos depois, em junho de 2006, 50 entidades, movimentos, articulações e redes integravam o Fórum. É uma articulação de organizações

Tais propostas eram especificadas nas plataformas e planos de ação das Conferências e contavam com o apoio da Bancada Feminina no Congresso. Os órgãos governamentais então responsáveis por sua execução eram o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e a Área Técnica da Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (ATSM/MS), com os quais o movimento feminista já mantinha interlocução, entendendo ser necessário fortalecê-los na estrutura da administração pública federal.

Na perspectiva de aprofundar sua atuação na área do orçamento, e no bojo do processo de avaliação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), o CFEMEA realizou, em 1999, um estudo para verificar os gastos do Ministério da Saúde com a saúde das mulheres. O resultado do estudo confirmou que os recursos alocados pelas emendas apresentadas não haviam sido executados, indicando a quebra do compromisso do governo brasileiro com as mulheres.

No âmbito do Congresso Nacional, as emendas ao orçamento configuravam o resultado de todo um trabalho de interlocução e construção de parcerias que o CFEMEA desenvolvia na perspectiva de ampliar recursos e garantir a execução das políticas e programas destinados às mulheres.

Em agosto de 1999, a bancada feminina do Congresso Nacional passa a se organizar a partir de uma coordenação eleita. Esta estruturação contribuiu com o processo de interlocução levado a cabo pelo CFEMEA, inclusive no âmbito das Comissões Temáticas, com destaque para a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão de Seguridade Social e Família, às quais eram apresentadas as emendas que ampliavam recursos para combater a violência contra as mulheres e para as ações na área de

saúde da mulher. Com a criação, em 2001, da Comissão de Legislação Participativa, ampliaram-se as possibilidades de apresentação de emendas coletivas nestas áreas e em outras também vinculadas à efetivação dos direitos das mulheres.

A partir daí, o CFEMEA percebeu que, além de trabalhar para garantir recursos, era importante monitorar como eles estavam sendo empregados. O acompanhamento sistemático da execução orçamentária era um subsídio importante para a ação política das mulheres e para isso era preciso mobilizar esforços e construir uma metodologia que possibilitasse aferir com maior precisão a execução dos gastos públicos destinados às mulheres e à melhoria das condições de vida da população.

Observou-se que o orçamento, enquanto dispositivo que ordena os gastos públicos, não é uma peça neutra, sua elaboração e execução correspondem aos valores que informam e ordenam a estrutura social. Sendo assim, ele é um instrumento que mantém e reproduz as desigualdades entre mulheres e homens, bem como entre brancos/as e negros/as. Ampliar a atuação no orçamento significava desconstruir essa aparente neutralidade e desvendar os bastidores do processo orçamentário, conferindo visibilidade a um instrumento ao qual se atribui um caráter eminentemente técnico, mas que, politicamente, pode servir para aprofundar as desigualdades e a exclusão social ou para promover a transformação social, no sentido do bem viver, da justiça socioambiental e da igualdade.

Com base nessa percepção, o CFEMEA construiu uma estratégia que incorporava às ações de proposição de emendas e controle do orçamento uma ação de acompanhamento, monitoramento e avaliação de todo o processo orçamentário, incluindo

a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Mais do que aumentar verbas orçamentárias das políticas para as mulheres, o objetivo era apontar o que acontecia com os recursos orçados e em que medida as políticas públicas avançavam na superação das desigualdades. A estratégia apoiava-se no entendimento de que o controle social sobre a execução orçamentária, aliado à qualificação das políticas, poderia favorecer a intervenção na sua formulação, implementação e avaliação. A participação democrática dos movimentos de mulheres nos espaços de planejamento poderia assim contribuir com propostas de políticas públicas com perspectiva de gênero e raça.

O resultado esperado era que as mulheres e suas organizações fossem mobilizadas para a reflexão crítica sobre as políticas econômicas e de desenvolvimento, de forma propositiva e qualificada, e que pudessem monitorar a execução orçamentária e influenciar e decidir sobre a destinação dos recursos públicos. A efetivação de direitos na vida cotidiana das mulheres não ocorre sem uma generosa dose de esforço, de ousadia e de teimosia, e foi com esses elementos que o CFEMEA avançou.

Uma análise comparativa do número de citações de algumas palavras selecionadas nos Planos Plurianuais do período de 2002 a 2012 ilustra o impacto da estratégia desenhada pelo CFEMEA para atuação no Orçamento Público. As palavras **negra/o**, **racial** e **quilombo**, por exemplo, aumentaram de sete, no PPA 2000-2003, para 166 no PPA 2012-2015, um crescimento de cerca de 2.270%. Já as palavras **mulher** e **gênero** juntas apresentaram crescimento de 1.960%, passando de 18 para 371 citações no PPA 2012-2015. O grupo das palavras

homofobia, **lésbica** e da sigla **LGBT** passa a ser mencionado apenas no PPA 2008-2011 com 03 citações, evoluindo para 11 citações no PPA 2012-2015. O crescimento menor em relação às outras indica que ainda é limitada a incorporação de políticas relativas à orientação sexual e identidade de gênero.

Tabela 01 – Evolução do número de citações de palavras selecionadas nos Planos Plurianuais – PPA.

Palavras	PPA 2000-2003	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015 Revisado
Mulher	18	49	51	305
Gênero	0	16	39	66
Racial	0	6	13	53
Negro/a	1	7	12	53
Índigena	62	87	46	243
Quilombo	6	15	31	60
LGBT	0	0	0	2
Lésbica	0	0	0	7
Homofobia	0	0	3	2

Fonte: portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Grandes linhas da incidência feminista nos Ciclos Orçamentários entre 2004 e 2012

As estratégias de incidência nos ciclos orçamentários correspondentes aos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 esteve pautada por seus instrumentos (PPA, LOA e LDO) e também pela conjuntura política de cada período. Nesse processo, adquirem fundamental relevância a relação entre Executivo e Legislativo e as orientações internas do Executivo para a elaboração das peças orçamentárias pelos órgãos setoriais.

A Constituição Federal em seu art. 165, § 9º, estabelece que uma Lei Complementar deverá dispor

sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). No entanto, passados 25 anos, tal lei ainda não foi aprovada. Para driblar sua ausência, o Poder Executivo implementa, com os devidos limites legais³, mudanças na estrutura da LDO e da LOA sempre que conveniente.

Nesse sentido, destacamos duas importantes mudanças efetivadas pelo Poder Executivo que tiveram forte impacto sobre os ciclos analisados. Em 1999, com o intuito de garantir a necessária integração e compatibilização do PPA e da LOA, o 'programa' passou a ser o principal elemento do processo orçamentário, sendo seu objetivo "dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos". Assim, nos ciclos 2004-2007 e 2008-2011, o PPA trazia os programas orçamentários e seus principais atributos: objetivo, público alvo, metas, indicadores, ações, produtos e valores.

Já no início do ciclo orçamentário 2012-2015, o governo promoveu uma série de alterações que repercutiram fortemente no controle social, especialmente na dimensão orçamentária. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, as mudanças ocorreram em resposta ao aprendizado na implementação das políticas e nos limites da estrutura anterior⁴. O governo promoveu

uma expressiva redução no número de programas do Plano; desconectou o PPA da LOA; agregou ações, tornando-as mais genéricas; e criou os Planos Orçamentários (POs), no nível gerencial, para o detalhamento das ações. Neste ciclo, as "categorias integrantes do Plano foram redesenhadas e novos conceitos foram introduzidos". Os programas, estruturados agora como grandes áreas temáticas, apresentam como principais atributos os indicadores, os valores globais e os objetivos, que se desdobram em metas e iniciativas. A ação passa a fazer parte apenas da Lei Orçamentária.

A atuação do CFEMEA se pautou, em todo o período analisado, pela luta por espaços de participação qualificados; pela defesa do debate democrático em todo o processo de planejamento e orçamentação; pela firme atuação nos espaços participativos vigentes; pela defesa dos direitos das mulheres e pelo efetivo exercício do controle social nas fases de monitoramento e avaliação. Como será visto no decorrer do documento, as estratégias de incidência construídas procuraram responder às mudanças implementadas pelo Poder Executivo, seja denunciando os retrocessos do governo ou articulando ações de resposta junto ao movimento e, ao mesmo tempo, contribuindo com propostas que promovessem avanços concretos na vida das mulheres.

Plano Plurianual - PPA

O PPA expressa o planejamento governamental de médio prazo do Executivo federal e se refere ao período que vai do segundo ano de um governo ao primeiro ano do governo seguinte. A Constituição define que nesta lei devem ser estabelecidos as diretrizes, os objetivos e as metas da administração

3 Especialmente a Lei 4320/64 e a Lei Complementar 101/2000.

4 Para detalhes, ver Modelo de Planejamento Governamental PPA 2012-2015 – Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mp_003_modelo_planeja_gov.pdf

pública federal. É neste plano que os governantes apresentam a estratégia de desenvolvimento, suas diretrizes e concepções, expressando o norte político que pretendem adotar na formulação e implementação das políticas públicas nos quatro anos seguintes. Sua análise permite uma compreensão global do ambiente em que estarão inseridas as políticas públicas relativas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero e as implicações das políticas de desenvolvimento e diretrizes macroeconômicas sobre elas. É no PPA, portanto, que ocorre a materialização do programa de governo e, por isso mesmo, a incidência feminista neste momento do ciclo orçamentário é fundamental.

A análise dos programas e ações que compõem o Orçamento Mulher está referenciada na agenda política do movimento de mulheres, fornecendo elementos para elucidar as incoerências das estratégias de desenvolvimento e diretrizes macroeconômicas em relação aos desafios inseridos no PPA.

Trata-se de uma lei de iniciativa do Poder Executivo. A participação social na fase de construção do projeto de lei do PPA é, portanto, delimitada por este Poder, como ocorreu na Consulta Nacional para elaboração do PPA 2004-2007⁵ e no Fórum Interconselhos⁶ no PPA 2012-2015. Em ambos os casos, com vários limites, dentre os quais

5 O processo de Consulta Nacional para a elaboração do PPA 2004-2007 se deu a partir de diálogos com entidades da sociedade civil e também por meio da realização de 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA.

6 O Fórum Interconselhos foi instituído pelo governo federal para promover a participação social no processo de elaboração do PPA 2012-2015. O fórum tem caráter consultivo e é composto por representantes não governamentais dos conselhos nacionais já existentes, por comissões e outras entidades representativas da sociedade civil.

a restrição do debate apenas à dimensão estratégica dos planos. Apesar disso, nesses momentos, o movimento de mulheres contribuiu com propostas substantivas para o enfrentamento às desigualdades de gênero, raça e etnia.

A incidência no Poder Legislativo ocorre inicialmente no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, onde o projeto de lei do Plano Plurianual é preliminarmente apreciado a partir da realização de audiência pública. Assim, após análise detalhada do projeto, promove-se a disseminação de subsídios para a discussão junto ao movimento, o debate coletivo para o aprofundamento da análise e apropriação dos conteúdos, e a definição de estratégias compartilhadas de incidência. A partir desse momento, a incidência feminista se dá no sentido de:

- Apresentar para a Bancada Feminina no Congresso Nacional análises do projeto de lei direcionadas para a questão de gênero e raça, contextualizadas em uma avaliação mais abrangente do papel do Estado, sob o ponto de vista da dimensão econômica e social, a fim de que as parlamentares tenham subsídios para sua atuação na audiência pública de discussão do projeto na Comissão Mista de Orçamento, com representantes do Poder Executivo e, eventualmente, nas comissões temáticas;
- Articular com organizações do movimento de mulheres, órgãos de controle social, como o CNDM e CNS, órgãos do Poder Executivo, especialmente a SPM e SEPIIR, e eventualmente outras organizações do campo dos direitos humanos e sociais, no

sentido de sensibilizar os/as parlamentares comprometidos com o enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia, em especial a Bancada Feminina, para apresentação de emendas individuais e de comissões temáticas visando:

- » À incorporação da perspectiva de gênero, raça e etnia na dimensão estratégica do Plano;
 - » À incorporação de “carimbos” nos atributos dos programas propostos, como público alvo, metas e indicadores;
 - » À inclusão de novos programas, ações, metas, indicadores;
 - » À ampliação dos valores e metas dos programas, ações ou objetivos estratégicos;
 - » À incorporação de emendas ao texto do projeto de lei relativas à transparência e à participação social.
- Sensibilizar o relator geral e relatores parciais do projeto para aprovação das referidas emendas.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Outro instrumento do processo orçamentário definido na Constituição Federal é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei anual que deveria antecipar o debate orçamentário, definindo as prioridades de

gasto público para o próximo exercício e fazendo a conexão entre as diretrizes do PPA e as ações da LOA. Na União, a LDO é encaminhada até 15 de abril e deve ser aprovada até o término do primeiro semestre legislativo. A lei deve ainda orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento e fixar as metas de resultado primário. Na LDO, também se apresentam os parâmetros do cenário macroeconômico que deverão embasar a estimativa de receitas e despesas públicas. A lei estabelece a meta de superávit primário, tetos para despesas e receitas e critérios para contingenciamento, além de definir critérios de transparência e participação.

Ciente de que todas as dimensões da LDO podem facilitar ou prejudicar o processo de implementação de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia e seu monitoramento, o CFEMEA, durante mais de uma década, acompanhou sua tramitação e incidiu sobre ela no Congresso Nacional. Assim, neste momento do ciclo orçamentário, a incidência feminista considera⁷:

1. O cenário macroeconômico e suas implicações sobre os gastos sociais, como o debate sobre o superávit primário que reduz o montante de recursos a serem aplicados na efetivação dos direitos das/os cidadãs/os;
2. A defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos, inclusive os das agências de

7 VIEIRA, Célia. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 e suas repercussões no enfrentamento das desigualdades*. Brasília: CFEMEA, abril/2014.

fomento, nas políticas sociais e de enfrentamento às desigualdades de gênero, raça e etnia, inclusive de prestação de contas;

3. A incorporação da perspectiva da igualdade de gênero e raça nas políticas públicas e a prioridade dos gastos públicos dirigidos às mulheres, inclusive protegendo-os do contingenciamento;
4. A transparência dos processos de elaboração do orçamento, garantindo que sejam democráticos e participativos;
5. Condições para a efetivação do controle social na fase da implementação e avaliação das políticas públicas, propondo, inclusive, “carimbar” as ações orçamentárias vinculadas ao PNPM.

Um importante limite para a incidência é a temporalidade da Lei (LDO), que exige um esforço de alteração a cada ano. Nesse sentido, destacamos a necessidade de se avançar na construção da Lei de Finanças Públicas e da Lei de Responsabilidade Social, fazendo-as incorporar critérios de transparência e participação social.

Lei Orçamentária Anual – LOA

A Constituição Federal, no âmbito do ciclo orçamentário, prevê ainda a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas que a União deverá arrecadar e fixa as despesas públicas para cada ano. Ela deveria trazer todo o detalhamento da programação dos gastos públicos. A LOA deve

ser compatível com o PPA e seguir as orientações e diretrizes definidas na LDO. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviado pelo Executivo até 31 de agosto de cada exercício para apreciação pelo Legislativo Federal.

A incidência do CFEMEA sobre esta lei ocorre em três momentos distintos. Ela se dá, primeiro, durante a fase de elaboração da peça orçamentária no âmbito do Poder Executivo, junto a espaços democráticos de participação social, como as audiências regionais e nacionais e, mais recentemente, também junto ao Fórum Interconselhos.

O segundo momento da incidência ocorre no âmbito do Poder Legislativo, durante o processo de apreciação do projeto de lei orçamentária e consiste em:

- Elaborar análises do projeto de lei a partir da seleção de programas do Orçamento Mulher para o movimento de mulheres e feminista, para fortalecer a participação das mulheres em audiências públicas regionais e nacionais e articular a incidência coletiva no Congresso Nacional;
- Subsidiar a atuação da Bancada Feminina na audiência pública de discussão do projeto no na Comissão Mista de Orçamento com representante do Poder Executivo e, eventualmente, nas Comissões Temáticas;
- Apresentar sugestões de emendas visando à ampliação das dotações orçamentárias estratégicas, a inclusão de novas ações que promovam a igualdade de gênero, raça e etnia, e emendas ao texto do projeto de lei;

- Sensibilizar os/as parlamentares para apresentação e aprovação de emendas coletivas (apresentadas pelas comissões temáticas, Comissão de Seguridade Social, Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Legislação Participativa) e emendas individuais;
- Sensibilizar o relator geral e relatores parciais do projeto para aprovação das referidas emendas individuais.

O terceiro momento ocorre após a aprovação da LOA, quando o CFEMEA promove o monitoramento da execução orçamentária do Orçamento Mulher por meio:

- Do acompanhamento das mudanças orçamentárias na dotação inicial – cancelamentos e suplementações;
- Da identificação dos problemas na execução dos programas e ações, especialmente devido ao contingenciamento;
- Da atuação junto às/aos gestores/as dos programas, na busca de ampliar o conhecimento dos programas e das formas de sua execução;
- Da incidência junto à área econômica e à Presidência da República para reverter os efeitos danosos do contingenciamento sobre dotações estratégicas para as mulheres, de forma articulada com o movimento de mulheres, CNDM, SPM, SEPPIR e Bancada Feminina do Congresso Nacional.

No que se refere ao monitoramento e ao controle social dos gastos públicos, vale destacar alguns limites e dificuldades atualmente presentes no marco legal e na implementação e desenvolvimento das políticas públicas:

- O Orçamento Público é autorizativo, ou seja, não há obrigatoriedade da execução do planejamento de despesas, e por isso várias ações e políticas, entre elas as direcionadas aos direitos das mulheres, têm sido alvo de contingenciamentos ano após ano, prejudicando a sua implementação e atrasando seus resultados práticos. Uma proposta de Emenda à Constituição, apelidada de PEC do Orçamento Impositivo, pretende tornar obrigatória a execução de parte das despesas agregadas ao orçamento da União pelo Congresso Nacional, sob a forma de emendas individuais de parlamentares, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União realizada no exercício anterior, além de outras medidas que envolvem os gastos da União em ações e serviços de saúde. Inicialmente, o maior reflexo deverá ser na Saúde. Nesse cenário, o risco é que as emendas parlamentares gerem gastos fragmentados e desarticulados em novas ações, em detrimento de outras já implementadas e consolidadas. Outro reflexo a ser analisado é que essas emendas individuais estariam imunes ao contingenciamento, o que pode agravar cortes em outras áreas já muito afetadas, entre elas as políticas para mulheres. O CFEMEA

defende que o Orçamento como um todo deveria ter caráter impositivo e não autorizativo. Assim, o planejamento seria mais bem elaborado e as políticas públicas, mais eficazmente executadas.

- Apesar dos importantes avanços em termos de transparência e de acesso às informações, a forma complexa e pouco inteligível com que a execução orçamentária é divulgada ainda é um limite estruturante para o controle social. O SIGA é atualmente o único instrumento que divulga as informações completas e os usuários podem agrupá-las como necessitarem. O SIOP, o site Transparência Brasil e os portais de cada ministério ou programa divulgam dados diferentes para as mesmas ações orçamentárias, o que atrapalha o acompanhamento e o controle do cidadão comum, das organizações e dos movimentos em geral.
- Há resistência dos/das gestores/as ao monitoramento pelas ONGs e movimentos sociais sobre a execução orçamentária. Ainda não existe entre eles a consciência de que a sociedade é uma aliada, e não apenas fiscal da execução dos serviços públicos.
- O acesso limitado a informações que propiciem análise qualitativa da despesa, especialmente até 2011, é outro fator limitante do controle social sobre o Orçamento Público. A partir do PPA 2012-2015, o governo passa a apresentar anualmente o Relatório de Avaliação e as Agendas

Transversais, com informações que permitem o monitoramento e a avaliação dos programas, mas ainda de maneira desconectada da execução orçamentária. Essa desconexão é o que atrapalha e até inviabiliza o controle social mais eficaz.

- A incorporação da transversalidade de gênero e raça nas políticas ainda é vista como oposição a políticas universais, o que evidencia uma falta de sensibilidade e entendimento de que as ações do governo chegam de diferentes formas e produzem resultados heterogêneos nos diversos segmentos da sociedade. O governo não produz dados estatísticos e indicadores que mostrem e possibilitem análises específicas de gênero e raça e que permitam fazer eventuais correções de rumos ainda durante a execução das ações.
- Há a defesa da focalização das políticas sociais, mas também a oposição às políticas afirmativas e à transversalização de gênero e raça nas políticas públicas.
- A partir do PPA 2012-2015, orçamento passou a trazer dotações orçamentárias genéricas, com a consequente dificuldade de vincular políticas públicas específicas às dotações correspondentes. Este é o maior problema para o controle social, pois denota uma desconexão entre as diretrizes do PPA e as metas e ações específicas das LOAs, evidenciando a contradição entre o discurso da transparência do governo e a prática.

- Outra dificuldade está relacionada à periodicidade de divulgação das informações sobre execução orçamentária, que inviabilizam o monitoramento dos gastos enquanto eles são feitos. O relatório da execução é apresentado quase um ano após o encerramento de cada exercício. Em resumo: os movimentos pactuam com o governo ao longo da elaboração e aprovação da LOA, no ano seguinte o governo executa, mas somente dois anos depois da pactuação é que se pode saber se ele fez ou não o que foi acordado.

Apesar de todas essas limitações, a ação coordenada dos movimentos de mulheres e feministas com a SPM e com parlamentares aliad@s tem possibilitado ampliar, ano a ano, a dotação e os níveis de execução para alguns programas, como o de combate à violência contra as mulheres.

Histórico da Incidência Política do CFEMEA sobre o Ciclo Orçamentário

ANTES DO PPA 2004

Apropriando-se de uma conjuntura política que anunciava mudanças significativas para a sociedade brasileira, com a eleição de um presidente cuja origem política era o campo popular, o CFEMEA se antecipa e elabora, em parceria com o SOS Corpo – Instituto Feminista para Democracia e a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), um documento intitulado “Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Futuro Governo Lula”. O texto trouxe um conjunto

de propostas para o próximo governo e foi apresentado à equipe responsável pela transição do governo do FHC para o governo Lula.

O objetivo era sensibilizar e articular o novo governo no sentido de que este, além de assegurar políticas públicas para as mulheres, também se comprometesse a revisar o processo de elaboração das políticas de forma que elas incorporassem as perspectivas de gênero e raça e garantissem a participação cidadã. Entre as propostas, destacam-se:

- Assegurar que os processos de elaboração, aperfeiçoamento e avaliação do PPA sejam transparentes, democráticos e participativos;
- Garantir a incorporação das dimensões de gênero e raça na concepção, orientações e objetivos estratégicos do PPA;
- Garantir a participação da SPM na coordenação do processo de construção do PPA no âmbito do Poder Executivo;
- Buscar a inclusão, nos manuais, treinamentos e sensibilizações de gerentes, de orientação para incorporar a dimensão de raça e gênero em suas propostas de programas, objetivos, ações, público alvo, metas, valores, indicadores e produtos.

É nessa conjuntura que a proposta de implantação do Orçamento Mulher toma corpo. A experiência das análises pontuais da execução orçamentária do governo Fernando Henrique Cardoso serviu de insumo para a construção

conceitual e metodológica dessa estratégia de monitoramento⁸.

Nesse processo de construção, o Centro contou com a participação e contribuição de organizações feministas parceiras, bem como com representantes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

A metodologia utilizada para a definição dos programas a serem acompanhados partiu do pressuposto de que o Estado brasileiro é herdeiro de um passado colonial, escravocrata, patriarcal e patrimonialista. A arrecadação e a distribuição dos recursos públicos que compõem o Orçamento da União se dão a partir dessa estrutura, de maneira desigual, produzindo e reproduzindo relações de dominação de classe, gênero e raça. Frente a isso, a metodologia adotada pretende decifrar, a partir de uma perspectiva de gênero sobre o Orçamento da União, os mecanismos de distribuição dos recursos públicos que criam ou reforçam desigualdades e concentram riqueza, enfocando os aspectos multidimensionais das discriminações e opressões de gênero e raça na vida das mulheres.

A metodologia definida para o Orçamento Mulher orienta-se pelos princípios democráticos sustentados pelo movimento feminista, quais sejam: a igualdade, o respeito à diversidade, a autonomia das mulheres, a universalidade dos direitos, a justiça social, a transparência dos atos públicos e a participação cidadã.

A seguir serão apresentados os caminhos percorridos pelo CFEMEA em sua trajetória de

8 Para conceito e detalhamento da metodologia ver parte 3.

incidência no orçamento federal para cada um dos três últimos ciclos orçamentários.

CICLO ORÇAMENTÁRIO 2004-2007

Plano Plurianual (PPA) 2004-2007

Em 2003, o governo recém-empossado, em resposta ao processo de mobilização de várias organizações da sociedade civil e movimentos sociais, decidiu implementar um planejamento democrático no país. Uma das medidas adotadas foi a realização de uma ampla consulta à sociedade sobre o Plano Plurianual 2004-2007, o primeiro plano nacional a contar com participação social em seu processo de elaboração⁹.

Para as organizações e o movimento de mulheres, no entanto, a mobilização pela democratização da gestão pública era muito mais ampla. A “Carta de Brasília”, resultado do seminário “O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social”¹⁰, expressava tais reivindicações vinculadas à ampliação da transparência e à valorização e à institucionalização de novos espaços participativos¹¹.

Entre maio e julho de 2003, foram realizados fóruns estaduais de participação social que contaram com a participação de 2.170 representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático que atuam em cada

9 A Abong - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais e Inter-Redes foram parceiras do Governo Federal na realização desse processo de consulta.

10 O evento foi promovido pelo INESC em maio/2003, com apoio de 21 redes e articulações nacionais.

11 CFEMEA, Participação Social e Transparência no Planejamento Federal, Celia Vieira e Gilda Cabral, 2011.

estado, envolvendo 4.738 atores sociais, além de governadores, prefeitos das capitais e parlamentares. O CFEMEA foi uma das entidades responsáveis pela organização do fórum no Distrito Federal. Diversos agrupamentos estaduais integrantes da AMB, assim como outras organizações feministas e de mulheres negras assumiram a mesma responsabilidade em todos os estados brasileiros.

A expectativa do movimento social organizado era ampla. Segundo a Carta Política da Inter-Redes, de abril de 2004: "...o que estava em questão era a possibilidade de construção participativa de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável com justiça social, que também possibilitasse aprofundar as estruturas democráticas de controle social sobre o PPA e sobre os recursos públicos"¹².

A participação das organizações de mulheres se deu desde o primeiro momento desse processo¹³. No decorrer dos debates realizados nos 27 fóruns nos estados e no DF, "o movimento de mulheres afirmou o caráter estrutural da desigualdade de gênero e a importância estratégica do seu enfrentamento, tendo sua proposta acolhida e assumida por todos os fóruns realizados"¹⁴.

12 Inter-Redes - PPA e a construção coletiva da participação social. 12/05/04.

13 As organizações de mulheres estiveram presentes em todo o processo com destaque Articulação de Mulheres Brasileira, Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros, Fórum Nacional de Mulheres Negras, Marcha Mundial de Mulheres, Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia, Rede Feminista de Saúde.

14 OLIVEIRA, Guacira Cesar. "Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres". In PAULA, Marilene de (org.). *"Nunca antes na história desse país"...? Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. Pp. 32 a 59.

Esse debate foi fundamental para a incorporação do desafio de "Promover a redução das desigualdades de gênero" no projeto de lei do PPA 2004-2007, enviado ao Congresso Nacional.

Como afirma o CFEMEA: "Para quem não sabe ou não se lembra, vale a pena recordar que a proposta preliminar do Plano Plurianual, encaminhada pelo governo federal à discussão com a sociedade civil organizada, não continha a [superação da] desigualdade de gênero entre os 24 desafios apontados pelo PPA. Ao final do processo participativo, face às pressões dos movimentos de mulheres e da própria Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, esse desafio foi incorporado ao Plano"¹⁵.

Em setembro de 2003 o CFEMEA participou da "2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA 2004-2007"¹⁶, e apresentou sua análise do Plano, apontando a presença extremamente limitada de programas que consideravam as questões de gênero e etnia e também de indicadores que pudessem avaliar os programas e políticas nesta perspectiva: "O CFEMEA avalia ser necessário apresentar emendas que incidam sobre questões estratégicas, tais como 'gestão das políticas' e 'avaliação'. Não basta enunciar por escrito a intenção de se estabelecer cortes de gênero e etnia. É preciso apontar quais são os indicadores de avaliação que considerarão estes cortes. E que não sejam apenas de processo, mas também de impacto".

15 CFEMEA. *Ciclo Orçamentário – Diretrizes do PPA não se concretizam nos programas e ações do governo*. Jornal Femea nº 129 outubro de 2003.

16 Relatório da "2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA 2004-2007", 29 de setembro de 2003. Disponível em: www.abong.org.br/novosite/download/Relatorio_OficinaPPA.doc

Tal análise contribuiu para que constasse, entre as estratégias de intervenção dos movimentos e organizações da sociedade civil no ciclo orçamentário no Legislativo, a apresentação de emendas ao projeto de lei do PPA 2004-2007 no Congresso Nacional, propondo indicadores que contemplavam os recortes de gênero e raça/etnia.

No Poder Legislativo, o debate também não contemplou a riqueza do processo participativo inédito, ficando restrito à discussão sobre a manutenção do superávit primário em 4,25% do PIB no período de execução do PPA 2004-2007. De modo geral, as propostas advindas da participação social não foram contempladas, pois o governo impediu alterações no projeto de lei no sentido proposto, “além de não avançar na proposta de construção conjunta de uma metodologia de monitoramento do PPA”¹⁷.

Desde o início do processo participativo, ficavam evidentes as suas limitações quanto ao momento da consulta, seu objeto e, especialmente, seus desdobramentos futuros. Mas, na avaliação de José Antônio Moroni¹⁸, o processo representou um ganho “político-pedagógico” ao chamar a atenção para o fato de que o PPA existe e para a importância de intervir no processo orçamentário.

Assim, o CFEMEA foi consolidando sua interlocução e articulação com diferentes movimentos e sujeitos políticos que atuavam nas questões orçamentárias e de controle social das políticas

públicas, para além dos movimentos de mulheres e feministas. Essa atuação favoreceu sua participação no processo de criação do Fórum Brasil do Orçamento (FBO), em 2002, cujo propósito era o de contribuir para a transparência e a democratização do processo orçamentário e para a formulação de políticas públicas que promovessem a superação das desigualdades e favorecessem a inclusão e a justiça social.

Ao integrar a I Coordenação Executiva do FBO, o CFEMEA tinha como objetivo sensibilizar as demais organizações, redes e articulações que integravam o Fórum sobre a necessidade de analisarem as políticas públicas a partir da perspectiva das desigualdades de gênero e raça, atentando para a forma como o trabalho reprodutivo das mulheres é utilizado nas políticas assistencialistas governamentais e como estratégia para a redução dos gastos sociais.

A participação do CFEMEA no FBO se intensificou posteriormente, em 2003, ao exercer sua Secretaria Executiva. A experiência contribuiu para o fortalecimento da trajetória do Centro na análise e incidência nos orçamentos públicos, confirmando o seu reconhecimento no cenário público como uma referência na área orçamentária, com enfoque feminista e antirracista.

Nessa trajetória, uma iniciativa que se destacou foi a apresentação, pelo Fórum Brasil de Orçamento - FBO, da Sugestão nº 210/2006 à Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, transformada no PLP 264/2007, a chamada Lei de Responsabilidade Social. Vale lembrar que a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e o CFEMEA, junto com outras organizações, estiveram à frente do processo de construção dessa

17 Inter-Redes. *PPA e a construção coletiva da participação social*. 12/05/04.

18 ABONG. Informes ABONG nº 381, de 20 a 26/03/2007. *A ABONG e o GT para a participação social no ciclo orçamentário*. Entrevista José Antônio Moroni.

proposta. Um dos aspectos fundamentais da lei diz respeito ao estabelecimento de metas e indicadores que possibilitem o monitoramento das desigualdades de gênero, raciais e étnicas.

A atuação do CFEMEA no FBO também repercutiu de forma positiva junto aos movimentos de mulheres e feministas, contribuindo para a maior compreensão e apropriação do tema por eles. Além disso, ampliou a articulação e a realização de eventos e ações conjuntas, como o Seminário “A Dinâmica do Orçamento Público e a Justiça Social”, promovido por UNIFEM¹⁹, AMB, CFEMEA e FBO em junho de 2005.

À medida que o CFEMEA intensificava sua intervenção no acompanhamento da execução orçamentária, produzia subsídios para que as mulheres pudessem exercer de maneira qualificada o controle social dos recursos públicos. O acúmulo do CFEMEA na discussão sobre orçamento e políticas públicas com perspectiva de gênero e raça possibilitou-lhe contribuir em todo processo de construção de propostas para a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em 2004, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM). A Conferência envolveu mais de 120 mil mulheres, reunidas em plenárias locais e regionais, com o objetivo de “propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. Naquela oportunidade, o CFEMEA apresentou sua análise da execução orçamentária numa edição especial do jornal *Fêmea*.

A participação qualificada e organizada do movimento feminista e de mulheres na I CNPM

refletiu a experiência de construção coletiva da Plataforma Política Feminista.

A expressão da capacidade propositiva dos movimentos de mulheres e feminista e do próprio CFEMEA vai se evidenciando ao longo de sua trajetória, bem como avança na sua interlocução com as organizações mistas e amplia parcerias e alianças, chamando a atenção da sociedade e de governos para a importância de pautar ações voltadas à superação das múltiplas desigualdades vividas pelas mulheres, em especial as de gênero e raça.

Importa chamar a atenção para o fato de que a capacidade de reflexão e de proposição, que passa a caracterizar a intervenção do CFEMEA, também ganha visibilidade e se projeta no Congresso Nacional, lócus privilegiado de atuação do Centro.

A análise dos programas e ações que compõem o Orçamento Mulher forneceu elementos para elucidar as incoerências das estratégias de desenvolvimento e das diretrizes macroeconômicas em relação aos desafios inseridos no PPA 2004-2007.

Lembramos que, no PPA anterior, “os excluídos” eram classificados como uma única categoria, ignorando as dimensões de gênero e raça/etnia.

Na perspectiva das mulheres, alguns importantes avanços foram observados nas orientações estratégicas do Plano, alguns em função da incidência no processo participativo de elaboração do projeto de lei do PPA, e outros incorporados por meio da incidência das organizações de mulheres, da SPM e da Bancada Feminina no processo de tramitação do projeto de lei²⁰:

19 Fundo das Nações Unidas para as Mulheres, hoje ONU Mulheres.

20 VIEIRA, Celia. *Importantes Avanços do PPA 2004-2007*. CFEMEA, 2004.

- Incorporação das desigualdades manifestadas nas dimensões raciais e de gênero como fatores que aumentam a injustiça e a exclusão social, por meio de emenda ao projeto.
- Incorporação da garantia da transversalidade de gênero, raça/etnia na formulação e implementação do conjunto das políticas públicas.
- Inclusão de diretriz geral nos três megaobjetivos definidos no PPA 2004-2007²¹: “Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas”.
- Inclusão, no Megaobjetivo I – Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais – de duas outras diretrizes diferenciais em relação ao PPA anterior: “9. Viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania; 10. Democratização do acesso às informações e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual”.

21 Megaobjetivos: I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; II – Crescimento com Geração de Trabalho, Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor de Desigualdades Sociais. III – Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.

- Os desafios passam a ter a seguinte redação:

- » **Desafio 8:** Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;
- » **Desafio 9:** Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.

Apesar da relevância dessas orientações, tais avanços não se refletiram, na proporção desejada, em políticas concretas, ou seja, nos programas e ações. Para além de uma questão metodológica, tal fato refletiu uma frágil decisão política do centro de poder do governo, incorporada de forma fragmentada e pontual pelos diferentes Ministérios.

Comparado ao PPA anterior, observou-se, contudo, um crescimento importante do número de programas e ações dirigidos às mulheres ou com enfoque de gênero. Como afirma Oliveira²², “podemos dizer que não se permaneceu no mesmo lugar, avançou-se pouco, e continuamos com programas pontuais, insuficientes e desarticulados”. Dos 374 programas, apenas 20 incorporavam o atendimento à mulher ou a presença de recorte de gênero²³. Somente quatro apresentavam recorte de gênero e raça, sendo que, destes,

22 OLIVEIRA, Guacira Cesar. “Avanços e recuos nas políticas de promoção da igualdade e direitos para as mulheres”. In PAULA, Marilene de (org.). “*Nunca antes na história desse país...? Um balanço das políticas do governo Lula*”. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. Pp. 32 a 59.

23 Números relativos à primeira versão do PPA 2004-2007. Ambos sofreram alterações nas revisões anuais.

um único programa incorporava recorte cruzado gênero/raça²⁴. E, apesar das cobranças dos movimentos sociais para que o processo participativo tivesse continuidade, o governo não respondeu a essa reivindicação, frustrando toda a expectativa criada desde a eleição do Presidente Lula.

Leis de Diretrizes Orçamentárias – 2004 a 2007

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi analisada anualmente pelo CFEMEA desde o início de sua atuação no campo do Orçamento Público. As análises elaboradas subsidiavam a apresentação de propostas de emendas e a incidência no Congresso Nacional e no Executivo federal. Em 2005, além de propostas específicas à LDO, o CFEMEA, juntamente com o FBO, conseguiu debater as questões pautadas no Congresso Nacional, elaborar e aprovar algumas emendas²⁵.

A incidência feminista em 2006, durante o processo de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007 (PLDO/2007) no Congresso Nacional, foi ainda mais exitosa. Foram aprovadas propostas que ampliaram significativamente o horizonte para a ação do CFEMEA e para a incidência política feminista e antirracista no orçamento da União como forma de promover políticas públicas de combate às desigualdades e às injustiças sociais.

24 VIEIRA, Celia. *Orçamento Mulher: Comentários a respeito das Políticas Públicas Vinculadas a Mulher e Gênero no PPA 2004-2007*. CFEMEA, Maio de 2004.

25 O CFEMEA e o FBO realizaram seminário no Congresso Nacional sobre o tema.

Na análise do PLDO/2007 feita pelo CFEMEA, alguns parâmetros orientaram as propostas de emendas, sendo um deles o resgate do papel da LDO como elo entre o PPA e a LOA. Tal análise subsidiou o debate com a Bancada Feminina em reunião conjunta do CFEMEA com as parlamentares e com representantes dos três órgãos públicos diretamente interessados nas mudanças propostas: SPM, SEPPIR e Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (ATSM/MS). Nesta ocasião, definiram-se as propostas de emendas a serem apresentadas. As emendas propostas ao PLDO/2007 pelo CFEMEA foram agrupadas em três grupos e se relacionam entre si:

- Emendas que criam condições para avaliar a ação governamental no combate às desigualdades e na promoção da inclusão social;
- Emendas que viabilizam ações concretas no combate às desigualdades;
- Emendas que democratizam o processo orçamentário e viabilizam a transparência e a participação social e popular.

Assim, foram elaboradas emendas relativas à incorporação da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia, tanto na elaboração como na execução do orçamento fiscal e da seguridade social e na definição da política de aplicação das agências oficiais de fomento, em especial o BNDES.

Com o intuito de ampliar o grau de transparência na gestão dos recursos públicos, foram apresentadas duas emendas que determinavam a

publicação de relatórios relativos ao impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal e pelas agências oficiais de fomento no combate às desigualdades em suas várias dimensões.

Nessa mesma direção, mais uma vez foi apresentada emenda que assegurava a todas as pessoas o acesso, para fins de consulta, aos vários sistemas governamentais de informação, garantindo a necessária transparência para o efetivo exercício do controle social das receitas e despesas públicas. Também foi apresentada emenda que determinava que os órgãos publicassem o impacto de eventuais contingenciamentos sobre os programas e ações de sua responsabilidade.

Cabe destacar que a emenda que incluiu o programa 0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher entre os protegidos de eventuais contingenciamentos buscava o reconhecimento do caráter estratégico desse programa.

Em relação à participação popular, a LDO/2006 facultou ao Poder Legislativo a realização de audiências públicas regionais durante a apreciação da Proposta Orçamentária, texto mantido no PLDO/2007. Como o dispositivo não foi implementado, apresentou-se uma emenda determinando a realização dessas audiências, com a participação de entidades e do movimento social. O CFEMEA apresentou sua análise e suas propostas de alterações ao PLDO/2007 no Seminário “Como Investir Melhor o Dinheiro Público”²⁶.

O acúmulo de conhecimento e de experiência do CFEMEA, somado à conjuntura de uma nova

direção da Comissão Mista de Orçamento, mais comprometida com a democratização do processo orçamentário, possibilitou ampliar interlocutores/as e estratégias para negociação e divulgação das emendas às diretrizes para o orçamento do ano de 2007 – primeiro orçamento do segundo governo Lula, reeleito em outubro de 2006.

Embora as emendas não se traduzissem em ações de fácil mensuração, elas sinalizavam alterações substanciais nas peças orçamentárias. Seu conteúdo apontava para uma mudança de paradigmas e uma revisão de valores que pretendia alterar qualitativamente a composição das peças orçamentárias, condicionando a alocação e a destinação de recursos às perspectivas de igualdade de gênero e raça, além de dispor de mecanismos que alargassem as possibilidades do exercício do controle social sobre as ações governamentais.

As emendas elaboradas pelo CFEMEA foram discutidas com a AMB, assumidas por várias organizações de mulheres e apresentadas por 38 parlamentares, homens e mulheres, sendo que 50% apresentaram a totalidade das 14 emendas. Além da apresentação individual, as emendas ao PLDO/2007 foram também discutidas, aprovadas e apresentadas pelas Comissões de Legislação Participativa (CLP) e de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados. O processo de elaboração das emendas consistiu numa forte articulação com o Legislativo, o que permitiu a aprovação, pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), de 12 das 14 emendas apresentadas pelo CFEMEA.

Como a LDO é uma norma alterada a cada ano, muitos dos dispositivos, se não implementados de imediato, podem não ser reeditados, desresponsabilizando o poder público de seu cumprimento ao

26 O Seminário foi realizado na Câmara dos Deputados no dia 23 de maio de 2006, oportunidade em que a Comissão Mista de Orçamento recebeu as propostas dos diferentes movimentos sociais.

final do período. Assim, o CFEMEA buscou ampliar suas alianças e parcerias na defesa das emendas à LDO, nos debates e articulações com diversas entidades que atuam com finanças públicas, como a Rede ATTAC, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, inclusive para debater o papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento nacional democrático, com justiça socioambiental e igualdade.

Leis Orçamentárias Anuais – 2004 a 2007

Assim como fez com a LDO, o CFEMEA, ao longo de mais de uma década, analisou o projeto de lei orçamentária na perspectiva do enfrentamento das desigualdades e apresentou emendas para reforçar as dotações estratégicas. A disputa é sempre acirrada: as comissões permanentes têm limites temáticos e financeiros muito estreitos para a apresentação de emendas que suplementem os valores presentes no projeto de lei. Por isso, a definição sobre que ações seriam objeto de emenda e qual seria a estratégia para garantir sua apresentação sempre exigiu um esforço especial de articulação do CFEMEA, do movimento de mulheres, do CNDM, dos organismos governamentais, especialmente a SPM, e das integrantes da Bancada Feminina presentes em cada comissão. Tal esforço sempre tendeu à conquista de maior aporte de recursos para ações estratégicas, especialmente para as ações implementadas pela SPM e SEPIR.

Merece destaque a experiência de monitoramento e incidência de 2005, quando o CFEMEA levou adiante, em parceria com diferentes atores sociais, um conjunto de ações que reverteram o

contingenciamento das dotações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). O caminho adotado foi o seguinte:

- Denunciar para o movimento de mulheres, por meio do Jornal Fêmea e de sua mala direta, a gravidade da ameaça de contingenciamento.
- Construir articulações com a Bancada Feminina no Congresso Nacional no sentido de pressionar/negociar com o governo a liberação dos recursos contingenciados.
- Construir articulações com as representantes da sociedade civil e do movimento de mulheres e feminista no Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) neste mesmo sentido.

Como resultado, o CNDM encaminhou Carta ao Presidente da República e aos Ministros da área econômica manifestando sua preocupação quanto às restrições que estavam colocadas ao desenvolvimento das políticas públicas para as mulheres. Além disso, caiu expressivamente o percentual de contingenciamento do programa 0156 – Prevenção e Combate a Violência Contra a Mulher, de 33,8% em 2004, para 9,8% em 2005.

A reversão do quadro apenas foi possível porque a articulação política ampla e a tempo gerou acúmulo de força política capaz de demover a decisão da área econômica do governo e descontingenciar os recursos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. A capacidade do CFEMEA de monitorar o orçamento, informar a

tempo e convocar diversos atores para a articulação de esforços políticos foi, sem dúvida, um dos fatores decisivos para o sucesso dessa jornada.

Nesse cenário, uma iniciativa fundamental para a democratização do processo orçamentário foi a criação do sistema SIGA Brasil pelo Senado Federal. Como visto no capítulo 03, destaca-se a divulgação, a partir de 2005, do Orçamento Mulher como Orçamento Temático do SIGA Brasil, uma parceria do Senado Federal com o CFEMEA²⁷. Esse fato representou uma enorme conquista para o movimento de mulheres, saudado por várias organizações internacionais. O Brasil passou a ser o primeiro país com acompanhamento diário e amplo acesso às informações sobre a aplicação dos recursos públicos voltados às políticas para as mulheres.

CICLO ORÇAMENTÁRIO 2008-2011

Plano Plurianual (PPA) 2008-2011

Com a frustração das expectativas de ampliação dos espaços de participação no âmbito do Poder Executivo, a incidência do CFEMEA nesse ciclo foi dirigida especialmente para o Congresso Nacional. Em documento oficial produzido especialmente para o processo, o governo federal ressaltou a importância da experiência da participação social no PPA anterior, mas reconheceu suas limitações especialmente quanto ao “insuficiente *feedback* do Governo em relação à materialização das contribuições das consultas nos programas do PPA 2004-2007; e descontinuidade no processo da participação social nas etapas posteriores de implementação do PPA 2004-2007”²⁸.

27 Para maiores informações, ver “Orçamento Mulher”.

A avaliação conduziu à reformulação da metodologia de participação, a qual limitou-se a valorizar os “canais de participação social existentes e as propostas já construídas nesses espaços” (conselhos, conferências, fóruns, etc). Na avaliação das várias organizações da sociedade civil que participaram da discussão do PPA 2008-2011, no entanto, não houve um real processo participativo em sua elaboração.

Com isso, o debate no âmbito da elaboração do PPA no Poder Executivo ficou restrito, limitando-se ao envio de uma carta do CNDM expressando sua surpresa ao não ver contemplada, entre seus objetivos, a promoção dos direitos à igualdade entre homens e mulheres e apoiando a proposta da SPM pela inclusão de um décimo objetivo no PPA 2008-2011: “Promover a igualdade de gênero, raça e etnia”. A partir dessa articulação, o objetivo nº 4 foi alterado para “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”.

A participação social na elaboração do PPA 2008-2011, no âmbito do Poder Legislativo, deu-se por meio da realização de seminários regionais para se discutir o PPA e o PLOA 2008. A Comissão Mista de Orçamento se deslocou a oito estados brasileiros para ouvir propostas e sugestões da sociedade civil e realizou audiência pública de caráter nacional em Brasília.

O CFEMEA analisou o projeto do PPA e se reuniu para discuti-lo com a AMB e organizações do movimento de mulheres negras, buscando identificar as prioridades para este ciclo. A partir

28 BRASIL. *Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011 – A Experiência da Participação Social no PPA 2004-2007*.

daí, chegou-se a um conjunto de 32 emendas ao PPA. “Uma parte reúne demandas importantes dos movimentos de mulheres, negro e pela diversidade sexual para modificações nos programas e ações governamentais. As outras são sugestões de emenda ao texto da lei, visando à criação de instrumentos/mecanismos para fortalecer e/ou ampliar a participação e o controle social, melhorar o monitoramento e avaliação, dar mais transparência e viabilizar o acesso da cidadania às informações sobre o Ciclo Orçamentário”²⁹.

As organizações de mulheres participaram ativamente em todo o processo, por meio dos seminários regionais, da audiência pública de caráter nacional e da articulação com a Bancada Feminina e com outros parlamentares a partir da sugestão de emendas ao projeto de lei. Concretamente, o número de programas que mencionavam as desigualdades de gênero e/ou raça entre seus objetivos, ou estabeleceram indicadores, metas, produtos ou públicos-alvo (mulheres, negros e indígenas) se elevou de 09 para 25 programas no PPA 2008-2011.

Contribuindo com esse debate, o CFEMEA lançou a publicação “Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011”, resultado dos estudos relativos a sete programas do Plano Plurianual, com propostas concretas de indicadores de gênero e raça e alguns desafios e perspectivas para a avaliação das políticas públicas a partir da multidimensionalidade das discriminações de raça e gênero.

29 CFEMEA. *Entre os avanços no orçamento e a luta pela execução dos recursos*. In *Jornal Fêmea*, nº 154, nov/dez 2007. *CFEMEA propõe 22 emendas ao projeto*. In *Jornal Fêmea*, nº 153, set/out/2007.

Leis de Diretrizes Orçamentárias – 2008 a 2011

O ano de 2007 foi especialmente importante para o movimento de mulheres. A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, bem como suas conferências preparatórias, oportunizou a discussão ampliada acerca dos limitados investimentos dos três entes da federação – municípios, estados e União – para o cumprimento de seu papel no enfrentamento das desigualdades de gênero, com especial destaque para a implementação da Lei Maria da Penha.

Nesse contexto, a incidência no PLDO/2008 foi bastante positiva. Das 26 emendas apresentadas pelo CFEMEA, 12 foram aprovadas na íntegra e outras três entraram parcialmente³⁰. Destaca-se a redução do limite mínimo de contrapartida dos municípios, dos estados e do Distrito Federal para as transferências voluntárias da União naquelas ações que visavam à redução das desigualdades de gênero e ao combate à violência contra as mulheres, criando melhores condições para a capilarização das ações.

Outro importante aspecto a ser ressaltado se refere à incorporação, pelo Poder Executivo, já no projeto de lei encaminhado ao Congresso, de emendas que tratavam da divulgação de 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, e a possibilidade de realização de audiências públicas regionais e temáticas pelo Poder Legislativo.

30 *Avanços nas diretrizes do Orçamento Público*, *Jornal Fêmea* nº152 janeiro a julho de 2007.

Além disso, duas propostas que diziam respeito à aplicação de recursos das agências oficiais de fomento também foram incluídas no próprio texto do Executivo. Foram elas: a proibição de concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos a instituições cujos dirigentes tivessem sido condenados por assédio moral, racismo, trabalho infantil ou escravo; e a obrigação das agências de fomento de observarem a diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência, na aplicação de seus recursos, além de publicar relatório anual do impacto de suas operações de crédito no combate às desigualdades mencionadas.

No PLDO 2009, algumas sugestões de emendas do CFEMEA e do FBO foram acatadas, dentre as quais se destacou a que obrigou o Poder Executivo a incluir anexo de Metas Sociais e o Demonstrativo de Metas Sociais com a discriminação das principais metas relativas a programas e ações. Passaram a ter que incluir também o orçamento vinculado à sua execução, além de avaliação anual de seu cumprimento. No entanto, a emenda foi vetada pelo Presidente. Apesar da manifestação de um conjunto expressivo de organizações da sociedade civil e do movimento de mulheres, inclusive do CFEMEA, por meio do manifesto “Em Defesa do Demonstrativo de Metas Sociais”, apresentado pelo FBO, que resgatou a importância dos dispositivos e conclamou o Congresso Nacional a derrubar o veto, a iniciativa não logrou sucesso.

Leis Orçamentárias Anuais – 2008 a 2011

No âmbito da discussão do projeto de lei orçamentária anual, destaca-se a retirada da prerrogativa

de apresentação de emendas de suplementação de valores, a partir de 2009, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara. Era essa instância que, tradicionalmente, apresentava emendas direcionadas às mulheres e à população negra. Tal fato dificultou ainda mais as negociações para apresentação das emendas à LOA.

Especial atenção foi dedicada à SPM e à SEPPIR, órgãos fundamentais para o processo de articulação e assessoramento e também para a execução das políticas. São órgãos de grande relevância também no que se refere às denúncias quanto à sempre escassa destinação de recursos, (ainda que até então fossem crescentes) para as duas secretarias e quanto ao forte nível de contingenciamento³¹.

O monitoramento da execução orçamentária, mais uma vez, repercutiu em uma ação concreta para reversão dos absurdos níveis de contingenciamento a que foram submetidas a SPM e a SEPPIR. Em 2009, o CNDM apresenta Manifestação pela imediata recomposição do Orçamento da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, que foi duramente atingida pelo corte de mais de 60% dos recursos aprovados pela Lei de Orçamentária Anual (LOA) 2009.

Além de persistir com a incidência política no Congresso Nacional quanto aos impactos devastadores do contingenciamento nas políticas para as mulheres, foi preciso uma ação dirigida à área econômica do governo e à Presidência da República no decorrer de cada ano para denunciar a sua repercussão nas políticas para as mulheres, não só no âmbito da SPM, mas das demais ações

31 O Relatório da CPMI sobre a Violência Contra a Mulher, por exemplo, aponta que “a SPM vem desempenhando um papel de executora da política, no entanto, sem recursos financeiros suficientes para executar essa função”.

presentes no Plano Nacional de Política para as Mulheres, e para reivindicar o não contingenciamento dessas dotações.

Merece destaque o estabelecimento de parceria entre SPM, CFEMEA e SIGA Brasil, que possibilitou a inclusão do Orçamento da Secretaria de forma destacada no âmbito do Orçamento Temático – Mulher. O monitoramento permitiu evidenciar também a baixa execução orçamentária de programas e de ações estratégicas para as mulheres. Nesse contexto, a AMB, em parceria com o CFEMEA, promoveu uma ação de incidência política dirigida ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e à SPM, junto com a Bancada Feminina, reivindicando um esforço governamental para executar os recursos comprometidos com o II PNPM, além de cobrar mais transparência.

CICLO ORÇAMENTÁRIO 2012-2015

Plano Plurianual (PPA) 2012-2015

A arena de incidência do CFEMEA no ciclo orçamentário desde o início do governo Dilma Rousseff tem sido, predominantemente, o Poder Executivo. Isso porque o governo implementou mudanças estruturantes no Plano Plurianual 2012-2015, na Lei Orçamentária Anual e na relação entre esses dois instrumentos. As mudanças produziram sérias repercussões para o controle social, o que exigiu uma ação mais fortemente dirigida a esse Poder, obviamente sem abandonar a arena legislativa³².

32 Para saber mais sobre as críticas e proposições feitas pelo CFEMEA em relação à metodologia do PPA 2012-2015, consulte a publicação “Igualdade: para ter fundamento tem que garantir orçamento”, elaborada por Celia Vieira e Gilda Cabral

Além de reduzir drasticamente o número de programas, que passaram de 217 programas finalísticos para 65 programas temáticos, foram criados mais dois níveis de agregação da despesa: o nível dos objetivos, incluindo metas e iniciativas, cujas codificações não constam da classificação funcional programática; e o nível da ação, que, de elemento de ligação entre esses dois instrumentos, passa a ser uma categoria exclusiva dos orçamentos. Isso representou uma desconexão entre o PPA e a lei orçamentária, isto é, entre o instrumento de planejamento governamental de médio prazo e a alocação de recursos para sua efetivação a cada ano.

Do ponto de vista político, essas mudanças repercutiram negativamente no controle da sociedade sobre as políticas públicas, com redução na transparência e incorporação de sérios complicadores ao seu monitoramento. O processo revela também certo grau de esvaziamento do espaço de debate e decisão do projeto de Lei Orçamentária Anual no âmbito do Poder Legislativo e, conseqüentemente, de concentração de poder na esfera do Executivo. É uma grande perda do ponto de vista da democratização das discussões sobre o Orçamento Público.

O CFEMEA, a AMB, a AMNB e outras organizações de mulheres, desde 2011, atuaram no sentido de buscar soluções políticas e alternativas técnicas para superar os problemas das novas metodologias do PPA 2012-2015 e da LOA 2013, e de buscar respostas às exigências de participação e controle social sobre o Ciclo Orçamentário. Essas organizações participaram de todas as quatro edições do Fórum Interconselhos, o novo espaço de “escuta forte” das entidades e movimentos sociais no processo de planejamento e orçamento. No I Fórum, a AMB apresentou o documento “A proposta da AMB para

a Incidência Feminista no PPA 2012-2015”, com um conjunto de proposições visando garantir a igualdades de classe, raça/etnia e gênero. A maior parte dessas propostas não foi contemplada no projeto de PPA encaminhado ao Congresso Nacional.

Às vésperas da 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, o CFEMEA lançou a publicação “Igualdade para ter fundamento tem que garantir orçamento”, que apresenta uma análise feminista e antirracista do projeto de PPA 2012-2015 e da LOA 2012, apontando os avanços e recuos em termos do enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. Na fase de apreciação do Plano no Legislativo, um conjunto de 33 sugestões de emendas ao PPA foi encaminhado à Bancada Feminina e a outros parlamentares comprometidos com a promoção da igualdade de gênero e raça, todas elas apresentadas individualmente por parlamentares e coletivamente por diversas comissões. As emendas tratavam de:

- Incluir, entre as diretrizes que deveriam nortear o PPA, a redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- Incluir indicadores em vários programas com recorte de gênero, raça e etnia;
- Manter as prerrogativas do Legislativo em mudanças de conteúdo do PPA;
- Criar o sistema de participação social no Ciclo Orçamentário, entre outras.

Buscando influenciar o debate dos dois projetos de lei, estabeleceu-se interlocução com os

relatores do PPA e da LOA e com o Presidente da CMO. Representantes do CFEMEA, da AMB e da AMNB estiveram presentes em duas audiências públicas realizadas sobre o ciclo orçamentário no Congresso Federal.

Além de alimentar as organizações e movimentos de mulheres com informações e análises sobre os temas relativos ao processo orçamentário, a AMB, em parceria com o CFEMEA, promoveu vários encontros na perspectiva da formação e do aprofundamento do debate sobre os principais aspectos que contribuíram com a construção de propostas e o delineamento da incidência no plano federal e que também repercutiram em ações concretas no nível local.

Mesmo após toda essa mobilização, as reações do Legislativo a essas mudanças foram muito tênues, restringindo-se à intermediação de negociações dessas entidades com o Poder Executivo, por meio da presidência da CMO e da aprovação de algumas emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013, formuladas pelo CFEMEA e outras entidades, que foram vetadas posteriormente pela Presidenta Dilma. Finalmente, o Legislativo aprovou sem pestanejar todas as alterações na estrutura das leis e ampliou a flexibilização da atuação do Poder Executivo nessa temática.

O foco do Congresso se voltou ainda mais ao atendimento de interesses clientelistas e paroquiais das bases eleitorais de cada parlamentar, com uma discussão de forma tensa e intensa com o Poder Executivo acerca da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares que protelaram a votação da LDO/2014 por vários meses até que se conseguisse um acordo. Esse debate ocorreu em detrimento de um papel mais qualificado do Poder Legislativo no cumprimento de

seu papel constitucional de apreciar as leis do ciclo orçamentário e, portanto, de contribuir com o aperfeiçoamento do processo de planejamento e alocação de recursos, orientado para as necessidades e demandas das cidadãs e dos cidadãos brasileiros, promovendo ainda o acompanhamento e a fiscalização da gestão pública.

As mudanças ocorridas no processo orçamentário também trouxeram algumas inovações, como um conjunto de indicadores e metas associadas aos objetivos que, em tese, podem permitir o monitoramento das políticas públicas a partir de suas “entregas à sociedade”. Atualmente, o Governo Federal vem investindo (i) no monitoramento das agendas transversais, que expressam os compromissos do governo com “públicos específicos”, como mulheres, negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, entre outros; e (ii) nos Fóruns Interconselhos, como espaços de interlocução com os conselhos setoriais e algumas entidades que atuam no monitoramento do processo orçamentário federal.

A agenda transversal apresenta, anualmente, a análise situacional dos objetivos e das metas relacionadas a cada “público” e a execução das ações orçamentárias vinculadas aos objetivos. No entanto, não relaciona os indicadores presentes no PPA, que apresentam recortes relativos aos “públicos específicos”, que são poucos e estão concentrados em poucos programas. Menos de 5% dos programas apresentam indicadores com recorte de raça e etnia e apenas 15% com recorte de gênero. Foram identificados 31 indicadores relacionados às políticas para as mulheres, com a maioria, 61%, concentrada no programa 2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à

Violência, e os demais, (11 indicadores) elencados em apenas nove programas temáticos.

Verifica-se o mesmo comportamento quando se analisam as metas carimbadas. Foram selecionadas 208 metas, mas ainda muito concentradas em poucos programas. Dos 65 programas temáticos presentes no PPA, apenas 18 apresentam metas carimbadas para as mulheres, ou seja, 28% do total. Somente três programas concentram 77,7% das metas, sendo 119 no programa 2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência, 24 no programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e 18 no programa 2012 - Agricultura Familiar.

De modo geral, percebe-se que a oferta de indicadores produzidos pelas instituições de pesquisa, ministérios e outros é muito mais ampla que os presentes no PPA. É preciso avaliar, para cada área da política pública, a suficiência, adequação e relevância social das metas e indicadores presentes no PPA, frente às disponibilidades de informações já produzidas, como no âmbito dos Objetivos do Milênio e do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), um instrumento de grande importância para o controle social. É preciso garantir que os conselhos setoriais, o CNDM, o Comitê de monitoramento do PNPM, antes mesmo do IV Fórum Interconselhos, posicionem-se sobre este tema para garantir o aperfeiçoamento da Agenda Transversal como um instrumento fundamental do controle social.

Uma excelente constatação é a de que o PNPM 2013-2015 está afinado com o processo de planejamento governamental. Das 103 metas estabelecidas no PNPM, 74% estão presentes no PPA. E, entre as que não foram incorporadas, várias têm

relação com outras metas estabelecidas no Plano Plurianual e poucos são os casos de ausência de relação. Esse é um passo importante para a consolidação e fortalecimento da institucionalidade das políticas para as mulheres, bem como para a democratização das informações para o controle social sobre o PPA, em especial no que se refere aos compromissos assumidos pelo Governo a partir das Conferências de Políticas Públicas.

A consonância entre as metas do PPA e do PNPMM pode possibilitar o monitoramento, pelos movimentos sociais e pela cidadania de uma maneira geral, da prestação de contas feita pelo Poder Público em relação às metas compromissadas nos espaços de participação social. Para tanto, contudo, ainda é necessário corrigir as metas do PNPMM, posto que muitas não são mensuráveis, apenas apontam o sentido que se quer dar, e não onde se pretende chegar. Ademais, faltam metas e também indicadores, no PNPMM 2013-2015, que monitorem o caráter multidimensional das desigualdades vividas pelas mulheres sujeitas a múltiplas formas de discriminação. Ou seja, além do enfrentamento da subordinação de gênero, há que se fazer também o enfrentamento do racismo e da ordem heteronormativa, que impedem as mulheres negras, indígenas, lésbicas, transexuais de acessarem seus direitos.

Se partirmos do pressuposto de que a participação social é uma força política importante na disputa por políticas públicas, então podemos afirmar que esse refinamento dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas para as mulheres tende a favorecer a democratização dessa arena política e o enfrentamento das desigualdades e injustiças vividas pelas mulheres.

Leis de Diretrizes Orçamentárias – 2012 a 2015

Como resultado de toda essa mobilização social em favor de maior transparência e participação, no III Fórum Interconselhos, composto por representantes dos Conselhos e Comissões Nacionais, movimentos sociais, entidades e representantes governamentais, foram pactuados alguns compromissos, entre os quais a possibilidade de participação na elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentária para 2014 (PLDO 2014). Na exposição de motivos que encaminhou o projeto de lei, a Ministra Miriam Belchior dá destaque a esse processo.

Outro desdobramento foi a criação, pela Secretaria Geral da Presidência da República, de um grupo de discussão virtual sobre a LDO, que contou com a participação de cerca de 100 representantes de conselhos nacionais e entidades da sociedade civil, e resultou na apresentação de 17 emendas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. A Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB e o CFEMEA participaram desse grupo e apresentaram o seguinte conjunto de propostas:

- **Transparência** – para minimizar os prejuízos causados pela nova metodologia orçamentária:
 - » Estabelece conjunto de objetivos à estruturação gerencial da ação em Planos Orçamentários, inclusive o de permitir a identificação das ações voltadas para a redução das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

- » Estabelece Plano Orçamentário Específico no SIAFI para as ações vinculadas ao PNPM.
 - » Vincula os Planos Orçamentários aos programas fantasias – como Brasil sem Miséria, Rede Cegonha, e Programa de Aceleração do Crescimento, de forma a dar transparência ao andamento desses programas.
- **Participação Social** – para, sistematica e progressivamente, democratizar a esfera pública de debate e decisão sobre o Orçamento Público:
 - » Assegura a participação social durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, inclusive no Poder Executivo.
 - **Proteção às despesas vinculadas aos direitos das mulheres:**
 - » Protege do contingenciamento (limitação de empenho) as ações vinculadas ao enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres.

O PLDO/2014 encaminhado ao Congresso Nacional acolheu algumas emendas desse limitado processo participativo, mas nenhuma das propostas apresentadas pela AMB e CFEMEA foi incorporada. Apesar disso, identificamos a abertura de um espaço de diálogo que precisa ser amadurecido e aperfeiçoado, tanto pelo governo quanto pelos movimentos sociais e organizações

da sociedade civil, na perspectiva da democratização do processo orçamentário.

No processo de apreciação do projeto de LDO 2014, o CFEMEA apresentou várias sugestões de emendas ao anexo de metas e prioridades, como (i) a inclusão, entre as prioridades da administração pública federal, da redução das desigualdades de gênero e étnico-raciais; (ii) o “carimbo” dos programas/ações orçamentárias vinculados ao PNPM; e (iii) a proteção contra o contingenciamento dos programas/ações orçamentárias relacionados ao cumprimento da Lei Maria da Penha.

Leis Orçamentárias Anuais – 2012 a 2015

O projeto de LOA 2013 continuou imbuído da mesma lógica do PPA, sacramentou a desconexão entre as duas peças orçamentárias (PPA e LOA) e dificultou sobremaneira o dimensionamento e o acompanhamento dos recursos destinados às políticas públicas para as mulheres, inclusive no que se refere ao PNPM 2013-2015.

No PLOA/2013, o governo promoveu uma forte aglutinação de ações cujas descrições apresentam um grau de generalidade tal, que terminam esvaziadas de seu significado como categoria de programação de despesa. Além disso, criou-se um novo nível de detalhamento das ações, de caráter gerencial: o Plano Orçamentário – PO, de controle exclusivo do Poder Executivo.

Diante desse contexto, o CFEMEA, a AMB e outras organizações da sociedade civil protagonizaram um processo de mobilização que envolveu 164 entidades. Esse movimento lançou a “Carta Aberta ao III Fórum Interconselhos pela Democratização e

Transparência do Orçamento Público”, reivindicando o cancelamento das mudanças e abertura de espaços democráticos de diálogo³³.

O risco da inviabilização do Orçamento Mulher e dos demais orçamentos temáticos era iminente e alarmante. A experiência brasileira, no que se refere à transparência dos dados públicos sobre orçamento e ao monitoramento dessas informações pela sociedade civil, é até hoje reconhecida e respeitada em todo o mundo. Vale destacar que o Brasil, até então, era o único país com acompanhamento diário e amplo acesso às informações sobre a aplicação dos recursos públicos voltados para as políticas para as mulheres. O retrocesso em curso, portanto, produziu reação à altura.

Como resultado da mobilização, o governo abriu o diálogo com as organizações e movimentos sociais para minimizar a desconexão entre o PPA e a LOA e a perda de transparência, especialmente na dimensão orçamentária, a partir do aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF. De forma destacada, o CFEMEA foi convidado a contribuir, apontando as limitações do SIOF e sugerindo melhorias estruturantes nesse sistema junto ao MPOG. O Orçamento Mulher persistiu, mas não sem perdas. 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.

33 Para saber mais a esse respeito, leia *A Carta Aberta ao III Fórum Interconselhos pela Democratização e Transparência do Orçamento Público*, que sintetiza as críticas apresentadas pelas organizações da sociedade civil à nova metodologia do Orçamento da União.

http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3828&catid=209&Itemid=143

O ORÇAMENTO MULHER

O Orçamento Mulher é um instrumento para o monitoramento sistemático do Orçamento Público, sob a perspectiva da igualdade de direitos para as mulheres. Criado em 2002, ao longo dos anos ele incorporou e, mais do que isso, favoreceu mudanças importantes, no ciclo orçamentário do governo federal, voltadas à promoção da igualdade e à democratização do processo orçamentário.

Sua metodologia possibilita a avaliação das políticas públicas numa perspectiva orçamentária, ainda na fase de elaboração do orçamento. Visa ainda a aferir com maior precisão a execução dos gastos públicos no que diz respeito a programas e ações orçamentárias destinadas às mulheres e/ou à garantia de seus direitos e melhoria de condições de vida.

Parte-se da premissa de que o orçamento público não é uma peça neutra e nem um instrumento meramente técnico, mas sim fundamentalmente político, que pode estar a serviço de manter e reproduzir as desigualdades, ou, ao contrário, de revertê-las, dependendo da correlação de forças em disputa. Por isso mesmo, a democratização do poder de decisão sobre o orçamento público é condição indispensável à promoção de justiça e igualdade com os recursos públicos.

Nesse sentido, o Orçamento Mulher é um instrumento da incidência política feminista e antirracista que ajuda a qualificar a participação das mulheres nas disputas da arena política relacionadas às

finanças públicas, contribuindo assim para a democratização do processo orçamentário.

É importante destacar que a participação social dos movimentos de mulheres e feministas tem dado sustentação indispensável à efetivação das políticas para igualdade. O Orçamento Mulher tem se mostrado um instrumento importante, tanto para a formulação de propostas e reivindicações, como para evidenciar as coerências e incoerências entre o discurso e a prática das prioridades e ações governamentais.

O Orçamento Mulher tem, ademais, subsidiado a ação política da Bancada Feminina na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como de outr@s parlamentares aliados às causas das mulheres. Vale ressaltar ainda o papel do Orçamento Mulher como instrumento de educação política dos próprios gestor@s públic@s nos municípios, estados e no âmbito federal, além de prestar inegáveis serviços às entidades, especialistas e pessoas que acompanham e avaliam as políticas do governo federal.

O conceito do Orçamento Mulher e o aperfeiçoamento de sua metodologia

O Orçamento Mulher é definido como o “conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero e de raça”. Como

o planejamento governamental não é elaborado a partir da perspectiva de gênero, nem tampouco da igualdade racial, conhecer o montante real das despesas que se adequam a esse conceito tem sido um desafio constante.

Para a construção do Orçamento Mulher, foram utilizados principalmente os instrumentos de planejamento e orçamento definidos na Constituição Federal, especificamente o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Os programas e ações que compõem o Orçamento Mulher foram selecionados a partir de critérios pré-estabelecidos e incluem programas de caráter universal, programas focalizados e programas específicos para as mulheres, ou seja:

- a. Todos os programas governamentais cuja maioria do público-alvo seja de mulheres, ou que apresentam definição formal ou legal da participação das mulheres, ou que explicitam o enfoque de gênero no programa ou ação.
- b. Programas e ações que não cumprem os requisitos anteriores, mas que foram considerados relevantes ou destacados na alteração da vida cotidiana das mulheres.
- c. Programas e ações que, mesmo não atendendo os critérios acima, possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista de seu empoderamento e autonomia econômica.

Até 2005, o processo de seleção, estruturação e monitoramento do OM era conduzido a partir do Banco de Dados “Execução Orçamentária e

Financeira da União”, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pelo PRODASEN. Naquele período, o Banco de Dados não era atualizado diariamente e sua fonte de origem era o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Os programas eram pesquisados um a um a cada mês. Tudo isso representava uma série de dificuldades à rotina de monitoramento.

A partir de 2005, as análises foram favorecidas pelos dados disponíveis no SIGA BRASIL, disponibilizado pelo Senado Federal, importante iniciativa no sentido de conferir maior transparência às despesas públicas federais. Trata-se de um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, ter acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. O SIGA BRASIL é atualizado diariamente e reúne os dados do SIAFI em um único portal, oferecendo uma ferramenta simples para elaboração de consultas.

O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o Orçamento Público. Entre as consultas disponíveis, destacam-se os orçamentos temáticos, construídos por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas. Com a parceria entre Senado Federal e CFEMEA, o Orçamento Mulher foi o primeiro orçamento temático a ser incluído como consulta permanente disponível na página do SIGA BRASIL.

Inicialmente, o Orçamento Mulher era composto por 49 programas orçamentários. Em 2007, devido às oscilações no número de programas decorrentes das revisões do PPA 2004-2007, alcançou

o total de 57 programas. A tabela a seguir apresenta sua primeira composição segundo áreas temáticas e critérios de seleção:

Tabela 1 - Orçamento Mulher 2004, segundo áreas temáticas e critérios de seleção.

Áreas temáticas	Grupo A	Grupo B	Grupo C	Total
Saúde	6			6
Direitos Humanos	4	3		7
Proteção Social	5	1		6
Educação e Cultura	1	1		2
Gestão	5			5
Trabalho, Emprego e Renda	6		11	17
Previdência	2			2
Habitação e Desenvolvimento Urbano		4		4
Total	29	9		49

Mudanças na Metodologia do Orçamento Mulher em 2008

A avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) na II CNPM constatou a “baixa inserção da temática de gênero no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo”. A análise repercutiu na formulação do II PNPM, que expressou “grande preocupação em articulá-lo com o Plano Plurianual (PPA 2008-2011), garantindo, assim, um compromisso mais efetivo de todos os setores envolvidos”.

Nesse sentido, cada ação do II PNPM passa a se vincular aos programas e ações do PPA,

buscando identificar de forma mais aproximada o montante de recursos alocado por cada ministério. A ampliação das condições para o monitoramento do Plano foi uma conquista muito importante para as mulheres. No entanto, revelou-se ainda insuficiente, dado o limitado número de ações destinadas prioritariamente às mulheres, ou que evidenciassem o montante da dotação efetivamente destinado à garantia dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, raça e etnia.

Essa novidade motivou uma mudança nos critérios de seleção do Orçamento Mulher em 2008, espelhando de forma mais adequada os compromissos governamentais com as políticas de promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres. Foi incorporado ao OM um agrupamento de programas/ações orçamentárias que garantiriam os recursos para a concretização das ações no II PNPM no período 2008-2011. Até então, o Orçamento Mulher era estruturado a partir do olhar do movimento social sobre os instrumentos de planejamento/orçamento e sobre o processo de execução das políticas públicas. A partir do II PNPM, o OM passa a incorporar também a efetiva intencionalidade do governo em concretizar as diretrizes estabelecidas nas Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres.

Os critérios de seleção do OM foram aperfeiçoados, traduzindo-se em seis agrupamentos:

1. Programas que evidenciem a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres, explicitada nos seus objetivos, indicadores, metas, público-alvo ou produtos;

2. Programas que não cumprem os requisitos anteriores, mas dão cumprimento às ações previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
3. Programas que não cumprem os requisitos citados nos dois grupos anteriores, mas evidenciam orientação estratégica para a promoção da igualdade étnico-racial, recorte de raça, atendimento à população negra, quilombola, indígena.
4. Programas que não cumprem os requisitos citados nos três grupos anteriores, mas que explicitam perspectiva transversal de gênero no planejamento, embora este elemento não esteja visível no desenho do programa.
5. Programas que não cumprem os requisitos citados nos quatro grupos anteriores, mas cuja maioria do público-alvo seja de mulheres.
6. Programas que, mesmo não atendendo aos critérios acima, possam ser estratégicos para as mulheres, do ponto de vista do seu empoderamento, da autonomia econômica e reprodutiva e da transformação do seu cotidiano.

Foram mantidas as áreas temáticas de análise e incluída a área Identidade Étnico-racial. Nesse ciclo, o Orçamento Mulher acompanhou 87 programas e cerca de 800 ações do Plano Plurianual 2008-2011, com algumas pequenas variações no

decorrer do ciclo¹. Para que se tenha dimensão do conjunto das políticas públicas compreendidas, o OM congregou 27,1% do total dos programas do PPA 2008-2011 e cerca de 18,5% das ações do Orçamento da União em 2011. A tabela abaixo detalha sua composição por área temática:

Tabela 2 - Composição do Orçamento Mulher 2011, segundo áreas temáticas.

Áreas Temáticas	Número de Programas
Direitos Humanos e Cidadania	16
Educação e Cultura	12
Gestão	6
Habituação e Desenvolvimento Urbano	7
Identidade Étnico-Racial	5
Previdência	2
Proteção Social	4
Saúde	7
Trabalho e Renda	22
TOTAL	87

Revisão da metodologia do Orçamento Mulher em 2012 e 2013

Considerando o caminho percorrido desde 2002 –lições aprendidas, diálogos, articulações, críticas e propostas –, o CFEMEA já planejava a revisão da metodologia do Orçamento Mulher na

¹ CFEMEA, Execução do Orçamento Mulher bate os 90% nos últimos sete anos, 28/11/2010.

chegada do novo ciclo orçamentário. A proposta era a de consolidar os acertos e, ao mesmo tempo, encaminhar atualizações e aperfeiçoar o OM como instrumento de monitoramento das políticas e dos recursos públicos.

No entanto, as mudanças estruturais na organização do PPA 2012-2015 e da LOA implicaram uma significativa ampliação da complexidade de seleção e análise dos programas e ações no âmbito do Orçamento Mulher. Ainda que o CFE-MEA tenha conduzido uma ampla revisão de sua metodologia, ainda em 2011², com base no PPA 2012-2015 encaminhado naquele ano, viu-se, já ao final de 2012, diante da necessidade de enviar novos e significativos esforços³ para adaptar o Orçamento Mulher à decisão governamental de aglutinar ações, promovida no PLOA/2013. Assim, construiu-se nova metodologia, garantindo a validade e a permanência desse instrumento.

Mantiveram-se os critérios definidos em 2011 para a seleção dos programas/objetivos/ações do PPA 2012-2015 e da LOA, mas passou-se a organizá-los em quatro blocos. Devido ao caráter genérico dos programas e das ações e à existência de um nível de detalhamento restrito a aspectos gerenciais, foi preciso incorporar outras referências, como o cadastro de ações no SIOP e o detalhamento das ações segundo planos

2 Ver metodologia ORÇAMENTO MULHER, A QUE SERÁ QUE SE DESTINA? - Metodologia do Orçamento Mulher (atualizada em 2012). Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicomulher/2012/execucao/390-metodologia-do-orcamento-mulher-2012-pdf>

3 Metodologia do Orçamento Mulher 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicomulher/2013/execucao/metodologia-cfemea-2013>

orçamentários⁴. O SIGA Brasil foi fundamental no processo de reconexão entre PPA e LOA, ao disponibilizar em um único instrumento todos os níveis de programação presentes nas duas leis, inclusive o detalhamento em planos orçamentários. Com isso, possibilitou a manutenção dos orçamentos temáticos e garantiu algumas possibilidades de continuidade do controle social.

Os critérios de seleção (CS) passaram a ser, portanto, os seguintes:

Bloco A: Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que dão cumprimento às ações previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;

Bloco B: Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumprem o requisito anterior, mas que evidenciam a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou das igualdades de gênero, étnico-racial, orientação sexual explicitada nos seus indicadores, objetivos, metas, iniciativas, ações orçamentárias (PPA e LOA);

Bloco C: Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumprem os requisitos anteriores, mas que evidenciam a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou das igualdades de gênero, étnico-racial, orientação sexual explicitada em sua normatização

4 Tais informações foram disponibilizadas inicialmente no SIGA Brasil, e após os aperfeiçoamentos, também nos dados abertos do SIOP.

e/ou processo de execução (legislação infraconstitucional, normativos específicos, manuais, etc.) ou que têm as mulheres como maioria dos beneficiários (informações estatísticas);

Bloco D: Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumpram os requisitos anteriores, mas que possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista do seu empoderamento, autonomia econômica, autodeterminação reprodutiva e transformação de seu cotidiano.

A grande novidade dessa revisão foi a construção de sete Categorias de Análise (CA)⁵, em substituição ao agrupamento temático adotado até então. Apresentadas na nova metodologia construída entre 2011 e 2012, as categorias foram aperfeiçoadas no processo de reformulação conduzido em seguida, assumindo o formato final exposto a seguir⁶.

5 Em sua primeira versão (2012), as Categorias de Análise eram: 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 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; 7) Democratização do poder com participação das mulheres.

6 Merece destaque a Categoria 2, a qual visa a evidenciar o papel desempenhado pelo Estado na economia do cuidado a partir da perspectiva orçamentária. Constituiu-se em objeto de proposta da AMB ao PPA no Fórum Interconselhos: a “Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB) enfatiza a importância de instituir a prioridade estratégica da infraestrutura reprodutiva enfrentando a divisão sexual do trabalho e a superexploração das mulheres. E ressalva a proposta de inserção no PPA da Infraestrutura para economia do cuidado” (*O papel do Estado na economia do cuidado*. In *Jornal Fêmea*, no. 170 - Julho/Agosto/Setembro de 2011).

1. Responsabilidade do Estado com a reprodução social – Políticas Públicas relacionadas à economia do cuidado: Ações diretamente relacionadas à reprodução da força de trabalho e cuidado da família. São processos que envolvem a criação d@s filh@s, a guarda das crianças, a atenção com a família e com a comunidade, em especial com os parentes idos@s, enfermos, pessoas com deficiência ou outras necessidades, além das tarefas domésticas.

1.1. Saúde – Programas estruturantes da saúde e ações específicas: idoso, criança e adolescente, pessoa com deficiência, indígenas, quilombolas.

1.2. Proteção Social – Assistência Social, Proteção Social Básica, Proteção Social de Média e Alta Complexidade e ações vinculadas às transferências diretas: ações relacionadas ao BPC e RMV, Bolsa Família, inclusão previdenciária e benefícios previdenciários, e seguro-desemprego. Apenas os benefícios do Programa Bolsa Família estão incluídos, de forma a preservar a série histórica do OM.

1.3. Educação: ações vinculadas à educação básica, com destaque para a educação Infantil e creches⁷.

7 No que se refere ao orçamento para construção de creches, foram incorporadas nesta categoria as ações previstas no orçamento do Ministério da Educação e no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

- 1.4. Segurança Alimentar e Nutricional:** ações vinculadas aos equipamentos públicos, como restaurantes e cozinhas populares, distribuição de alimentos a grupos específicos, educação alimentar.
 - 1.5. Infraestrutura social vinculada ao direito à moradia:** ações que promovem o acesso à moradia digna e algumas ações pontuais relativas ao acesso a água, luz, saneamento, tratamento de resíduos sólidos.
 - 1.6. Ações transversais vinculadas à prevenção ao uso do crack e outras drogas e assistência aos usuários.**
- 2. Autonomia econômica das mulheres e Igualdade no mundo do trabalho no campo e na cidade:** ações orçamentárias que podem favorecer as lutas das mulheres contra a dependência econômica e pelo reconhecimento e valorização do trabalho realizado nas esferas produtiva e reprodutiva. São ações vinculadas à autonomia econômica e à igualdade no mundo do trabalho; políticas para o desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, relativas à ampliação das habilidades e capacidades das mulheres, além daqueles meios que permitam a plena realização desses atributos (Castro, 2011).
 - 3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos:** ações

orientadas a garantir o direito das mulheres a viver com saúde, garantindo seu direito à saúde integral, inclusive reprodutiva e sexual, prevenindo mortes prematuras e sofrimentos evitáveis. A análise deve evidenciar a concepção governamental predominante, se orientada por uma perspectiva materno-infantil ou se norteadada pela concepção da saúde integral das mulheres, inclusive saúde reprodutiva e sexual.

- 4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres:** ações vinculadas às dimensões da prevenção, assistência, proteção às vítimas, punição dos agressores e promoção do direito das mulheres a uma vida sem violência, com foco nas situações de violência doméstica, exploração sexual e tráfico de mulheres.
- 5. Cultura da Igualdade e Promoção de Direitos e Cidadania:** ações orientadas à promoção da igualdade e ao combate à discriminação: sexismo, racismo, homofobia, lesbofobia e transfobia. Compõem esse conjunto as políticas de ação afirmativa, de promoção dos direitos humanos, de promoção dos direitos das mulheres negras e das mulheres indígenas, de lésbicas, mulheres bissexuais, transexuais e transgêneros.
- 6. Direito ao acesso a cultura, esporte e lazer**
- 7. Democratização do poder:** participação das mulheres nos espaços de poder

Tabela 3 – Seleção Final do Orçamento Mulher na LOA/2013

Blocos de Critérios de Seleção	Programas	Objetivos	Iniciativas	Ações	Planos Orçamentários	POs classificados como “Não Aplicável”
Total	39	118	178	253	543	125

Tabela 4 – Classificação das ações selecionadas para o Orçamento Mulher na LOA/2013, segundo blocos de Critérios de Seleção

Classificação das Ações, segundo blocos de Critérios de Seleção	Nº	%
A - PNPM	134	53
B - Despesas carimbadas no PPA/LOA	34	13
C - Despesas carimbadas em normas legais ou orientações para execução ou onde as mulheres são maioria dos beneficiários	42	17
D - Despesas gerais com potencialidade de impacto na vida das mulheres	43	17
Total	253	100

Tabela 5 – Classificação das ações selecionadas para o Orçamento Mulher na LOA/2013, segundo Categorias de Análise.

Categorias de Análise	Ações	%
1. Responsabilidade do Estado com a reprodução social: Políticas Públicas relacionadas à economia do cuidado	109	43
1.1 Saúde	27	11
1.2. Proteção Social	21	8
1.3. Educação	21	8
1.4. Segurança Alimentar e Nutricional	7	3
1.5. Infraestrutura social vinculada ao direito de moradia	31	12
1.6. Ações transversais vinculadas à prevenção ao uso do crack e outras drogas e assistência aos usuários	2	1
2. Autonomia econômica das mulheres e igualdade no mundo do trabalho no campo e na cidade	78	31
3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	15	6
4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres	8	3
5. Cultura da igualdade e promoção de direitos e cidadania	16	6
6. Direito ao acesso a cultura, esporte e lazer	12	5
4. Democratização do Poder	15	3
Total	253	100

Fonte: Elaboração própria

e decisão. São ações vinculadas à institucionalização; capacitação de servidores e agentes públicos; fortalecimento dos organismos de mulheres nos estados, DF e municípios (conselhos, secretarias, coordenadorias das mulheres); democratização do processo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas; política externa - agenda da promoção da igualdade de gênero, raça/etnia, orientação sexual e classe.

O processo de análise das ações orçamentárias para o ano de 2013 resultou na seleção de

Programas, Objetivos, Iniciativas e Ações, conforme detalhamento na tabela 3.

A classificação segundo critérios de seleção tomou como referência o nível da ação, conforme é detalhado na tabela 4.

A tabela 5 apresenta o resumo da classificação das ações, segundo categorias de análise:

Série Histórica do Orçamento Mulher

A tabela 6 apresenta a evolução do Orçamento Mulher, em termos de número de programas e ações monitorados e do volume de recursos a eles vinculados em valores nominais e reais.

Tabela 6 - Orçamento Mulher – Evolução do Número de Programas e Ações e dos valores nominais e reais – 2002-2014

valores em R\$ milhões

Ano	Nº de Programas	Nº de Ações	Valores Nominais			Valores Reais		
			Autorizados	Empenhados	Liquidados	Autorizados	Empenhados	Liquidados
2002	15	96	5.219	4.308	4.308	13.060	10.781	10.781
2003	15	96	5.678	4.773	4.773	11.340	9.533	9.533
2004	57	357	25.264	22.810	22.810	42.422	41.914	41.914
2005	61	433	31.651	27.136	27.136	51.734	44.353	44.353
2006	59	390	35.821	31.674	31.674	57.855	51.156	51.156
2007	56	433	43.357	38.839	38.837	67.432	60.405	60.401
2008	86	774	79.389	72.140	72.139	114.595	104.130	104.130
2009	87	679	88.658	83.329	83.392	116.545	109.623	109.623
2010	87	668	95.174	86.999	86.999	127.290	116.358	116.358
2011	87	665	108.689	100.672	100.672	130.582	120.951	120.951
2012	39	370	149.242	129.845	104.635	170.606	148.433	119.614
2013	39	254	168.472	154.062	117.477	178.636	163.357	124.565
2014*	39	243	175.050	90.529	43.565	175.050	90.529	43.565

Atualização Monetária IGP-M FGV, a preços de jan/2014

Fonte: SIGA Brasil – Orçamento Mulher

*Valores executados até 03/maio/2014

Tabela 7 - Orçamento Mulher

Evolução Real ano a ano			
Ano	Autorizados	Empenhados	Liquidados
2003/2002	-13%	-12%	-12%
2004/2003	309%	340%	340%
2005/2004	11%	6%	6%
2006/2005	12%	15%	15%
2007/2006	17%	18%	18%
2008/2007	70%	72%	72%
2009/2008	2%	5%	5%
2010/2009	9%	6%	6%
2011/2010	3%	4%	4%
2012/2011	31%	23%	-1%
2013/2012	5%	10%	4%
2014/2013	-2%		

Atualização Monetária IGP-M FGV, a preços de jan/2014

A variação real ano a ano evidencia o crescimento constante dos recursos monitorados pelo Orçamento Mulher, à exceção da pequena redução em 2014 relativamente a 2013⁸. Verificam-se ainda mudanças no patamar das despesas monitoradas a cada novo PPA, com destaque para o primeiro ano do PPA do governo Lula, com crescimento de 340% no volume de despesas empenhadas e liquidadas, conforme se observa na tabela 7.

Corroborando a indicação de maior incorporação das dimensões de gênero, raça e etnia no período de referência, observa-se uma evolução

8 Vale lembrar que o orçamento de 2014 ainda poderá sofrer alterações, para mais ou para menos.

Tabela 8 - Orçamento Mulher

Evolução Real acumulada			
Ano	Autorizados	Empenhados	Liquidados
2003/2002	-13%	-12%	0%
2004/2002	255%	289%	-12%
2005/2002	296%	311%	289%
2006/2002	343%	374%	311%
2007/2002	416%	460%	375%
2008/2002	777%	866%	460%
2009/2002	792%	917%	866%
2010/2002	875%	979%	917%
2011/2002	900%	1022%	979%
2012/2002	1206%	1277%	1022%
2013/2002	1268%	1415%	1009%
2014/2002	1240%		

Atualização Monetária IGP-M FGV, a preços de jan/2014

real acumulada de 2002 a 2013 de 1.415% em termos de valores comprometidos com despesas no âmbito do Orçamento Mulher e de execução no mesmo exercício de 1.009%.

Parcerias locais

Desde a sua criação, o Orçamento Mulher teve como intenção, além de analisar as dotações e os gastos orçamentários, influenciar e qualificar as políticas públicas, no sentido de explicitar seu impacto na vida das mulheres. Além disso, teve como horizonte e como prática a formação política das mulheres para a leitura, o monitoramento e a incidência no orçamento público. E, para além

do instrumento e das ações conduzidas no âmbito do governo federal, ao longo dessa trajetória, diversas ações foram desenvolvidas no plano local.

Para tanto, foram fundamentais as parcerias com organizações de mulheres de atuação em nível municipal. A estratégia consistia em verificar se e como as políticas públicas e seus orçamentos respondiam à agenda do movimento de mulheres e se havia coerência entre as políticas desenhadas e os compromissos assumidos pelos governos estaduais e municipais durante as conferências, nos conselhos e outros espaços participativos. Era preciso também avaliar a qualidade do gasto, analisando de que forma as ações financiadas pelos recursos da União estavam alterando ou não o cotidiano das mulheres.

Consideradas as dificuldades de acesso às informações sobre orçamento nos níveis municipal e estadual, adotou-se como metodologia de trabalho em nível local o acompanhamento da execução orçamentária a partir da transferência de recursos federais, definindo-se como prioridades as áreas de saúde e violência. Foram nove as experiências desenvolvidas nesse processo: João Pessoa (PB) e Goiânia (GO), entre 2002 e 2003; Rio Grande do Sul, em 2007; Rio de Janeiro, Distrito Federal e Natal (RN)⁹, em 2009; Recife (PE) e Lauro de Freitas (BA), em 2010; e Bahia, em 2013.

Dentre as organizações de mulheres locais que participaram desse processo estão: o Coletivo Feminista Cunha, de João Pessoa; a organização Transas do Corpo, de Goiânia; Criola, do Rio de Janeiro; Fórum de Mulheres do DF; Coletivo Leila Diniz, de

Natal; e AMMIGA, de Lauro de Freitas. Além disso, os organismos governamentais de políticas para as mulheres de cada localidade também participaram e colaboraram em todas as iniciativas.

A metodologia desenhada estabelecia uma relação horizontal de colaboração, a partir da qual assignava-se ao CFEMEA o monitoramento e a identificação das transferências de recursos federais para os estados e municípios nas áreas definidas como prioritárias, enquanto que a verificação local da execução orçamentária era conduzida pelas organizações parceiras. Cabia ao CFEMEA também a produção de subsídios para a ação das organizações locais, bem como a elaboração e proposição de emendas ao orçamento junto ao Congresso Nacional.

No entanto, diversos foram os obstáculos encontrados no decorrer da caminhada. No que diz respeito ao trabalho das organizações nos municípios, a maior dificuldade foi a falta de transparência quanto às informações carimbadas para as áreas prioritárias acompanhadas, elemento que comprometeu o aprofundamento dessa estratégia.

Não obstante essa dificuldade, a relação entre o CFEMEA e as organizações parceiras acerca do monitoramento das áreas definidas possibilitava o acompanhamento do que acontecia nos municípios, o que contribuía para a construção de uma avaliação relevante sobre a destinação dos recursos em cada localidade. Ao mesmo tempo, o processo fortalecia o conhecimento e a capacidade de atuação das organizações sobre o orçamento público. Aliada a isso, a experiência possibilitava às organizações a maior apropriação das informações e dos instrumentos acerca do orçamento e das políticas públicas, contribuindo para a identificação das questões e atores locais que

9 Para a oficina de Natal, o CFEMEA contou com a parceria do INESC e da ANDI.

dificultavam ou facilitavam o trabalho de acompanhamento orçamentário.

A experiência contribuiu ainda para fortalecer a capacidade de mobilização e articulação dessas organizações no sentido de ampliar suas estratégias de interlocução com outros atores locais que também se dispõem a exercer o controle social dos gastos públicos.

Na tentativa de sistematizar alguns dos resultados dessas experiências, foram produzidas duas publicações. Uma delas foi a “Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal”¹⁰, de 2009, na qual se apresenta uma seleção de programas e ações orçamentárias do Distrito Federal que atendem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e impactam as relações de gênero e raça, e uma análise do Orçamento Mulher do Distrito Federal. A proposta era de que tal metodologia possibilitasse ao movimento de mulheres acompanhar, fiscalizar e monitorar a formulação e implementação desses programas e incidir junto ao Poder Público por mais recursos e prioridade para as políticas para as mulheres.

A outra publicação, “Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência”, foi lançada em 2010 e resultou do trabalho realizado pelo CFEMEA e Criola – Organização de Mulheres

Negras. O projeto foi desenvolvido em parceria com grupos de mulheres do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, visando fortalecer a luta pelo fim da violência contra as mulheres, discutir uma metodologia adequada ao movimento para monitorar tais políticas públicas e, neste sentido, organizar a incidência política do movimento. Infelizmente, dada a limitação ou mesmo a ausência de transparência das informações orçamentárias, essas iniciativas não tiveram continuidade.

Além de suas publicações e análises sobre o processo orçamentário, o CFEMEA contribuiu em vários momentos com a disseminação dos conteúdos técnicos e políticos conjunturais por meio da formação de militantes, lideranças e gestoras de políticas para as mulheres que atuam nos municípios, com o intuito de fortalecer essas mulheres como sujeitos políticos na gestão pública. Destacam-se os “Diálogos Feministas sobre Políticas Públicas”; as oficinas de planejamento e orçamento no Fórum de Gestoras de Políticas para as Mulheres, realizado com alguns municípios do sul da Bahia em 2009; e o ciclo de debates “As Mulheres na Democratização da Gestão Pública”, em Recife. Tais processos repercutiram em ações de incidência no ciclo orçamentário direcionadas às políticas para as mulheres em outras localidades, como em Campo Grande (MS) e Imperatriz do Maranhão, entre tantas outras.

10 CFEMEA, *Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal*. Celia Vieira. 2009.

DESAFIOS E CONQUISTAS

A trajetória recuperada acima ilustra o amadurecimento e consequente aprofundamento da intervenção do CFEMEA no Orçamento da União. A partir de uma ação de caráter pontual, a organização consegue produzir, junto ao movimento feminista e de mulheres, uma estratégia de incidência feminista nas políticas públicas. Essa atuação foi avançando e ganhou regularidade e maior visibilidade a partir das parcerias do Centro com a Fundação Ford; com a ONU Mulheres (antes UNIFEM); com o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID); com a OXFAM; e com a Fundação Heinrich Böll.

O Orçamento Mulher foi a base de todo o processo de incidência desde o momento do planejamento (Plano Plurianual - PPA), passando pela definição das diretrizes anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO) até chegar aos programas e ações com os seus recursos alocados anualmente (Lei Orçamentária Anual - LOA).

Na medida em que, durante o desenvolvimento de suas ações, o CFEMEA divulga, discute e se articula com os movimentos de mulheres e feminista, e com outros movimentos sociais, amplia-se a compreensão do Orçamento Público como uma importante ferramenta na luta por direitos, ao mesmo tempo em que vão sendo aprimorados e difundidos conceitos e metodologias feministas para o monitoramento e análise desses instrumentos. Tudo isso possibilita o

fortalecimento das mulheres como sujeitos políticos e sua participação qualificada nos mecanismos de controle social.

A articulação entre a trajetória do movimento de mulheres e as alterações mais abrangentes na relação Estado-Sociedade ocorridas no país nas últimas décadas fortaleceu-se significativamente nos últimos dez anos. As lutas e conquistas pela transparência pública, pela ampliação e qualificação dos espaços participativos e pela defesa da democratização do processo orçamentário foram seguramente adensadas pela atuação das organizações feministas nesse sentido.

A desconstrução da suposta neutralidade do orçamento público e das políticas públicas por meio de estudos técnicos, análises sobre as peças orçamentárias e de processos de formação política sobre o tema também se traduzem em resultados significativos, uma vez que fornecem subsídios para as organizações de mulheres e feministas atuarem no controle social dos gastos públicos.

As articulações conduzidas no âmbito do FBO e de outros espaços coletivos (movimentos sociais) também representam um avanço positivo. Elas provocam as organizações mistas representadas nesses espaços a incorporarem em sua intervenção o desafio de superação das desigualdades de gênero e raça. A construção da proposta de Lei de Responsabilidade Social, que inclui as dimensões gênero, raça e etnia no

âmbito das metas sociais é um exemplo importante dessa construção.

Essa trajetória também contribuiu para que o CFEMEA ampliasse a sua interlocução, tanto com organizações da sociedade civil, quanto com o Legislativo e Executivo Federal, o que o levou a aprofundar sua capacidade de negociação e de proposição no que diz respeito às questões orçamentárias direta ou indiretamente vinculadas às vidas das mulheres.

São inegáveis as vitórias e avanços obtidos no texto legal, especialmente nas leis dos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, bem como o constante aumento nas dotações orçamentárias para os programas estratégicos, como o combate à violência doméstica. No entanto, são também inegáveis as dificuldades para democratizar o processo orçamentário e implementar o controle social do gasto público, garantindo transparência e participação social na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de enfrentamento das desigualdades.

Ainda assim, para além do avanço em assegurar legalmente a incorporação das dimensões de raça e gênero nas peças orçamentárias, os resultados alcançados também foram de ordem simbólica, como caracterizado nas emendas ao PLDO 2007, em que se verifica uma alteração qualitativa no conteúdo das emendas apresentadas e aprovadas, fruto do amadurecimento do CFEMEA e expressão, de um lado, de sua relação propositiva e de diálogo suprapartidário com o parlamento brasileiro e, de outro, de sua atuação orgânica junto aos movimentos feminista e de mulheres.

Para os movimentos de mulheres e feministas, a possibilidade da intervenção qualificada

no campo das finanças públicas e do monitoramento dos recursos permitiu a ampliação e o aprofundamento de sua atuação política. Foi na militância e na luta por mais recursos que se conquistou a legitimidade para incidir na política econômica do país. Foi no exercício de monitoramento do gasto público que se demonstrou quão desiguais podem ser algumas políticas governamentais que reforçam o papel tradicional e reprodutivo das mulheres.

A atuação do CFEMEA nessas áreas contribuiu para que mais recursos fossem destinados para as políticas de promoção da igualdade. A Bancada Feminina no Congresso passou a receber subsídios do Orçamento Mulher e a atuar sistematicamente no processo de discussão das peças orçamentárias; os movimentos de mulheres se apoderaram de informações importantes, passando a propor ações governamentais concretas. Essa atuação contribuiu para o entendimento de que as políticas públicas são um direito da cidadania e não apenas uma ação governamental para solucionar um problema da sociedade.

A legitimidade da ação do CFEMEA em articulação com outros atores também provocou mudanças em sua relação com a área de planejamento e orçamento do Poder Executivo. Não foi à toa que o PNPM foi escolhido como a agenda transversal das mulheres pelo governo federal, fato que deve gerar uma mudança estruturante em sua implementação e em seu monitoramento.

Os avanços e as conquistas são, no entanto, acompanhados por importantes desafios e por uma preocupante tendência ao retrocesso, expressa na diminuição do nível de detalhamento

das informações orçamentárias e na concentração de poder sobre o Orçamento Público nas mãos do Executivo.

As organizações e movimentos de mulheres, com todo o aprendizado técnico e político alcançado nesse processo, têm a tarefa de continuar

fazendo parte da mobilização das forças sociais que exigem a democratização da arena política de debate e decisão sobre as finanças públicas, orientada para a redistribuição social da riqueza, para a promoção da justiça, da equidade e para a garantia de direitos para tod@s.

