



# ORÇAMENTO PÚBLICO E DESIGUALDADES:

DEBATENDO EXPERIÊNCIAS  
E METODOLOGIAS DE  
MONITORAMENTO

## COORDENAÇÃO POLITICA

Atualmente, as entidades que integram o Fórum contam com uma instância de Coordenação Política. A Coordenação Política é formada pelas seis organizações relacionadas abaixo e tem por objetivo implementar as deliberações da assembleia do FBO e representar politicamente o FBO. Conforme decisão da assembleia de maio de 2010, esta Coordenação é composta pelas seguintes entidades:

### COORDENAÇÃO POLITICA COLEGIADA (2010/2012)

CAPITAL SOCIAL – Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Fortalecimento das Ações Sociais

CCLF – Centro de Cultura Luiz Freire

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CORECON-RJ – Conselho Regional de Economia do RJ

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Contato: INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

SCS, QD 01, Bloco L, Nr 17, Cobertura – Ed. Marcia, Brasília/DF – CEP 70307-900

Fone: +55 (61) 3212-0200 – Fax: +55 (61) 3212-0216

Email: [fbo@forumfbo.org.br](mailto:fbo@forumfbo.org.br)

Site: <http://www.forumfbo.org.br>

Organização/Realização      Apoio



Coordenação Editorial: Coordenação Política do FBO

Revisão: Paulo Henrique de Castro

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica: Ars Ventura Imagem & Comunicação

Obs: As ideias expressas nos textos não são necessariamente a posição política do FBO.

---

## FICHA CATALOGRÁFICA

Orçamento Público e Desigualdades: debatendo experiências e metodologias de monitoramento. Brasília, DF: Fórum Brasil do Orçamento, 2011.

---

Exemplares desta publicação podem ser adquiridos pelo email [fbo@forumfbo.org.br](mailto:fbo@forumfbo.org.br)

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9610/98)

# SUMÁRIO

---

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<b>Como a Dívida Pública afeta o Orçamento da União e aprofunda as Desigualdades Sociais no Brasil</b> Maria Lucia Fattorelli	<b>9</b>
<b>Em busca de um teto todo seu: enfrentando desigualdades de gênero no ciclo orçamentário</b> Márcia Larangeira Jácome	<b>27</b>
<b>Presupuestos sensibles al género (PSG) Unifem – Bolívia</b> Tania Sánchez	<b>43</b>
<b>Transformando direitos na Lei em direitos na vida das mulheres: a experiência do CFEMEA com o Orçamento Mulher</b> Sarah de Freitas Reis	<b>49</b>
<b>O Orçamento Indigenista e as Mulheres Indígenas</b> Ricardo Verdum	<b>65</b>
<b>Na Trilha do Orçamento Criança: A Experiência de Minas Gerais</b> Adriano Guerra	<b>87</b>
<b>Desafios e Estratégias para Monitoramento de Orçamentos Temáticos</b> <b>Experiências e debates: uma síntese</b> José Antonio Moroni Ana Nery dos Santos	<b>95</b>



# APRESENTAÇÃO

---

É com muita satisfação que o Fórum Brasil do Orçamento e a ONU Mulheres apresentam esta publicação, resultante do seminário “**Orçamento Público e Desigualdades: debatendo experiências e metodologias de monitoramento**”, realizado nos dias 22 e 23 de junho de 2010 em Brasília (DF).

O evento foi um marco do diálogo e da aproximação entre a ONU Mulheres e o Fórum Brasil do Orçamento, com o objetivo de estimular o debate e o intercâmbio entre experiências e metodologias de monitoramento do Orçamento Público sob o ponto de vista das desigualdades, em especial de gênero.

Na base deste trabalho está a constatação de que os números do orçamento, quando analisados sob as perspectivas de gênero e raça, revelam a insuficiência das políticas e dos recursos públicos para responder ao desafio de superar as múltiplas formas de discriminação e exploração vividas pelas mulheres e pela população negra. Além disso, salientam que, para enfrentar esse problema, é fundamental que se atue no sentido de tornar os orçamentos públicos mais transparentes e justos, a partir da incorporação das perspectivas de gênero e de raça no trabalho das organizações. Só desta forma é possível tornar os orçamentos públicos mais democráticos, transparentes e capazes de enfrentar os desafios impostos por essas desigualdades.

O seminário constituiu um espaço para a troca de conhecimentos e o fortalecimento da articulação entre as organizações, com o potencial de dar impulso e novas bases para a atuação das entidades filiadas ao Fórum Brasil do *Orçamento* (FBO), frente aos desafios impostos pelas múltiplas desigualdades.

O seminário foi organizado em dois momentos: no primeiro, o painel **Orçamento Público e Desigualdades de Gênero e Raça** ofereceu um panorama geral sobre as conexões entre os orçamentos públicos e as

desigualdades, tomando como foco as abordagens sobre a dívida pública, a arrecadação tributária e o orçamento como instrumentos estratégicos para o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça. Participaram como painelistas Maria Lúcia Fattorelli, representando a Auditoria Cidadã da Dívida; Roberto Piscitelli, representando o Conselho Regional de Economia do Distrito Federal; e Guacira Oliveira, representando o CFEMEA.

O segundo painel, intitulado **Orçamentos Temáticos e o Desafio de Incorporar a Questão de Gênero**, propiciou o compartilhamento de diferentes experiências de monitoramento de orçamentos temáticos, oferecendo a oportunidade para um debate acerca dos avanços, dos limites e dos desafios que a incorporação da perspectiva de gênero em tais metodologias tem representado para organizações e movimentos que se dedicam a fazer o controle do orçamento público. Foram apresentadas cinco experiências: o Orçamento Indigenista, desenvolvido pelo Inesc e apresentado por Ricardo Verдум; o Orçamento Criança, iniciativa desenvolvida no âmbito do Projeto Novas Alianças (MG), apresentado por Adriano Guerra; o monitoramento do Orçamento Mulher, no âmbito federal, desenvolvido pelo CFEMEA e apresentado por Sarah Reis; o processo de incorporação da perspectiva de gênero no monitoramento do orçamento em políticas de habitação de interesse social, desenvolvido pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana em Pernambuco, apresentado por Márcia Lorangeira Jácome; e as experiências de orçamentos com perspectivas de combate às desigualdades na América Latina, no âmbito do Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero, desenvolvidas pela ONU Mulheres na Bolívia e apresentadas por Tania Sánchez.

O último painel – **Desafios e Estratégias para o Monitoramento de Orçamentos Temáticos** – teve como objetivo discutir os desafios existentes para o monitoramento dos orçamentos com perspectiva de gênero nos diferentes níveis (municipal, estadual e federal).

Esta publicação, resultante desse esforço, tem o objetivo de disseminar tais iniciativas e as reflexões realizadas, a fim de contribuir para qualificar a atuação cotidiana das organizações da sociedade civil, dando um passo adiante para a incorporação das perspectivas de gênero e de raça tanto nas agendas do FBO quanto de suas afiliadas.







# Como a Dívida Pública afeta o Orçamento da União e aprofunda as Desigualdades Sociais no Brasil

**Maria Lucia Fattorelli**

Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida  
[www.divida-auditoriacidade.org.br](http://www.divida-auditoriacidade.org.br)  
Outubro/2010

O Brasil é um dos países mais ricos do mundo, classificado atualmente como a 8ª economia mundial. Apesar dessa fabulosa riqueza, ocupamos a 75ª posição no ranking do IDH mundial, índice utilizado pela ONU que mede a atenção de cada país aos Direitos Humanos. Somos também um dos países mais desiguais, pois – em termos de distribuição da renda nacional – somos o 8º pior do mundo, segundo o Índice de Gini, perdendo apenas para a Guatemala e seis países africanos.

Uma das principais razões para essa tremenda disparidade é o modelo econômico aplicado no país, que privilegia os gastos financeiros em detrimento dos investimentos sociais. Outro fator preponderante é o sistema tributário brasileiro, que – em vez de servir como veículo de distribuição de renda, tributando os mais ricos, para que esses recursos cheguem aos cofres públicos e sejam canalizados para programas sociais e investimentos – onera mais pesadamente os mais pobres e alivia as grandes fortunas e as atividades financeiras, tornando-se altamente regressivo e concentrador de renda.

O resultado desse modelo é uma gigantesca dívida social, que se expressa em números contundentes: são 14,2 milhões de analfabetos ou 10% da população brasileira com mais de 15 anos;<sup>1</sup> 14,2 milhões de

---

1 Segundo a Pnad/IBGE 2008.

desempregados;<sup>2</sup> um déficit habitacional de 8 milhões de moradias, além de 11,2 milhões de domicílios inadequados;<sup>3</sup> 46,2 milhões de pobres e 10,7 milhões de famintos.<sup>4</sup> Recentemente, foi divulgada outra pesquisa que denuncia que mais da metade dos brasileiros sequer tem acesso a saneamento básico.

Somam-se a essa imensa dívida social as enormes carências na área da saúde pública, com as constantes filas nos hospitais, insuficiência de médicos e demais profissionais de saúde, salários baixos, falta de condições de trabalho e instalações inadequadas. Na área da educação, também convivemos com a má qualidade do ensino básico, salários irrisórios para professores, apesar da sobrecarga de trabalho, e a falta de vagas nas universidades públicas.

Devido ao elevado montante de recursos destinados aos pagamentos da dívida financeira, o Brasil tem violado o disposto no art. 6º da Constituição Federal e também a Declaração Universal dos Direitos Humanos, pois grande parte da população não detém os direitos assegurados nos referidos dispositivos:

*Constituição Federal, Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

*Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo XXV:*

*1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.*

---

2 Dado obtido aplicando-se a taxa de desemprego de 14,2% nas regiões metropolitanas (segundo o Dieese, em 2009) à população economicamente ativa do país, de aproximadamente 100 milhões de pessoas.

3 Segundo a Fundação João Pinheiro, 2007.

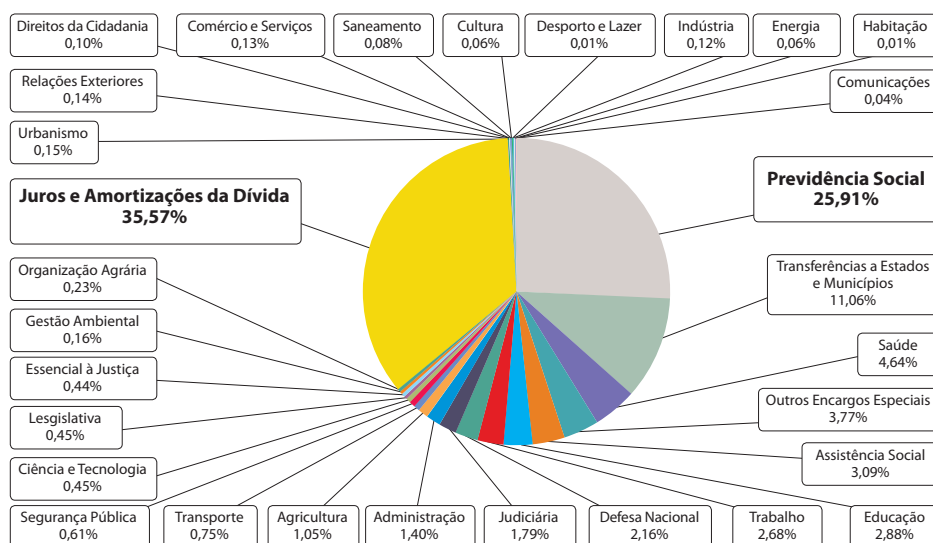
4 Fonte: IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade), 2007 – disponível em [http://www.iets.org.br/article.php3?id\\_article=915](http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=915).

## 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. (...)

A análise da destinação de recursos financeiros da União, bem como o aparato legal que sustenta o atual modelo econômico sugerem a conclusão inequívoca de que a dívida pública é o centro dos problemas nacionais. Apesar dos constantes discursos em contrário, e da falácia de que “a dívida acabou”, ela continua sugando, cada vez mais, a parcela mais relevante dos recursos orçamentários no Brasil, impedindo-se a garantia dos direitos humanos e sociais fundamentais.

O gráfico a seguir retrata dados do Orçamento Geral da União e mostra que a dívida pública é a principal responsável pelo não-atendimento das necessidades urgentes do povo brasileiro, pois consome a maior parcela dos recursos orçamentários. Durante o ano de 2009, o total do orçamento executado foi de R\$ 1,068 trilhão, dos quais nada menos do que 35,57% (correspondentes a R\$ 380 bilhões) foram destinados aos juros e às amortizações da dívida. Enquanto isso, a Saúde foi contemplada com somente 4,64%, a Educação com 2,88%, a Assistência Social com 3,09%, a Reforma Agrária com apenas 0,23% e o Saneamento Básico com 0,08%.

### Orçamento Geral da União 2009 – Por Função – R\$ 1,068 trilhão

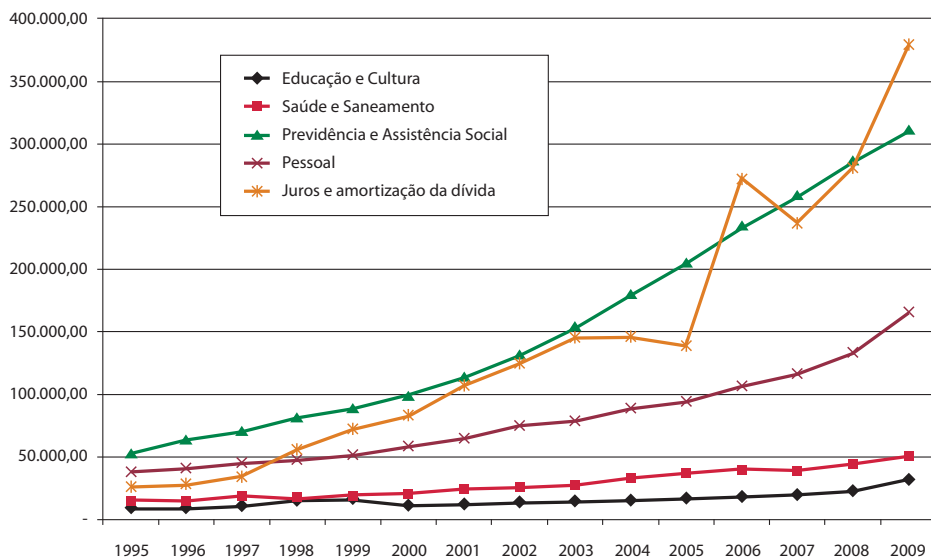


Fonte: Siafi. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Não inclui o “refinanciamento”.

No gráfico apresentado não se considerou a chamada “rolagem” ou “refinanciamento” da dívida, ou seja, as amortizações pagas por meio da emissão de novos títulos. Caso a “rolagem” seja considerada, o gasto com a dívida teria sido de 48% do orçamento no ano passado, ou seja, quase a metade dos recursos. Isso significa que não é possível enfrentar a questão da justiça social e das desigualdades sem enfrentar o problema do endividamento público, que a cada ano vem exigindo uma parcela cada vez maior dos recursos públicos.

O gráfico seguinte evidencia o crescimento anual dos gastos com a dívida financeira, que vem abocanhando parcela cada vez mais relevante dos recursos orçamentários, em detrimento dos gastos sociais, como os relativos às áreas de Educação, Saúde, Previdência, Assistência Social e, principalmente, com o pagamento de pessoal.

### Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados – 1995-2009



Fonte: Siafi. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Não inclui o “refinanciamento”.

Em 1995, os pagamentos da Previdência e Assistência Social representavam os maiores gastos. É importante ressaltar que tal rubrica atende a cerca

de 70 milhões de brasileiros. Durante todo esse tempo, foi produzido superávit primário, e o gasto com a dívida foi aumentando sem parar, ao mesmo tempo em que os gastos com Saúde e Saneamento ou Educação e Cultura, tomados como exemplo, permaneceram bem reduzidos, quase sem alteração. Tomando-se os gastos com pessoal – constantemente apontados pela grande imprensa como se fossem os vilões do gasto público –, constata-se que esses também permaneceram em patamar bem inferior ao dos gastos com a dívida.

Para se ter uma ideia do privilégio da dívida, cada 1% de reajuste para os aposentados consumiria menos de R\$ 1 bilhão por ano, ao passo que o gasto com juros em 2009 foi de mais de R\$ 1 bilhão por dia.

Embora páginas e páginas da grande mídia tenham alimentado a necessidade de “veto presidencial” à aprovação, pelo Congresso, do fim do fator previdenciário – que adia o direito à aposentadoria e reduz o benefício –, a mesma mídia nada divulgou sobre a necessidade de aprofundamento das investigações sobre o endividamento público, que consome a maior parte dos recursos e pratica as taxas de juros mais elevadas do planeta. O fim do fator previdenciário acabou sendo vetado pelo presidente Lula em 15 de junho de 2010, dia da estreia do Brasil na Copa do Mundo. Ainda existe outro projeto em andamento sobre o tema, o Projeto de Lei (PL) nº 3.299/2008, que não tem previsão de votação e já contou com diversas manifestações contrárias do governo.

Além dos recentes episódios que dificultaram o reajuste dos aposentados e impediram o fim do fator previdenciário, já se fala da “necessidade” de mais uma profunda Reforma da Previdência, que deverá aumentar a idade para a aposentadoria e rever benefícios, ou seja, se vislumbra retirar direitos dos trabalhadores para transferir esses recursos para o pagamento do serviço da dívida.

Cabe recordar que uma das mais importantes conquistas sociais alcançadas com a Constituição Federal de 1988 foi a institucionalização da Seguridade Social, organizada com base no tripé formado pelas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social. Esse tripé tem sido o mais relevante instrumento de distribuição de renda do país, minorando a tremenda desigualdade vigente, representando também a garantia, ainda que parcial, de direitos fundamentais básicos a milhões de brasileiros que não têm

condições de recorrer aos sistemas privados de saúde e previdência. Ainda que insuficiente, o sistema de seguridade social representa uma importante estrutura com a qual o povo ainda pode contar. No entanto, este sistema se encontra ameaçado em virtude da ganância do setor financeiro, razão pela qual é fundamental enfrentar o problema do endividamento público.

## A dívida e a questão de gênero

A dívida pública suga recursos de todas as áreas sociais, entre elas as políticas de proteção à mulher, previstas na Lei nº 11.340, a chamada Lei Maria da Penha, de 7/8/2006, cujo art. 39 diz:

*Art. 39. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no limite de suas competências e nos termos das respectivas leis de diretrizes orçamentárias, poderão estabelecer dotações orçamentárias específicas, em cada exercício financeiro, para a implementação das medidas estabelecidas nesta Lei.*

Para o ano de 2009, a previsão orçamentária para o enfrentamento da violência contra a mulher foi da ordem de R\$ 72 milhões, e o montante efetivamente executado foi inferior a R\$ 15 milhões, o que corresponde a um percentual de apenas 21% do que havia sido previsto. A previsão de recursos já era baixa, à vista da necessidade de desenvolvimento desses programas para as mulheres brasileiras, e, na prática, todos os programas conseguiram realizar parcela bem inferior à previsão.

Comparando-se os recursos empregados no ano de 2009 em políticas de proteção à mulher (R\$ 14,8 milhões) com o valor utilizado para o pagamento de juros e amortizações da dívida (R\$ 380 bilhões), constata-se que a dívida pública consumiu 25.516 vezes os valores destinados ao combate à violência contra a mulher.

O gráfico seguinte identifica as políticas de proteção à mulher e o percentual efetivamente executado por cada programa em 2009, demonstrando que apenas 20,69% dos recursos destinados foram efetivamente empregados, ou seja, quase 80% dos recursos que haviam sido alocados ao sistema de promoção à mulher deixaram de ser gastos.

## Orçamento Geral da União – Políticas de Proteção à Mulher – Executado em 2009 (R\$)

AÇÕES	PREVISÃO EM 2009	EXECUTADO EM 2009	(%) EXECUTADO / PREVISTO
Ampliação e Consolidação da Rede de Serviços Especializados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	29.512.000,00	4.228.370,00	14,33
Ações Integradas de Enfrentamento ao Abuso, Tráfico e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Pair)	4.288.386,00	523.298,00	12,20
Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	6.351.058,00	870.000,00	13,70
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas e outras Populações em Situação de Alta Vulnerabilidade	3.000.000,00	0,00	0,00
Capacitação de Profissionais para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência	2.600.000,00	404.660,00	15,56
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180	2.000.000,00	1.543.870,00	77,19
Apoio a Iniciativas de Fortalecimento dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão	500.000,00	143.810,00	28,76
Apoio a Iniciativas de Prevenção à Violência contra as Mulheres	5.297.000,00	1.949.591,00	36,81
Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	921.175,00	646.380,00	70,17
Apoio a Iniciativas de Referência nos Eixos Temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	13.900.000,00	3.037.852,00	21,86

Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra a Mulher	1.000.000,00	507.941,00	50,79
Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Organismos de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher	1.900.000,00	707.140,00	37,22
Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	730.000,00	330.390,00	45,26
<b>TOTAL</b>	<b>71.999.619,00</b>	<b>14.893.302,00</b>	<b>20,69</b>

*Fonte: Siafi. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.*

Os recursos não gastos pelos programas listados – que correspondem a quase 80% do previsto – configuram um “superávit financeiro” das respectivas rubricas orçamentárias e podem ter sido aproveitados para o pagamento de amortizações da dívida, tendo em vista o disposto na Lei nº 11.943/2009,<sup>5</sup> que estabelece:

*O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.*

Esse dispositivo legal denuncia o flagrante privilégio da dívida pública, ou seja, os recursos não gastos em quaisquer rubricas orçamentárias são destinados ao pagamento da dívida financeira, que nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal.

**A dívida não acabou e tem crescido aceleradamente. O principal fator responsável pelo crescimento da dívida pública constitui-se nos elevados juros, além da falta de controle de capitais.**

Desde 2005, quando o governo brasileiro decidiu pagar antecipadamente a dívida contraída com o FMI, de US\$ 15,5 bilhões, a falácia de que “a dívida acabou” ou que “a dívida não é mais um problema” tomou conta da propaganda política e do imaginário popular.

---

<sup>5</sup> Lei nº 11.943/2009, Art. 13, resultante da conversão da Medida Provisória nº 450.



A dívida pública não acabou. A dívida externa supera os US\$ 300 bilhões e a dívida interna alcança patamar preocupante, pois já ultrapassa a casa dos R\$ 2 trilhões e exige o pagamento dos juros mais elevados do mundo. Cabe ressaltar que grande parte da dívida interna encontra-se em mãos de estrangeiros, que desde 2006 gozam de isenção de imposto de renda sobre o ganho auferido em títulos da dívida interna brasileira.

Quando discutimos o orçamento público, fica clara a necessidade de se tratar o tema do endividamento público, dado que este consome a maior parcela dos recursos, comprometendo todos os gastos sociais. No ano de 2009, foram consumidos R\$ 380 bilhões com o pagamento de juros e amortizações da dívida, valor muito superior ao empregado em todas as demais rubricas orçamentárias, sendo repudiável a propaganda de que a dívida não seria mais um problema para o país.

Alguns aspectos importantes precisam ser elucidados.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a dívida com o FMI – que representava uma ínfima parcela da gigantesca dívida pública brasileira – foi paga às custas de mais endividamento interno, que paga as taxas de juros mais altas do mundo, ou seja, apenas trocamos de credores: deixamos de dever ao FMI uma dívida corrigida a juros de 4% ao ano e passamos a dever a outros credores a 19% ao ano na época. O país trocou uma dívida mais barata por outra mais cara. Além disso, não ficamos livres das imposições do FMI, tais como a realização de elevado superávit primário, reforma da previdência, privatizações, liberdade de capitais, entre outras.

Em segundo lugar, a estatística comumente divulgada referente à relação da dívida com o PIB (Dívida/PIB) toma como base a chamada “Dívida Líquida do Setor Público”. Esse conceito de dívida líquida refere-se ao desconto de diversos ativos do governo federal, como as Reservas Internacionais e os empréstimos feitos ao BNDES. Tais ativos rendem juros baixos ou até nulos ao governo federal, dado que as reservas internacionais são aplicadas principalmente em títulos do Tesouro dos EUA e renderam apenas 0,83% em 2009, segundo o próprio Banco Central. Por outro lado, o governo compra tais reservas mediante a emissão de títulos da dívida interna, que pagaram em 2009 mais de 13%. Portanto, o indicador de “dívida líquida/PIB” é bastante enganoso, razão pela qual não é utilizado pelos demais países que

tomam como base comparativa a dívida bruta. Se considerarmos a relação Dívida Bruta/PIB, não se verificará a propagandeada trajetória declinante, mas um percentual próximo dos 70%.

A política monetária em vigor definiu a taxa de juros como o principal instrumento de controle da inflação, o que é um grande equívoco, pois tem provocado a prática constante de elevadas taxas de juros que impedem investimentos e a geração de empregos. Além disso, as altíssimas taxas de juros praticadas no Brasil (as mais altas do mundo) têm provocado crescimento constante da própria dívida, cuja parcela mais relevante se deve à incidência de juros sobre juros sem a contrapartida ao país.

Adicionalmente, os elevados juros pagos pelo Brasil têm atraído capitais estrangeiros em busca de alta remuneração, movimento este que contribuiu para a desvalorização do dólar nos últimos anos, prejudicando o setor produtivo exportador. Os dólares que ingressam no país são comprados pelo Banco Central, pagos em títulos da dívida interna, e assim aumenta o volume das reservas internacionais e também a dívida interna. Esta política gera grande prejuízo para as contas públicas, visto que o Banco Central termina por ficar com o “mico”, ou seja, com o dólar, que tem se desvalorizado, e com reservas que rendem quase nada ao país. Em 2009, a desvalorização do dólar levou o Banco Central a apresentar um megaprejuízo de R\$ 147 bilhões, que – segundo a dita “Lei de Responsabilidade Fiscal” – é coberto pelo Tesouro Nacional, sem limite.

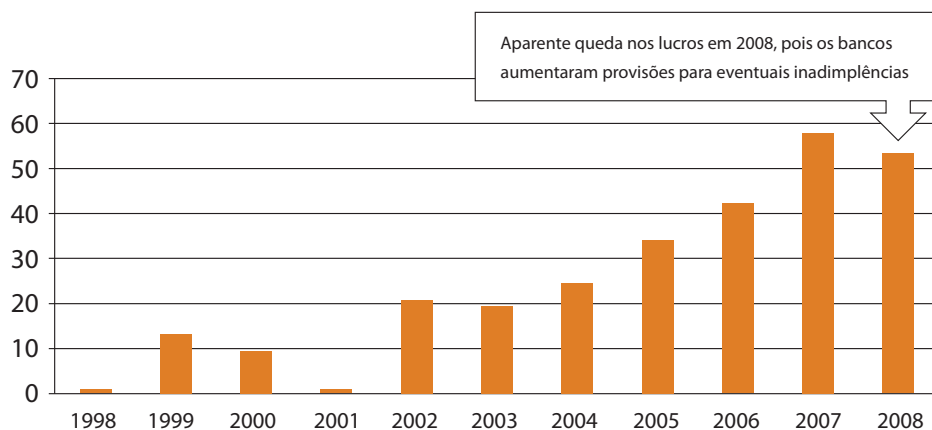
Por outro lado, a mesma “Lei de Responsabilidade Fiscal” estabelece enormes dificuldades para a aprovação de qualquer proposta legislativa que acarrete aumento de gastos sociais.

Em decorrência dessas práticas, a dívida interna superou os R\$ 2 trilhões em dezembro de 2009, cuja grande parte está em mãos de estrangeiros que investem no Brasil para usufruir das maiores taxas de juros do mundo, além de outras vantagens: a moeda brasileira está sendo valorizada frente ao dólar, há isenção de Imposto de Renda sobre os rendimentos dos títulos da dívida e na remessa desses juros ao exterior, além de total liberdade de movimentação.

Esse modelo econômico equivocado que está sendo adotado no país tem alimentado o parasitismo financeiro, propiciando a transferência de

recursos públicos para o setor financeiro privado. Enquanto os bancos auferiram lucros exorbitantes nos últimos anos, estes nunca foram socializados. Por outro lado, quando o setor tem algum prejuízo, ainda que este seja decorrente de suas próprias irresponsabilidades, o governo é chamado a socorrê-los.

O lucro auferido pelos bancos sediados no Brasil tem aumentado excessivamente a cada ano, como mostra o gráfico a seguir:



Fonte: Banco Central. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

No Brasil, os bancos privados preferem emprestar ao governo mediante a compra de títulos da dívida, que garantem os juros Selic ou até acima desses, sem qualquer risco, deixando de emprestar à sociedade, o que significa um prejuízo à economia real. Já os bancos públicos, na realidade, servem a interesses privados, pois seus lucros são inteiramente destinados, por lei, ao pagamento da dívida pública. Este é o motivo pelo qual o Banco do Brasil, por exemplo, não abaixa os juros. Por outra parte, é importante ressaltar que, embora o governo e a grande mídia divulguem que os credores da dívida estão na classe média, na realidade, os principais credores da dívida interna são os bancos e grandes investidores nacionais e estrangeiros.

A política econômica atual está estruturada para privilegiar o pagamento da dívida financeira em detrimento do atendimento das necessidades

sociais. Baseada na produção de superávit primário (com aumento da carga tributária e cortes de gastos sociais), no regime de metas de inflação (que equivocadamente elegeu as taxas de juros como único instrumento de controle da inflação) e no livre fluxo de capitais (que permite movimentos especulativos), a atual política econômica colocou o Brasil a serviço dos interesses do mercado, mantendo elevadas taxas de juros e acelerado crescimento da dívida pública, acirrando o fosso social existente em nosso país.

Adicionalmente, a carga tributária tem se elevado constantemente, onerando principalmente os trabalhadores e consumidores, a fim de gerar superávits primários que nunca são suficientes para o pagamento do crescente serviço da dívida, que superou a cifra de R\$ 1 bilhão por dia em 2009. Para manter essa ciranda, o Estado tem ficado de joelhos diante do “mercado” (bancos e grandes investidores), pois necessita vender novos títulos da dívida em montantes suficientes para pagar ou rolar os compromissos. Diante de qualquer sinal de mudança na atual política econômica, o “mercado” lança mão de seu poder de chantagem e passa a exigir taxas de juros ainda mais elevadas e prazos ainda mais curtos; caso contrário, não adquire os títulos leiloados pelo governo. Essa situação fere a soberania e desrespeita os direitos humanos e sociais, historicamente postergados no Brasil.

É por isso que o movimento da Auditoria Cidadã da Dívida defende a realização da auditoria da dívida pública prevista na Constituição Federal, pois a sociedade tem o direito de saber que dívida é essa que está asfixiando a sociedade, onerando as contas públicas, e ainda apresenta tendência crescente.

## Que dívida é esta?

Considerando a relevância da dívida pública, tanto em termos de exigência de recursos para o pagamento de juros e amortizações como em relação à sua forte influência nas políticas econômica, monetária e fiscal do país, com tremenda repercussão social, é fundamental questionarmos:

Que dívida é esta?

Quanto já pagamos?

Ainda devemos?

Qual é a contrapartida dessa dívida de trilhões de reais?

Estas questões foram em boa medida respondidas com as investigações da recente CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, proposta pelo deputado Ivan Valente (PSOL/SP). O Relatório Final da CPI, aprovado em maio de 2010 pela base do governo e também pelo PSDB, reconheceu que a dívida pública atual é produto principalmente das altas taxas de juros e também do processo de acúmulo de reservas internacionais, com grande custo para as contas públicas. Ou seja, tal endividamento não serviu para investimentos no país, mas é resultado de manobras financeiras, como os “juros sobre juros”, que configura anatocismo, prática considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal.

O argumento de que “as taxas de juros devem ser mantidas altas para controlar a inflação” também foi desmontado por especialistas convidados pela CPI, que mostraram que os altos custos de empréstimos inibem o investimento e, assim, impedem a geração de nova capacidade produtiva e a oferta futura de produtos, gerando-se, aí sim, inflação. A CPI também provou que o Banco Central promove reuniões com representantes dos rentistas (bancos e fundos de investimento) para projetar variáveis como inflação e crescimento econômico, que depois são utilizadas como base para a decisão do Copom (Comitê de Política Monetária do Banco Central) sobre as taxas de juros, beneficiando os próprios rentistas.

A CPI descobriu também que parte dos juros da dívida (correspondente à atualização monetária pela inflação) é contabilizada equivocadamente como “amortizações”, inflando artificialmente o limite máximo para a emissão de novos títulos da dívida. Isto porque, de acordo com dispositivo constitucional, as emissões de novos títulos não poderiam ultrapassar o montante das chamadas “despesas de capital”, entre as quais se incluem as amortizações.

Esse registro de parte dos juros da dívida (atualização monetária) como se fosse amortização resulta também em uma distorção na divulgação dos dados, pois os gastos com juros aparecem menores do que realmente são. Enquanto isso, os gastos com pessoal, previdência e as demais áreas sociais computam os valores nominais correntes efetivamente pagos, embutindo-se os eventuais reajustes salariais e de benefícios ao longo dos anos, decorrentes de mera atualização monetária pela inflação.

A CPI demonstrou também a existência de danos às finanças do país em várias negociações da dívida, tanto interna quanto externa, enquanto se agrava o sacrifício social. Demonstrou também que atribuições legais de órgãos responsáveis pelo controle do endividamento não foram cumpridas, tendo apontado fortes indícios de ilegalidades nas diversas negociações desde 1970. O resultado de tudo isso é o tremendo desrespeito aos direitos humanos em nosso país, potencialmente tão rico e com grande parte da população vivendo em condições humanamente inaceitáveis.

A CPI revelou o que não é dito sobre a dívida: diversos e graves indícios de ilegalidades; aplicação de juros sobre juros (prática considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal); evidências de conflitos de interesses na definição das taxas de juros, face à influência direta de agentes do mercado financeiro; relevantes danos ao patrimônio público em sucessivas negociações da dívida externa e interna que nunca chegaram a ser auditadas; falta de transparência na publicação dos juros nominais efetivamente pagos; violação dos direitos humanos e sociais, entre outros, tendo o Voto em Separado do deputado Ivan Valente (PSOL/SP) e análises técnicas realizadas em apoio à CPI da Dívida Pública sido entregues ao Ministério Público para o aprofundamento das investigações.

Os graves indícios de ilegalidades do endividamento apurados pela CPI foram encaminhados ao Ministério Público Federal por meio de Voto em Separado (Relatório Alternativo) do deputado Ivan Valente (PSOL/SP) e de mais sete membros da CPI. Um resumo desse Voto está disponível na página da Auditoria Cidadã da Dívida na internet.<sup>6</sup>

Para se alcançar o pleno conhecimento da natureza da dívida pública, é fundamental que seja feita a auditoria dessa dívida, tal como previsto na Constituição Federal de 1988, porém jamais realizada.

## **Qual é a saída? Auditoria da Dívida**

O que seria necessário para romper com esta política econômica? Em primeiro lugar, a realização de uma auditoria da dívida no Brasil, como

---

6 <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/DocumentoCPI.pdf/download>

manda a Constituição Federal. Em seguida, ampla divulgação à sociedade, que arca com o peso dessa dívida, de toda a verdade sobre o processo de endividamento, o que permitiria o enfrentamento das ilegalidades e ilegitimidades da dívida pública, como realizado recentemente pelo Equador.

O exemplo equatoriano foi um passo histórico para a América Latina. A partir da auditoria oficial, que apontou relevantes indícios de ilegalidades no processo de endividamento público, o presidente Rafael Correa suspendeu os pagamentos e, após análises jurídicas que confirmaram a consistência do relatório de auditoria, tomou a decisão soberana de reconhecer somente cerca de 30% do valor da dívida, o que foi imediatamente acatado por mais de 95% dos detentores dos títulos equatorianos.

Enquanto isso, o Brasil tem resgatado antecipadamente parte da dívida externa com ágio, que chegou a 55,18% em 2008. Ou seja, compramos parte da dívida externa por cerca de 130% de seu valor nominal, ao passo que o Equador realizou auditoria oficial da dívida e a comprou por 30%.

**Por isso, é preciso difundir o mecanismo da AUDITORIA DA DÍVIDA, instrumento fundamental para que o Estado possa enfrentar o problema do endividamento, pois possibilita a documentação das ilegalidades e ilegitimidades, como foi evidenciado na recente experiência equatoriana, permitindo a revisão de contas e aumentando significativamente a destinação de recursos para as áreas sociais e para investimentos geradores de emprego.**

A auditoria também servirá para demonstrar como a política econômica atual está estruturada para privilegiar o pagamento da dívida financeira, em detrimento do atendimento das necessidades sociais. Baseada na produção de Superávit Primário (com aumento da carga tributária e cortes de gastos sociais), no Regime de Metas de Inflação (que equivocadamente elegeu as taxas de juros como único instrumento de controle da inflação) e no livre fluxo de capitais (que permite movimentos especulativos), a atual política econômica colocou o Brasil a serviço dos interesses do mercado, mantendo elevadas taxas de juros e acelerado crescimento da dívida pública, o que intensifica sobremaneira as distorções sociais em nosso país.

No Brasil, uma vez liberadas as amarras impostas pela dívida, seriam possíveis ações de interesse da maioria da população, tais como:

- Atendimento prioritário às urgentes necessidades do povo brasileiro em serviços de saúde, educação, moradia, segurança, assistência, emprego;
- Pagamento da dívida social;
- Reforma Tributária justa – alívio a consumidores e trabalhadores e fim dos privilégios dos rentistas e ricos no Brasil;
- Redução nas taxas de juros;
- Aumento dos investimentos produtivos, gerando oferta de produtos, serviços e oportunidades de emprego;
- Reforma agrária – produção de alimentos;
- Controle sobre o fluxo de capitais e fim do superávit primário e do regime de metas de inflação.

Considerando-se a liderança natural do Brasil entre os países do Hemisfério Sul, é fundamental a nossa atuação para alterar a atual ordem monetária internacional injusta. Para tanto, é importante a articulação com outros países cujo endividamento público também se tornou um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, em vez de servir como fonte de financiamento. É fundamental estimular a realização de auditoria da dívida de todos os países do Sul e reforçar iniciativas soberanas, como a implantação do Banco do Sul e a criação de tribunais internacionais justos e transparentes, além de rever a utilização do dólar nas transações internacionais.

Os indícios de ilegalidades apontados pela CPI, tanto na dívida externa como na dívida interna, desde a sua formação, devem ser devidamente investigados, como no caso equatoriano, para que não continuemos destinando a maior parte dos recursos públicos para o pagamento de dívida suspeita de ser ilegal, enquanto são desrespeitados os direitos humanos fundamentais de grande parte dos brasileiros.

**AUDITORIA JÁ!**







# Em busca de um teto todo seu: enfrentando desigualdades de gênero no ciclo orçamentário

Márcia Larangeira Jácome

“A presença da mulher  
Na construção da cidade  
Quem vai questionar?  
Mas as grandes verdades  
E é disso que vamos falar  
Moram nas desigualdades  
Que elas costumam vivenciar”<sup>7</sup>

## Para começo de conversa

No início do século XX, a escritora inglesa Virginia Woolf escreveu um livro no qual defende que “*a mulher precisa ter dinheiro e um teto todo seu se pretende escrever ficção*” (WOOLF, 1985:8). Li tal livro pouco tempo depois de ter começado a participar dos debates sobre o direito à cidade no Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco. Desde então, esta ideia me persegue: tomo aqui a ‘ficção’ como metáfora da possibilidade de expressão e de criação e recriação do mundo, condição da qual muitas mulheres estão alijadas pelas desigualdades a que são historicamente submetidas. Tomo a ideia de ‘**um teto todo seu**’ como o lugar do qual elas possam, de fato, se apropriar. Num sentido amplo, que este teto seja o abrigo das intempéries, o espaço do aconchego (e não da violência), mas também o lugar a partir do

---

7 “A Peleja pelo Orçamento Público e a Moradia Popular – Para Entender, Agir e Transformar”, trecho de poesia em cordel criada por Gustavo Furtado para a Cartilha “Moradia Digna para quem precisa: que tal fiscalizar o uso do dinheiro público em políticas habitacionais?”, editada pelo Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco, como parte do projeto de monitoramento do orçamento em habitação com recorte de gênero.

qual se possa olhar e alcançar uma leitura da vida (nas cidades ou para além delas) de uma maneira mais complexa, como é expressa pela personagem do romance *Jane Eyre*, de Charlotte Brontë, citada pela autora. Ela conta que Jane tinha o hábito de ir ao telhado de sua casa para olhar os campos:

*Eu ansiava por um poder da visão que ultrapassasse aquele limite, que pudesse alcançar o mundo agitado, cidades, regiões plenas de vida de que eu ouvira falar, mas nunca vira: e então eu aspirava por mais experiência prática do que possuía, mais intercâmbio com gente como eu, mais conhecimento com uma variedade de pessoas do que estavam ao meu alcance.*<sup>8</sup>

Penso que este é um sentido que não pode ser perdido de vista, porque diz respeito a dimensões da vida, muitas vezes ocultas na luta contra as desigualdades. Quando penso nas mulheres que estão na luta cotidiana por uma moradia digna, sua imagem me vem sempre acompanhada dessas palavras, que, por mais distantes que estejam no tempo, no espaço e na condição social de Virginia Woolf, retratam de forma poética e tão profunda dos sonhos mais profundos que se escondem sob bandeiras de lutas, palavras de ordem e manifestações de rua. Dialogando com *Jane*, quem há de nos censurar?

### **Do que trata este texto?**

Aqui se encontra um breve relato da experiência que, entre 2008 e 2010, desafiou o Fórum Estadual de Reforma Urbana, em Pernambuco, na construção de uma metodologia de monitoramento do orçamento público com recorte de gênero. Na verdade, o que se conta aqui é um extrato revisado, ampliado/sintetizado e atualizado de outras publicações elaboradas durante esse processo e que estão listadas nas referências bibliográficas e disponíveis em versão digital. O que pretendo destacar é que este conjunto de informações e questões (algumas ainda sem resposta, vale salientar) é fruto de um longo e estimulante processo coletivo, que não teria sido possível sem o

---

8 BRONTË, Charlotte. Apud WOOLF, V. 1985. Pg. 90-91.

investimento de cada uma das organizações e pessoas que, integrando o Feru/PE, nele estiveram envolvidas. É justo também destacar o diálogo e a troca de experiências fundamentais com outras organizações, como o CFEMEA, o Fórum de Mulheres de Pernambuco, o Observatório de Metrôpoles, e o apoio do Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher).

## O que veio antes

Nos últimos anos, organizações e movimentos sociais que atuam por uma reforma urbana ampla e democrática têm dirigido sua atenção para o modo como as desigualdades entre homens e mulheres criam formas de opressão sobre as mulheres, restringindo o seu direito a uma vida digna e plena nas cidades. Esse processo tem sido lento e não isento de contradições – muitas delas derivadas da própria maneira como as relações de gênero se expressam também nos movimentos sociais. Mesmo assim, é possível observar avanços na construção de propostas de políticas no campo da reforma urbana que levam em consideração essa desigualdade, buscando assegurar a promoção dos direitos das mulheres, compreendidos como essenciais para a consolidação de uma democracia na qual haja justiça social.

Ainda que algumas dessas propostas tenham sido aprovadas em conferências de políticas públicas, é fato que elas, muitas vezes, não chegam a sair do papel. Vários são os motivos e aqui podemos enumerar alguns: falta de vontade política; falta de conhecimento sobre como as expressões de gênero se expressam na realidade e sobre quais seriam as medidas necessárias para, no âmbito das políticas públicas, enfrentar o problema; resistência e preconceito. Esse conjunto de fatores – associados a outros de natureza macroeconômica – contribui para que tais resoluções não contem, sequer, com orçamentos assegurados para sua execução. Disso resulta a necessidade de um monitoramento sistemático do orçamento público – desde o seu planejamento até a sua execução – de maneira a permitir identificar onde há avanços e quais são os desafios, antigos ou novos, que devem ser enfrentados.

Entretanto, a metodologia, o cronograma e o grau de transparência que é dado ao Orçamento Público (principalmente no que diz respeito à

execução) dificultam a identificação de como os compromissos políticos assumidos pelos governos na área social estão sendo postos em prática e, mais do que isso, dificultam uma efetiva participação da sociedade civil nas definições orçamentárias.

No campo das políticas urbanas, o exemplo mais significativo é a priorização da titularidade da casa em nome das mulheres “chefes de família”, que vem sendo defendida pelos movimentos de luta por moradia e reforma urbana. No primeiro semestre de 2010, um mapeamento realizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana/FNURU (portanto, depois da construção desta metodologia) identificou ser esta a única proposta incorporada em Programas e Ações do Governo Federal, por meio de leis específicas ou de normativas técnicas para implantação de programas, entre eles o Programa Minha Casa, Minha Vida. Porém, isso não significa que o problema esteja sendo resolvido a contento. Segundo o IBGE, cerca de 18,5 milhões de mulheres são chefes de família hoje no Brasil (SIS, 2007). Isto significou um aumento de 8,2 milhões em dez anos (de 1996 a 2006) – o equivalente a uma variação de 79% no período. Ainda segundo o IBGE, *“cerca de 31% das famílias chefiadas por mulheres no Brasil vivem, em 2006, com rendimento mensal de até meio salário mínimo per capita, ou seja, R\$ 175”*.<sup>9</sup> Este é um fenômeno tipicamente urbano. Segundo a demógrafa Elza Berquó (2001), citada por Mendes (2002), a maioria das chefias femininas é composta por mulheres pobres, negras, jovens, em famílias monoparentais – de solteiras ou separadas – que vivem com os filhos.<sup>10</sup>

---

9 Fonte: [www.uol.com.br](http://www.uol.com.br): **IBGE: 18,5 milhões de mulheres são “chefes” de família no Brasil**. Publicado em 28/09/2007. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ult-not/2007/09/28/ult23u614.jhtm>, 17/09/2010. Apesar de ter divulgado no mesmo dia a Síntese de Indicadores Sociais para 2010, não houve registro de dados que possibilitassem comparação com a situação atual das mulheres chefes de família e a titularidade do domicílio. Mesmo assim, a nova síntese ainda aponta situação de desigualdade para as mulheres no que diz respeito à renda X escolaridade, tempo dedicado ao trabalho doméstico e participação no mercado de trabalho informal.

10 Cit. MENDES:2002.pg1.

## Como tudo começou

No final de 2007, após dois anos de reflexão e debates sobre o tema gênero e orçamento público, era chegado o momento de tomar uma decisão: qual tema, entre as políticas urbanas, poderia servir melhor como mote para o desenvolvimento de um projeto-piloto que ajudasse o Feru a criar uma metodologia própria para monitorar o orçamento? Foi aí que se definiu como prioridade a questão sobre habitação de interesse social. Contribuíram para esta decisão: o fato de que a magnitude da agenda da reforma urbana frente à complexidade da questão orçamentária tornaria inviável abarcar todos esses problemas em um primeiro momento; a centralidade da luta por moradia digna e que esta permite expandir o pensar sobre o direito à cidade, levando em conta a noção de habitabilidade *vis-à-vis* à integralidade das políticas e ao recorte de gênero aí presente. A escolha, então, foi realizar uma experiência-piloto que, posteriormente, pudesse ser adaptada aos demais temas da reforma urbana.

O arregaçar das mangas para dar tratos à bola de como subir essa construção teve início em 2008. Naquela ocasião, o Feru/PE iniciou o processo de construção de um método de incidência em políticas urbanas no campo da habitação de interesse social, incorporando uma leitura crítica da questão orçamentária a partir de uma perspectiva feminista de gênero. A metodologia ficou pronta em 2009, porém o campo de experimentações políticas que abriu está longe de se encerrar. É o que veremos mais adiante.

Partimos do princípio de que as políticas públicas precisam criar respostas concretas para o enfrentamento dos problemas sociais que estão na agenda dos movimentos populares. Assim, o método foi criado a partir de duas referências.

A primeira é que, dada a perspectiva feminista, compreende-se aqui que as relações de gênero são relações de poder, estruturadas a partir de como as diferenças entre os sexos são percebidas na sociedade, estabelecendo uma hierarquia entre homens e mulheres, em prejuízo destas últimas. Uma vez que essas relações de poder estão presentes nas diferentes dimensões da vida privada e da vida pública, expressam-se também na maneira como são construídas as políticas públicas. A outra referência é a compreensão

do Orçamento Público como um instrumento político que pode fortalecer a luta por direitos e do reconhecimento da existência de mecanismos que permitem à população participar da definição e do controle do orçamento. Assim, os gastos públicos aqui são compreendidos como importantes indicadores da qualidade da ação governamental. Afinal, garantir condições de vida digna, assim como a possibilidade de mudança das políticas públicas, passa pela disponibilidade de recursos públicos para as despesas necessárias.

Foi levado em conta que a descrição das informações nas peças orçamentárias nos impede de identificar quais compromissos políticos assumidos publicamente estão sendo postos em prática. Sendo assim, as organizações da sociedade precisam contar com metodologias próprias e adequadas à sua realidade, para definir estratégias de incidência junto aos governos com o objetivo de cobrar o emprego de recursos públicos adequados à execução dessas políticas.

Com esta finalidade, o Feru buscou desenhar um método de incidência política do orçamento público que compreende os procedimentos necessários para:

- I. (Re)Organizar as informações apresentadas nas peças orçamentárias a partir de orientações para a seleção, o agrupamento e a apuração das ações e despesas da habitação;
- II. Analisar o desempenho dos programas e das ações governamentais destinados a promover a habitação de interesse social, levando em consideração as desigualdades entre homens e mulheres;
- III. Realizar incidência política ao longo do ciclo orçamentário.

Para a realização desse processo foi criada uma Comissão de Monitoramento do Orçamento, da qual fizeram parte ONGs e movimentos sociais filiados ao Feru. Em diferentes momentos, o Feru contou com a contribuição das organizações afiliadas, das organizações de movimentos do movimento feminista de mulheres, como o CFEMEA e o Fórum de Mulheres de Pernambuco; de órgãos



governamentais, como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, além do Unifem. O trabalho da Comissão constituiu-se das seguintes etapas:

- 1) **Por dentro do orçamento público** – construção da compreensão coletiva sobre o orçamento público: de onde provêm os recursos, como ele é elaborado, incluindo as etapas do PPA, da LOA e da LDO, com respectivos cronogramas e as formas de classificação de despesas. Objetivava maior apropriação sobre as dinâmicas do orçamento público, de forma que nos permitissem fazer análise crítica e criar o método propriamente dito.
- 2) **Processos pedagógicos e de socialização com o Feru e FMPE** – os quais se constituíram em momentos de construção de reflexão e de revisão crítica das formulações feitas.
- 3) **Constituição do método – centrado na organização, na análise da informação e na construção de propostas de estratégias para incidência em políticas habitacionais** – orientações sobre como identificar e selecionar as informações específicas sobre a política que se quer monitorar (no caso, habitação).

### **Recorte de gênero: intrínseco à metodologia**

A metodologia foi centrada na organização de informações por ser esta uma importante e básica ferramenta, a partir da qual é possível ler o orçamento público e entender a realidade das ações governamentais. Com a organização da informação do Orçamento da Habitação é possível saber qual é o real esforço do Poder Público para reduzir as desigualdades nesse campo. Assim, buscou-se organizar a informação de forma a:

- a) Explicitar os valores gastos e ou previstos para que sejam investidos em prol da implementação da política estadual de habitação;
- b) Evidenciar projetos e atividades destinados à promoção da plataforma da reforma urbana por habitação com recorte de gênero;

- c) Oferecer elementos para que as organizações e os movimentos acompanhem e avaliem o desempenho dos governos em benefício da habitação de interesse social, exigindo-lhes efetividade em suas ações e cumprimento dos quesitos legais aos quais estão submetidos.

Para enveredar por um processo de análise da informação, buscou-se elaborar indicadores. E é aqui que a perspectiva de gênero permite evidenciar dinâmicas que, uma vez que são fruto das desigualdades entre homens e mulheres, no cotidiano, as impedem de ter existência livre e plena. Muitas destas dinâmicas permanecem invisíveis, estando relacionadas, entre outras questões, à pouca autonomia econômica das mulheres; a uma dupla função do espaço domiciliar, que, para muitas, é o lugar do trabalho reprodutivo (que historicamente é de responsabilidade das mulheres), mas também do trabalho produtivo, dado o contexto de trabalho precarizado e informal; ao impacto negativo gerado pela violência, em especial a violência doméstica no acesso e usufruto da moradia digna, que, por sua vez, faz interface também com as políticas de segurança e de enfrentamento da violência X mulher, que incluem mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência (entre eles, as Casas-Abrigo).

Aspectos como esses, portanto, devem estar presentes na leitura crítica do orçamento. Ao mesmo tempo, para avaliar como essas questões se refletem no uso do dinheiro público de maneira a atender as proposições elaboradas pelos movimentos, é importante que as análises se desdobrem em propostas de metas para que possam ser quantificadas, adquirindo uma dimensão de realidade que permita avaliar o grau de mudanças alcançado. Em outras palavras, as metas poderão mostrar se o planejado está sendo cumprido e se houve aumento dos gastos a favor da habitação de interesse social e, sobretudo, em favor das mulheres. A análise deve ser capaz de registrar as nossas conclusões, com destaque para os pontos principais. Esses dados devem nos fornecer argumentos consistentes para que sejam utilizados no monitoramento e na cobrança do bom uso do dinheiro público.

A elaboração de estratégias foi um ponto trabalhado ao longo de todo o processo com as organizações que participaram dos processos pedagógicos. A um intervalo regular, as estratégias eram apresentadas para debate e revisão

nas plenárias mensais do Fórum de Reforma Urbana. A esse assunto voltaremos mais adiante, quando falarmos das avaliações sobre resultados e desafios.

Também houve uma dedicação ao registro e à socialização do método por meio de duas publicações: a sistematização do processo e sua adaptação para instrumento pedagógico de apoio à incidência. Esta cartilha foi utilizada como subsídio à aplicação prática do método, posta em prática por meio de oficinas descentralizadas no estado de Pernambuco, o que nos permitiu evidenciar limites e aspectos positivos da metodologia, assim como do processo de sua incorporação pelo Feru/PE a partir de uma série de avaliações que estão registradas em um texto elaborado em 2009, a partir da reflexão coletiva. Apresentaremos, a seguir, uma síntese de algumas das principais conclusões dessas avaliações e que não esgotam as reflexões feitas ao longo do processo. O que se apresenta adiante diz respeito apenas a desafios nos campos da sociedade civil e do Estado.<sup>11</sup>

### **Reflexões sobre avanços e desafios:**

Um dado interessante da metodologia passa pelo campo da articulação das lutas entre diferentes sujeitos. Uma vez que a análise do recorte de gênero nas políticas urbanas está diretamente relacionada à participação política das mulheres, percebeu-se esta como uma iniciativa importante para estreitar uma relação de parceria que o Feru já vinha mantendo com o Fórum de Mulheres de Pernambuco. Entre outros fatores, esta aproximação: a) atende à necessidade de estreitamento de alianças entre diferentes movimentos sociais e articulação de lutas; b) parte do reconhecimento do Fórum de Mulheres de PE como um sujeito político ativo e que tem contribuído para se avançar na luta por direitos; c) propicia a análise do problema a partir de outras referências políticas que não têm se constituído como uma tradição no Fórum de Reforma Urbana; d) propicia a aproximação entre mulheres e militantes com diferentes acúmulos e experiências políticas. Esta parceria se deu por meio da participação conjunta de ativistas dos dois fóruns nas atividades educativas, que resultaram na construção de um

---

11 A avaliação completa encontra-se em Jácome:2010.

conjunto de propostas de incidência nas políticas urbanas e que será objeto de continuidade deste processo a partir de 2009. Outra parceria importante foi com o CFEMEA, organização feminista com larga experiência de monitoramento de políticas para mulheres e do orçamento público federal com perspectiva de gênero. Neste sentido, esta experiência proporcionou um espaço que articulou diferentes dimensões da ação política: o caráter pedagógico, a articulação entre sujeitos coletivos, a reflexão crítica sobre políticas públicas, a capacidade de formulação de estratégias e a inovação metodológica.

Entretanto, ainda há muitas fragilidades nesse campo de alianças. Exemplo disso é que a construção de articulações e estratégias comuns entre as articulações de mulheres que atuam em diferentes movimentos – que tinham como propósito fortalecer uma posição conjunta da sociedade civil no processo da II Conferência Estadual de Políticas para Mulheres – não alcançou impacto expressivo nas diretrizes aprovadas no campo da reforma urbana e muito menos em uma definição de prioridades para o setor no Plano elaborado pela Secretaria Estadual da Mulher. Por outra parte, poucas foram as organizações do movimento autônomo de mulheres presentes à III Conferência Estadual das Cidades, realizada no mesmo período, o que reduziu as possibilidades de se garantir expressivas conquistas para as mulheres nesta Conferência.

Questões como essas nos fazem pensar acerca dos desafios que se apresentam no campo da formação de alianças entre movimentos sociais que, em sua trajetória, têm origens e identidades coletivas muito diferenciadas: onde residem as dificuldades de interlocução, diálogo e construção de agendas comuns? De que maneira estas dificuldades têm nos inviabilizado a ampliar e diversificar os campos de interlocução e de pressão junto ao governo a partir de diferentes instâncias? Quais são as instâncias governamentais por nós reconhecidas como legítimas?

As iniciativas tomadas com o intuito de aproximar movimentos da reforma urbana com movimentos feministas e de mulheres precisam ser objeto de reflexão. Com esta finalidade, queremos compartilhar aqui a percepção de que tais dificuldades ocorrem de ambas as partes. No interior dos movimentos de reforma urbana encontram-se limites, tanto no que diz

respeito à compreensão de como as relações de poder sexistas se fazem presentes nas estruturas sociais, políticas, econômicas e culturais – refletindo-se, portanto, nas tomadas de decisões institucionais nos diferentes campos – quanto nas resistências manifestadas em diferentes momentos a pautas que estejam associadas aos direitos das mulheres e da população negra, uma vez que ainda é predominante e central o recorte de classe na leitura dos problemas e na construção das estratégias de ação.

Já nos movimentos feministas/de mulheres, os temas da reforma urbana não têm sido questões sociais prioritárias. Mesmo hoje, quando uma boa parte do movimento feminista/de mulheres, ao menos em Pernambuco, é composto por grupos do meio popular, isso não tem sido suficiente para que a agenda do direito à cidade repercuta com força nesses movimentos.<sup>12</sup>

Para as mulheres que participam dos movimentos de reforma urbana, a Conferência Estadual de Política para Mulheres é um importante espaço de luta, onde sua organização, sua capacidade de liderança e sua ação política são legitimadas e reconhecidas. Sendo assim, investir na sua presença nesse espaço é fundamental para assegurar uma participação efetiva nas tomadas de decisões daquilo que será priorizado no campo das políticas sociais e, portanto, é um diferencial para a luta por ampliação do acesso à moradia digna.

Um segundo grupo de questões diz respeito à presença das relações de gênero e de raça em todos os lugares e de como elas se cruzam e se intercambiam com as relações de classe em todas as dimensões da vida social, política, econômica e cultural. Fazer a leitura dos problemas sociais utilizando de maneira articulada essas três variáveis articuladas nos ajuda a compreender os motivos pelos quais as mulheres pobres e negras são a parcela mais vulnerável entre o conjunto da população também no que diz respeito ao acesso à moradia e aos serviços sociais básicos. Se reconhecermos este fato como realidade, a defesa de políticas afirmativas também no âmbito do orçamento público, mais do que um assunto que interessa

---

12 Apesar das proximidades, do diálogo e do trabalho conjunto entre organizações feministas e grupos populares de mulheres, as discussões sempre giraram em torno da agenda feminista, com temas como saúde, direitos reprodutivos e direitos sexuais, violência contra as mulheres e aborto.

apenas às mulheres, precisa ser pensada a partir de outro olhar: aquele que avalia se, de fato, as políticas urbanas têm sido capazes de dar respostas de longo prazo a problemas estruturais, articulando-se com propostas comprometidas com a radicalização da democracia no acesso a direitos básicos e com a garantia de justiça social para com a parcela da população mais atingida pelos efeitos da opressão e da exclusão social.

As estruturas de governo e os instrumentos de gestão pública também refletem essas desigualdades. Embora hoje já seja possível contar com algum tipo de estrutura (como as Secretarias de Mulheres, Coordenadorias e Departamentos, por exemplo) com diretrizes, políticas e programas específicos para se pensar em prioridades, estratégias e ações para corrigir as desigualdades de gênero, é preciso que se tenha atenção para como as dinâmicas de articulação entre as diferentes estruturas se dão no âmbito dos governos.

Aqui é importante tomar a noção de integralidade como um princípio que deve estar presente em todas as práticas e dinâmicas do sistema político para, com isso, reduzir os riscos de fragmentação entre políticas e programas. Cabe perguntar, por exemplo, se existe algum nível de articulação entre a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria das Cidades, como isto se dá no cotidiano e quais são seus limites e resultados. Porque o fato de haver ou não interlocução e articulação entre as políticas vai interferir, por exemplo, na dotação orçamentária para assegurar, por exemplo, políticas de ação afirmativa que se destinem a assegurar a prioridade da posse da casa em nome das mulheres, por exemplo.

Vale salientar ainda outro aspecto: o grau de autonomia de uma Secretaria ou Coordenadoria da Mulher está diretamente associado à sua autonomia econômica. Em se tratando da questão orçamentária, é importante perceber se tais estruturas são consideradas como unidades autônomas com orçamento próprio, pois em muitos casos (a prefeitura do Recife é um exemplo; a de Natal, outro) ter status de Secretaria não significa ter orçamento próprio. Tal fato pode limitar a capacidade de uma Secretaria da Mulher de coordenar processos voltados para a integralidade de políticas, com institucionalização da perspectiva de gênero nas definições estratégicas, e assegurar recursos adequados ao planejamento

orçamentário que permitam o monitoramento da sua execução. Por outra parte, poderá criar extrema dependência da Secretaria – seja ao órgão a que está vinculada, seja dependência a outras Secretarias.

Diante da complexidade de relações que permeiam a construção de um usufruto mais igualitário das cidades para as mulheres, nos parece correto afirmar que a incorporação de gênero no orçamento público é apenas a ponta de um iceberg. O que se pretendeu aqui é ajudar a desvelar a intrincada e intensa teia de relações políticas, delimitadas por institucionalidades, nas quais também se fazem presentes sonhos de melhoria de vida, de mudança de realidade e disputas de projeto de sociedade em confronto. Talvez, mais do que a conquista de emendas orçamentárias que façam avançar na gestão das políticas públicas, a percepção sobre essas dinâmicas e o quanto elas nos desafiam – institucional e pessoalmente – sejam o resultado principal do processo instituído pelo Fórum de Reforma Urbana em Pernambuco. Desejamos que o ato de compartilhar tais elementos sirva de estímulo a processos similares que contribuam, de fato, para tornar as mulheres senhoras de suas existências, pois esta é a condição imprescindível para se aprofundar a democracia em ruas, praças e casas.

*“O trabalho só começou  
Muitos caminhos a trilhar  
A justa distribuição das riquezas  
Meta a se buscar  
Informação com clareza  
Entender, agir e transformar”<sup>13</sup>*

---

13 FURTADO, Gustavo. Idem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

DOS SANTOS, Ana Nery, JÁCOME, Márcia Larangeira & MIRANDA, Livia.

**A expressão da desigualdade de gênero e o contexto da política habitacional: como monitorar orçamento estadual em Pernambuco.** Recife : Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional e Fórum de Reforma Urbana - PE, 2008, v.01. 54 pgs. (Disponível na biblioteca on line do site Universidade Livre Feminista – <http://www.bibliotecafeminista.org.br/>)

DOS SANTOS, Ana Nery, JÁCOME, Márcia Larangeira & MIRANDA, Livia. (Texto original). FURTADO, Gustavo (adapt). **Moradia digna para quem precisa. Que tal fiscalizar o uso do dinheiro público em Políticas Habitacionais?** Recife : Centro de Cultura Luis Freire, Fase e SOS Corpo. Edição: Fórum de Reforma Urbana - PE, julho de 2009. 51 pgs. (Disponível na biblioteca on line do site Universidade Livre Feminista – <http://www.bibliotecafeminista.org.br/>)

JÁCOME, Márcia Larangeira. **Monitorando o ciclo do orçamento público: aprendizados e desafios de uma experiência em Pernambuco.** Recife: Fórum de Reforma Urbana-PE, 2010. 08 pgs. (mimeo).

MENDES, Mary Alves. **Mulheres chefes de família: a complexidade e ambigüidade da questão.** Trabalho apresentado no XIII Encontro da ABEP, em Ouro Preto, 4 a 8/11/2002. Mimeo.

WOOLF, Virginia. **Um teto todo seu.** 2ª edição. Rio de Janeiro: 1985.







# Presupuestos sensibles al género (PSG)

## Unifem – Bolívia

Tania Sánchez

Esta experiência vem sendo desenvolvida desde o ano de 2002 e tem uma abordagem que articula o âmbito municipal com o nível nacional, os principais marcos teóricos do processo e os instrumentos e as metodologias de análise e de transversalização de gênero.

### Etapa 1. Nível municipal

Realizada em 12 municípios, no período entre 2002 e 2005. Teve como projeto-piloto o município de Cochabamba (Bolívia), onde se procedeu à análise do Programa Sensível ao Gênero. São estratégias importantes da experiência: o fortalecimento de organizações de mulheres, com incorporação de suas demandas e orçamentos em Planos Operacionais Anuais; processo de incidência, incluindo processos de rendição de contas por meio do “Observatorio de Políticas y PSGs”.

Entre 2006 e 2010, investe-se na difusão do Artigo 22 das “Directrices Específicas de Elaboración de POAs y Presupuestos” (a esse propósito, ver a Etapa 2) e no fortalecimento de organizações de mulheres e conselheiros, por meio de encontros nacionais e de capacitações por departamentos (que correspondem aos estados da União na realidade brasileira). Estende-se o processo a 20 novos municípios, envolvendo a Coordenadoria da Mulher, alcançando-se o aumento progressivo de orçamentos de gênero nos Planos Operacionais Anuais nessas municipalidades. São elaboradas ferramentas de capacitação e de análises, bem como categorias e indicadores de gastos com investimentos.

Destaca-se como conclusão desta etapa a necessidade de: (1) conciliar demandas com o contexto sociocultural e político; e (2) aprofundar o uso

das categorias e dos indicadores de gênero e de lograr impactos locais e nacionais, aproveitando os processos autônomos – transversalização e institucionalização, além de fortalecimento de movimentos sociais.

## **Etapa 2: Articulação e incidência ao nível nacional**

Em 2005 é constituída uma “Mesa Nacional de Trabajo sobre PSG”, da qual participaram o Unifem, o “Instituto de Formación Feminina Integral (Iffi)”, a “Asociación de Concejalas de *Bolivia* (Acobol)”, uma “Comisión de Género de Diputados y Senadores”, o “Defensor del Pueblo” e as redes nacionais de mulheres, além do “Colectivo Cabildeo”, entre outras instituições. Seu propósito é fazer pressão junto ao Ministério da Fazenda para a aprovação e a implementação do Artigo 22 das “Directrices Específicas de Elaboración de POAs y Presupuestos” em todos os municípios do país, medida nacional que obriga os municípios bolivianos à assinatura de recursos para a promoção da equidade de gênero.

A metodologia de trabalho cria um círculo virtuoso entre distintas estratégias: estudos, análises e desenvolvimento de capacidades – construção de propostas –, validação social, técnica e política – estratégia de incidência, seguimento e controle social –, articulação e fortalecimento de organizações.

Importante resultado do período é a incorporação do Artigo 22 nas Diretrizes do Plano Orçamentário Anual de Municípios e em nível nacional, com destaque para as seguintes ações: “Programa Integral para el Desarrollo Económico-Productivo y Empleo para las Mujeres”; “Programa de Servicios Públicos de Atención de Necesidades de la Familia”; “Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio”; “Programa de Fortalecimiento del Liderazgo Social y Político de las Mujeres y sus Organizaciones” e o funcionamento de serviços legais integrais contra a violência contra as mulheres. Em 2010 procedeu-se à reestruturação normativa das “Directrices de Planificación y Presupuesto del Estado Plurinacional”.

No âmbito do marco de reflexão teórica e para construção de posicionamento político são utilizadas as “categorías de inversión en género”, de Carmen Zabalaga. O marco teórico objetiva vincular: a) a capacitação

em PSG e a construção de demandas com a concepção de gênero, direitos e desenvolvimento para a formulação de políticas; **b)** a análise e a incidência aos conceitos de redistribuição de recursos, justiça e igualdade; e **c)** a prestação de contas ao conceito de democracia participativa.

Na segunda etapa, na qual se articulam os níveis municipal e nacional, o enfoque é o de fazer um olhar crítico sobre a realidade e desenvolver propostas a partir de categorias de investimento em equidade social e de gênero, levando em conta a relação entre o investimento público e a transformação das raízes da desigualdade social e de gênero. Ao mesmo tempo, a incidência está focada nas questões centrais da subordinação, a saber: **a)** o corpo como marco, a partir do qual se define a divisão sexual do trabalho, os âmbitos e papéis sociais e os direitos das mulheres; **b)** a naturalização do poder dos homens sobre as mulheres, com expressões concretas de discriminação (social e étnica), desigualdade (de oportunidades e econômicas) e de subordinação (exercício do poder) e opressão (cultural).

No que diz respeito às metodologias de análise de transversalização da equidade de gênero nos investimentos públicos, foram apresentados:

#### **A. Categorias e indicadores para a análise e a orientação do investimento em territórios e setores, que se traduzem em:**

- **Projetos destinados exclusivamente às mulheres – Investimentos Focalizados nas Mulheres:** concentram o investimento público em medidas de ação positiva que reduzem brechas de iniquidade de gênero por meio de programas, projetos e/ou serviços dirigidos exclusivamente às mulheres nas diferentes etapas de suas vidas. Incluem-se aí as ações afirmativas.
- **Projetos para fomentar a igualdade e a não-violência – Investimentos em Cultura de Igualdade:** destinam-se a promover a responsabilidade social e pública na socialização da reprodução da força de trabalho e no cuidado da família, permitindo compartilhamento de obrigações tradicionalmente assumidas pelas mulheres e que

contribuam para diminuir sua carga de trabalho no lar e liberar seu tempo para ampliar suas oportunidades de exercício dos DHs.

- **Projetos para o cuidado da família que diminuem a carga de trabalho das mulheres – Investimentos em Corresponsabilidade Social no Cuidado da Família:** buscam promover mudanças estruturais nas relações sociais entre homens e mulheres. Referem-se a programas, projetos e/ou serviços públicos orientados para gerar mudanças na sociedade e em suas instituições no tocante à sua forma de pensar e atuar (valores, ideias, crenças e práticas), buscando a modificação das relações de poder e a flexibilização de papéis e estereótipos sociais que reproduzem a discriminação de gênero e classe e a diferença cultural.

## **B. Cálculo do custo do Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades**

Seu objetivo é estimar os custos necessários e suficientes para se alcançar a equidade e a igualdade de gênero, com uma clara determinação e definição da população-meta.

## **C. Categorias para analisar e impulsionar a “inversión pública con equidad de género”:**

Àquelas informadas no item A agrega-se a categoria “Investimento em Redistribuição Social com Condições para a Igualdade de Gênero”, que se refere ao investimento público orientado para a distribuição social da riqueza, que – ao melhorar as condições de vida e o exercício de direitos da população tradicionalmente excluída – contribui indiretamente para ampliar oportunidades para as mulheres. Esta categoria diz respeito às ações do Estado para habilitar condições de exercício de direitos na população tradicionalmente excluída por meio de programas, projetos e/ou serviços que favoreçam a redução de lacunas em educação, saúde reprodutiva e intercultural e os direitos políticos.

A última abordagem da apresentação do Unifem refere-se à análise do gasto a partir da aplicação de indicadores de investimento em equidade de gênero. Além de análises estatísticas, Tania Sánchez aporta comentários finais acerca dos indicadores utilizados:

- Estes se referem, exclusivamente, à distribuição e à execução orçamentárias (gestão);
- Permitem realizar uma análise da destinação dos recursos desagregados por categorias de gastos em gênero a partir da revisão de programas e projetos implementados por governos, na qual é avaliado seu peso no conjunto dos investimentos públicos;
- Se estão direcionados a atender e corrigir as desigualdades de gênero, ajudam a sopesar:
  - ◇ A sensibilidade e a vontade política expressas na consignação de recursos;
  - ◇ Os esforços reais realizados nos diferentes níveis e instâncias públicas para avançar no exercício equitativo dos direitos humanos das mulheres, levando-se em conta as diferenças etárias, de classe e étnicas.





# Transformando direitos na Lei em direitos na vida das mulheres: a experiência do CFEMEA com o Orçamento Mulher

*Sarah de Freitas Reis\**

Este artigo apresenta, a partir da trajetória e da experiência do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria)<sup>14</sup> e do movimento de mulheres e feminista brasileiro, a importância de se analisar o Orçamento Público sob as perspectivas de gênero e raça, com reflexões sobre os avanços obtidos a partir do monitoramento do Orçamento Mulher. Trazemos, também, alguns dos desafios a serem enfrentados para que os orçamentos sejam efetivamente democráticos, transparentes e promotores dos direitos de todas e de cada uma das mulheres.

## Como tudo começou

Diversos foram os fatores que conduziram o CFEMEA a ampliar suas áreas temáticas e a atuar na área de Finanças Públicas com foco no processo orçamentário do Governo Federal, a fim de fortalecer o controle social sobre os gastos públicos.

Ao longo dos últimos 21 anos, a atuação do CFEMEA, em articulação com o movimento de mulheres e feminista, contribuiu<sup>15</sup> para a consagração

---

\* Assessora técnica do CFEMEA. Contato: sarah@cfemea.org.br.

14 O CFEMEA é uma organização da sociedade civil, não-governamental, feminista e antirracista que, desde 1989, trabalha pela plena cidadania das mulheres e pela igualdade de gênero no Brasil. Nestes 21 anos de trabalho, o CFEMEA tem como traço característico o trabalho junto ao Poder Legislativo – no qual atua de forma democrática, suprapartidária, autônoma e comprometida com o movimento de mulheres – e perante o Poder Executivo, ao fazer o acompanhamento da execução do Orçamento Federal.

15 Este trabalho tem sido possível graças à permanente articulação com o movimento de mulheres, com os parlamentares do Congresso Nacional (especialmente com parlamentares do sexo feminino, que compõem a Bancada Feminina), o Conselho Nacional de Direitos da Mulher e, na última década, com o Poder Executivo, principalmente com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

de leis e acordos internacionais e para a conquista de uma centena de leis federais reconhecedoras e promotoras dos direitos humanos e da cidadania feminina. Entre elas, podemos citar, como exemplos, a Lei de Planejamento Familiar e a Lei Maria da Penha, de combate à violência contra as mulheres. O horizonte da luta sempre foi o objetivo de que tais direitos fossem garantidos na *vida cotidiana de todas e de cada uma das mulheres brasileiras*.

Com o tempo, as mulheres constataram que a mera aprovação da legislação não lhes assegurava a possibilidade de desfrutar plenamente de seus direitos. Um dos impedimentos estava justamente no campo das políticas e do orçamento público. Era preciso incidir e monitorar políticas, de forma que fosse alocada suficiente dotação orçamentária para assegurar às mulheres condições para a vivência de tais direitos.

Alguns elementos daquele contexto também foram fatores importantes: as três Conferências Mundiais das Mulheres (1975, no México; 1985, em Nairóbi; 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, em Durban, em 2001, a Conferência Mundial contra o Racismo recomendaria que o mesmo fosse feito em relação à questão racial.

Em todos esses processos, o CFEMEA e o movimento de mulheres como um todo se fortaleceram, ocupando espaços políticos e alargando horizontes, o que gerou possibilidades e necessidades de novas intervenções, inclusive na interlocução com o Estado. Foi possível passar, então, a uma atuação mais propositiva, tendo como prioridade o monitoramento do orçamento público e das políticas públicas, a fim de verificar se havia uma efetiva implementação dos direitos estabelecidos em lei e nas conferências nacionais e internacionais.

Para garantir a implementação de políticas públicas que concretizassem os compromissos assumidos, a partir de 1995 o CFEMEA passou a apresentar emendas pontuais ao Orçamento da União para ampliar os recursos de ações governamentais nas áreas de violência e saúde, áreas emblemáticas para a conquista da cidadania das mulheres. As emendas para o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism) e para o enfrentamento da violência contavam com o apoio da Bancada Feminina no Congresso e tinham como responsáveis por sua execução o Conselho

Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e a Área Técnica da Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (ATSM/MS), órgãos com os quais o movimento feminista já mantinha interlocução e entendia 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 94), 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 foram executados, o que indicava a quebra do compromisso do governo brasileiro com as mulheres e demonstrava que o compromisso discursivo governamental não se traduzia em ações concretas, ficando apenas no nível da intenção.

A necessidade de realizar o acompanhamento sistemático da execução orçamentária para subsidiar a ação política das mulheres incitou o CFEMEA a ampliar a sua intervenção: mais do que aumentar verbas orçamentárias para o atendimento das mulheres, a intenção era **apontar o que acontecia com os recursos orçados e como as mulheres são, ou não, atendidas pelas políticas públicas**. Intrínseca a essa intenção estava a ideia de que a fiscalização e o controle da execução orçamentária, aliados à qualificação das políticas públicas, poderiam favorecer a intervenção na sua formulação, implementação e avaliação.

## Desenvolvendo a metodologia

Para isso, o CFEMEA desenvolveu, em parceria com outras ONGs,<sup>16</sup> o ‘Orçamento Mulher’, uma metodologia que permite aferir a execução dos gastos públicos em programas e ações destinados à melhoria das condições de vida da população, principalmente daquelas que têm impacto no combate às desigualdades de gênero e étnico-raciais.

O Orçamento Mulher é definido como o conjunto de despesas planejadas na Lei Orçamentária Anual que atendem (direta ou indiretamente) às

---

16 Criola, Coletivo Leila Diniz, Cunha, Geledés, Transas do Corpo, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e raça. Trata-se de uma seleção de programas e ações que atendem a um dos seguintes critérios:

**Grupo 1** – programas que evidenciam orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres, *ou seja, recorte de gênero nos objetivos, nos indicadores, nas metas, no público-alvo ou nos produtos;*

**Grupo 2** – programas que, *embora não cumpram os requisitos anteriores, dão cumprimento às ações previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.*<sup>17</sup>

**Grupo 3** – programas que *não cumprem os requisitos citados nos grupos anteriores, mas evidenciam orientação estratégica para a promoção da igualdade étnico-racial, o recorte de raça e o atendimento à população negra, quilombola ou indígena.*

**Grupo 4** – programas que *não cumprem os requisitos citados nos grupos anteriores, mas que explicitam perspectiva transversal de gênero no planejamento, embora este elemento não esteja visibilizado*<sup>18</sup> *no desenho do programa.*

**Grupo 5** – programas que *não cumprem os requisitos citados nos grupos anteriores e cuja maioria do público-alvo constitui-se de mulheres.*

**Grupo 6** – programas que, *mesmo não atendendo aos critérios citados, podem ser estratégicos para as mulheres do ponto de*

---

17 Vale lembrar, aqui, que o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres apresenta, para cada atividade prevista, a correspondente ação orçamentária que aportará recursos para a sua execução.

18 Este é o caso de programas cujos formulários de elaboração informam haver perspectiva transversal de gênero, mas na análise dos elementos do programa e de sua execução não foi possível identificar essa perspectiva.

*vista do seu empoderamento, de sua autonomia econômica e reprodutiva e de transformação do seu cotidiano.*

Atualmente, dos 400 programas governamentais existentes, 87 são monitorados por meio do Orçamento Mulher. Além de auxiliar na seleção dos programas, esses critérios permitem a identificação daqueles que são mais estratégicos para a promoção da igualdade de gênero e étnico-racial (grupos 1, 2 e 3), que podem ser objeto de um monitoramento mais sistemático.

O monitoramento também é facilitado pela divisão dos programas em nove áreas temáticas<sup>19</sup> e pela parceria com a Consultoria de Orçamento do Senado Federal, que desde 2005 possibilitou a inclusão de uma consulta específica aos programas e às ações do Orçamento Mulher na página do Siga Brasil.<sup>20</sup> Desde então, a parceria evoluiu. A equipe do Siga Brasil tem disponibilizado, em sua página, as análises e os estudos realizados pelo CFEMEA, além de ter introduzido as atualizações do Orçamento Mulher em seu filtro de consultas. Tais medidas contribuem para facilitar o acompanhamento de tais programas e ações pelo movimento de mulheres e feminista.

Uma vez definida a metodologia do Orçamento Mulher, portanto, foi possível intensificar o controle social em relação às políticas públicas para as mulheres e a população negra.

## **Partindo para a ação: estratégias possíveis a partir do Orçamento Mulher**

O movimento feminista e de mulheres parte do princípio de que os orçamentos públicos não são peças meramente técnicas, mas sim instrumentos

---

19 Direitos Humanos e Cidadania; Educação e Cultura; Gestão; Habitação e Desenvolvimento Urbano; Identidade Étnico-Racial; Previdência; Proteção Social; Saúde; Trabalho e Renda.

20 Trata-se de um portal do Senado Federal que disponibiliza uma base de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. Os “orçamentos temáticos” fornecem informações sistematizadas por áreas. Para acessar a página do Orçamento Mulher no Siga Brasil, basta acessar [www.senado.gov.br/siga](http://www.senado.gov.br/siga) e, em seguida, os links “Orçamentos Temáticos” e “Orçamento Mulher”.

políticos que orientam as prioridades e seus recursos para determinadas áreas em detrimento de outras. Isso porque o orçamento é resultado de um processo de elaboração e aprovação que passa pela articulação e disputa entre grupos existentes na sociedade, mobilizando, portanto, interesses diversos e/ou contraditórios de grupos sociais e políticos para planejar o uso dos recursos públicos.

Ampliar a atuação no orçamento significou, então, desconstruir a aparente neutralidade e desvendar os mistérios que circundam o processo orçamentário, conferindo visibilidade a um importante instrumento político que, devido à sua abrangência e ao seu papel na definição da política econômica, pode tanto servir para promover a justiça social e um desenvolvimento sustentável quanto para aprofundar as desigualdades e a exclusão social no País.

Partindo da convicção de que, em última instância, é o **direito que orienta o gasto público** e todas as políticas públicas (econômicas ou sociais) devem estar orientadas neste sentido, o CFEMEA tem por estratégias:

**Acompanhar, monitorar e avaliar todo o processo orçamentário**, incluindo aí o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse trabalho aponta, por exemplo, que há um baixo nível da incorporação da perspectiva de gênero e étnico-racial nas políticas públicas, já que atualmente apenas 21 dos 400 programas do Plano Plurianual têm orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou promoção da igualdade étnico-racial. O monitoramento permite acompanhar, ainda, o ritmo de execução ao longo do ano e identificar quais são as políticas mais vulneráveis ao contingenciamento de recursos.<sup>21</sup>

**Produzir e difundir conhecimento** (*com e para* as mulheres) a partir do monitoramento do Orçamento Mulher.

---

21 É o que se chama de “limitação de empenho”, ou seja, o ato em que o governo limita os recursos a serem utilizados em cada órgão. Em outras palavras, ele “segura” parte dos recursos nos cofres públicos, geralmente com a finalidade de armazená-los para o pagamento da dívida pública e de juros. Com isso, atrapalha e até inviabiliza a execução de programas e ações, liberando esses recursos muitas vezes já bem no final do ano, quando já não há mais tempo para executá-los.

**Articular ações dos movimentos de mulheres e feministas** em defesa de recursos e políticas públicas orientadas à promoção da igualdade de gênero e étnico-racial.

**Incidir politicamente perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (advocacy)** em todas as fases do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA). Nesse sentido, além da sugestão de emendas às Leis Orçamentárias para ampliar a incorporação de gênero e raça no Orçamento Público, o CFEMEA e o movimento de mulheres e feminista têm realizado ações de incidência sobre o Poder Executivo Federal, demandando d@s gestor@s maior prioridade, recursos e prestação de contas sobre as atividades e os resultados obtidos em relação às políticas para as mulheres. Os movimentos também têm provocado e denunciado casos ao Ministério Público Federal quando verificam o descumprimento das Leis Orçamentárias em relação à promoção da igualdade.

**Comunicar as informações sobre o orçamento e a atuação dos movimentos de mulheres e feministas** pela incorporação de gênero e raça no orçamento, tanto para informar outros movimentos sociais como para trazer o tema ao debate público por meio da mídia.

**Educação e formação política** orientadas ao compartilhamento de experiências, à difusão da metodologia do Orçamento Mulher e ao fortalecimento dos movimentos de mulheres e feministas para sua atuação nos orçamentos em nível local.

Todas essas estratégias têm contribuído para fortalecer o controle social sobre as políticas públicas, na medida em que nos permitem desvendar o tamanho do fosso que separa os direitos consagrados das políticas públicas que deveriam efetivá-los, mas não o fazem, seja pela ausência de vontade política para um planejamento capaz de incorporar as dimensões de gênero e raça das desigualdades nos programas governamentais, seja pela falta de recursos decorrente das opções macroeconômicas, em geral por ambos os motivos.

### **Quais foram os avanços que obtivemos até agora:**

**Aumento na transparência** com a criação do Orçamento Mulher e a inclusão de consulta no portal Siga Brasil, com atualizações diárias. A

partir do diálogo com o CFEMEA e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o Siga Brasil também disponibilizou uma consulta para o monitoramento da execução orçamentária do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (veja quadro a seguir):

SIGA BRASIL		SENADO FEDERAL		Execução da LOA 2010 - PNP					R\$ 1,00	
		Capítulo e Prioridade								
*Os valores relativos aos capítulos são o somatório dos programas/ações referentes a cada capítulo, diferindo, portanto, do somatório das prioridades, uma vez que existem programas/ações replicadas em mais de uma prioridade.										
Capítulo / Prioridade	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (Subelemento)	Pago	Empenhado Autorizado	Pago Autorizado			
<b>1 - Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social</b>	6.033.684.783	6.323.636.391	4.936.976.508	4.936.976.508	2.550.779.743	76,07%	40,34%			
1.1 - Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho	797.094.294	906.741.084	680.974.167	680.974.167	430.360.216	75,10%	47,46%			
1.2 - Promover a autonomia econômica e financeiro das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio	2.205.191.194	2.216.927.194	1.389.034.668	1.389.034.668	468.847.965	62,66%	20,70%			
1.3 - Promover a oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres	2.472.647.397	2.636.147.105	2.363.259.191	2.363.259.191	1.195.163.899	89,56%	45,30%			
1.4 - Promover a proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e para a melhoria das condições de vida de suas famílias	467.979.928	457.979.928	435.478.922	435.478.922	412.304.786	95,09%	90,03%			
1.5 - Garantir o cumprimento da legislação e promover a valorização do trabalho doméstico remunerado e não-remunerado	7.880.000	6.702.932	3.756.791	3.756.791	3.611.243	56,05%	53,88%			
1.6 - Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção	97.790.000	99.494.000	81.223.810	81.223.810	60.793.886	81,64%	61,10%			
1.7 - Promover políticas de previdência social inclusivas para as mulheres	17.320.000	16.724.000	14.869.541	14.869.541	6.959.482	80,06%	37,17%			
1.8 - Promover o acesso das mulheres à documentação civil	22.282.000	22.362.000	7.569.763	7.569.763	4.069.160	33,94%	21,77%			
<b>2 - Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica</b>	2.940.294.030	2.922.463.228	2.452.443.722	2.452.443.722	1.461.971.868	83,92%	50,03%			
2.1 - Promover a formação inicial e continuada de gestoras/es e profissionais da educação para a equidade de gênero, raça/etnia e o reconhecimento das diversidades	99.292.259	94.362.859	76.722.567	76.722.567	46.927.051	81,31%	49,73%			
2.2 - Promover a formação de estudantes da educação básica para a equidade de gênero, raça/etnia e o reconhecimento das diversidades	236.273.412	193.164.812	143.243.187	143.243.187	50.418.083	76,20%	27,62%			
2.3 - Promover a formação das mulheres jovens e adultas para o trabalho, inclusive nas áreas científicas e tecnológicas, visando reduzir a desigualdade de gênero nas carreiras e profissões	2.500.000	2.062.000	2.046.941	2.046.941	2.046.941	98,32%	98,32%			

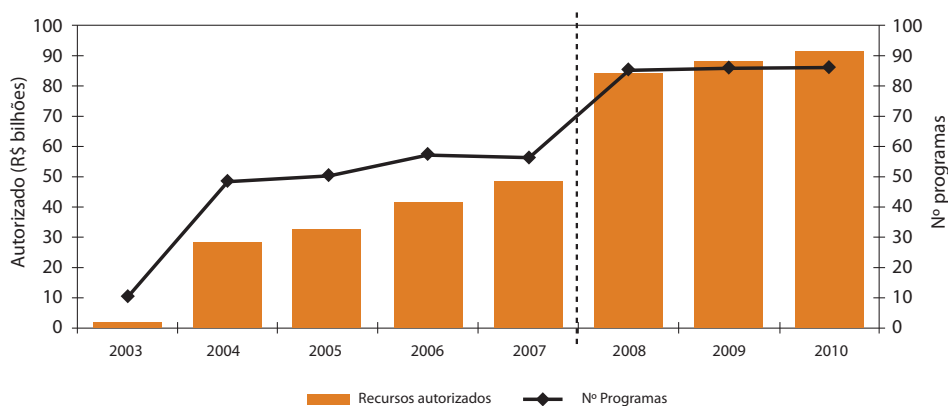
**Aumento da capacidade política das organizações feministas e de mulheres** de incidir nos debates e nas decisões sobre Orçamento Público e controlar a execução orçamentária. Os movimentos de mulheres e feministas estão cada vez mais atuantes na temática do Orçamento Público. A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) consegue pautar demandas no âmbito dos conselhos nacionais e também incidir no Poder Executivo Federal. Em alguns estados (como Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco), os fóruns de mulheres têm efetuado ações de monitoramento e incidência nas Leis Orçamentárias, exigindo do Poder Executivo prestação de contas, realizando debates com os legislativos locais e envolvendo não somente Câmaras de Vereadores, mas outras instâncias, tais como Tribunais de Contas estaduais e organizações que atuam no âmbito do Orçamento Participativo. Isto teve o efeito de democratizar as discussões legislativas. Assim, alguns grupos conseguiram apresentar propostas de emendas, com base no Orçamento Mulher, que foram aprovadas em leis orçamentárias locais.



**Fortalecimento das iniciativas da Bancada Feminina** (e demais parlamentares comprometidos com esta questão) para a incorporação da perspectiva de gênero no Ciclo Orçamentário, assessoradas pela atuação do CFEMEA no Congresso Nacional.

**Ampliação da quantidade de programas e ações** diretamente voltados à promoção dos direitos das mulheres e da população negra: de 13 programas no PPA 2004-2007, passamos a 21<sup>22</sup> programas no PPA atual (2008-2011).

**Ampliação do volume de recursos alocados** em políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça, mantendo uma tendência constante de crescimento na última década, como se pode observar pelo gráfico a seguir:



\*Valores deflacionados de acordo com o IPCA (valores de 2010).

Fontes: [www.senado.gov.br/siga](http://www.senado.gov.br/siga), Orçamentos Temáticos, Orçamento Mulher e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Elaboração: CFEMEA

Houve também um aumento na proposição de dispositivos legais orientados à democratização e à incorporação da perspectiva de gênero no Ciclo Orçamentário. O movimento de mulheres e feminista se mobilizou para: incluir ações do Orçamento Mulher como prioridade nas Leis de Diretrizes Orçamentárias; propor indicadores de gênero e raça para programas governamentais; e sugerir proteção orçamentária a programas estratégicos (como

22 De acordo com a metodologia do Orçamento Mulher, fazem parte deste conjunto os programas que se enquadram nos critérios dos Grupos 1 e 3.

o Programa de Enfrentamento da Violência contra a Mulher) para que não fossem objeto do contingenciamento (restrição) de recursos.

Tem sido possível **potencializar o debate público sobre a necessidade da participação social**, de forma que sejam criados mecanismos tanto no Poder Executivo como no Legislativo que assegurem canais de participação da sociedade civil no tema do Orçamento Público. No Legislativo, os movimentos sociais têm defendido o papel da Comissão de Legislação Participativa na discussão e deliberação sobre o Orçamento Público de forma que envolva a população.

Por fim, **uma evolução dos pactos políticos** em relação às políticas para as mulheres. As decisões adotadas pelas duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e seus desdobramentos nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres são demonstrativos da evolução dos pactos políticos firmados em relação ao direcionamento, à implementação e ao financiamento das políticas para a igualdade. Com a entrada em vigor do II Plano, foi possível atribuir, para cada atividade, a ação orçamentária da qual seriam destinados os recursos para sua implementação (ainda que de forma limitada, como se verá adiante).

**No entanto, desafios persistem** no sentido de democratizar a esfera de debate e decisão sobre o gasto público e promover mudanças radicais no planejamento e na execução dos recursos públicos, ainda cegos às desigualdades de gênero e raça e incapazes de promover redistribuição social na magnitude necessária ao enfrentamento das desigualdades existentes no Brasil. Entre eles, destacamos:

**Baixa incorporação de gênero e raça no planejamento das políticas públicas:** mesmo com o avanço apontado anteriormente, apenas 5% (21<sup>23</sup> entre os mais de 400) dos programas governamentais definem claramente sua orientação para a promoção da igualdade. As políticas ainda são formuladas com viés setorial e, quando são universais, não consideram as populações específicas nem a desagregação de dados por sexo, gênero, raça, idade, etc.

---

23 De acordo com a metodologia do Orçamento Mulher, fazem parte deste conjunto os programas que se enquadram nos critérios dos Grupos 1 e 3.

**Monitoramento e avaliação dos programas governamentais não contam com indicadores de gênero e raça.** A falta de indicadores nos programas impede uma aferição precisa do quanto as políticas públicas têm avançado (ou não) na redução das desigualdades entre mulheres e homens e entre a população negra e branca. Não havendo indicadores, não há prestação de contas de todo o governo sobre isso.

**Dificuldade de realizar o acompanhamento da execução do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Várias unidades orçamentárias – ministérios, secretarias, etc. – não informam o montante de recursos de que dispõem para o financiamento das ações do Plano. Como a maioria dos programas e das ações tem caráter muito amplo, é impossível saber quanto foi gasto especificamente em prol do compromisso assumido com o II PNPM. É preciso, portanto, não apenas identificar quais ações orçamentárias estão comprometidas, mas detalhar quanto de recursos de cada ação orçamentária será gasto com cada atividade do Plano.

**Recursos executados são inferiores aos valores alocados.** Embora seja uma lei, o Orçamento tem um caráter apenas autorizativo, ou seja, não é obrigado a executar a totalidade dos recursos previstos. Além disso, programas e ações direcionados à promoção da igualdade, por não possuírem proteção constitucional ou vinculação (fontes específicas de financiamento), ficam mais vulneráveis ao contingenciamento de recursos e, com isso, não são integralmente executados.

**Desrespeito aos dispositivos para a promoção da igualdade contidos/conquistados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.** Têm sido recorrentes as justificativas técnicas e burocráticas para o descumprimento de prazos e conteúdos das peças que compõem o ciclo orçamentário, que revelam a não-percepção do orçamento como instrumento político aberto ao debate e submetido à pactuação democrática. Por exemplo, a LDO para 2009 avançou ao instituir o Anexo de Metas e Prioridades, com lista dos principais programas e ações a serem priorizados no Orçamento Público Federal, entre estes 48 programas do Orçamento Mulher. Além disso, avançou ao aprovar a criação de um demonstrativo de Metas Sociais e a proteção ao Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher do contingenciamento de recursos. No entanto, estes mecanismos foram vetados

pelo presidente Lula, e muitos dos 48 programas não tiveram prioridade na execução orçamentária.

Para enfrentar tais desafios, além do empenho necessário para colocar em prática as estratégias apontadas, é possível também aproveitar alguns contextos políticos específicos que podem ser mais favoráveis para avançarmos no sentido de democratizar o orçamento e garantir a incorporação de gênero e raça nas peças orçamentárias.

Uma possibilidade que se abre em 2011 é o contexto de elaboração e aprovação dos PPAs Federal e Estaduais, do qual podem e devem participar os movimentos sociais, em especial os movimentos de mulheres e feministas. O PPA é a primeira e a mais estratégica das leis do Ciclo Orçamentário, já que as demais leis (LDO e LOA) devem estar em conformidade com ela. É possível fazer incidência política para aumentar o percentual de programas governamentais com recorte de gênero e raça e assegurar inclusão de indicadores nos programas governamentais. É imprescindível, também, que o próximo PPA tenha previsões de recursos orçamentários específicos para o cumprimento do próximo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Ademais, é preciso seguir fomentando a fiscalização e o controle social sobre o orçamento público. É papel do Poder Legislativo e direito da população realizar o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos. Quando necessário, é possível também denunciar ao Ministério Público o descumprimento de medidas estabelecidas em Leis Orçamentárias para a garantia de direitos. As posturas de exigir dos parlamentares que desempenhem esse papel, denunciar irregularidades observadas ao Ministério Público e fomentar o controle social no âmbito dos movimentos são elementos importantes para que haja a eficiência no uso dos recursos, transparência na prestação de contas e efetividade para os mecanismos para promoção da igualdade que já foram conquistados.

## BIBLIOGRAFIA

---

- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. **Articulando a luta feminista nas políticas públicas**. Recife. 2007. [www.articulacaodemulheres.org.br/amb/adm/uploads/anexos/Revista-ArticulandoLutaFeministas-PoliticPublicas\\_2007.pdf](http://www.articulacaodemulheres.org.br/amb/adm/uploads/anexos/Revista-ArticulandoLutaFeministas-PoliticPublicas_2007.pdf).
- BRASIL, Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, 2008. 236 p.
- CABRAL, Gilda. **O Orçamento Mulher no PLOA 2009**. CFEMEA. Brasília. 2008.
- CABRAL, Gilda. **Vestindo o II PNPM de números orçamentários**. Brasília. CFEMEA. 2009.
- INESC. **Orçamento Público ao seu Alcance**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2006.
- CAVENAGHI, Suzana (org). **Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas: indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011**. Brasília. CFEMEA. 2009
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Incidência Feminista no Processo Orçamentário da União – a experiência do CFEMEA**. Brasília. CFEMEA, 2006. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br/pdf/incidenciafeministaprocessoorcamentario.pdf>>
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Orçamento Mulher**. Disponível em: <[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2838&Itemid=130](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2838&Itemid=130)>.

OLIVEIRA, Guacira César; BARROS, Ivônio & SOUZA, Maria Helena. **Trilhas Feministas na Gestão Pública**. Brasília: CFEMEA, 2010. Disponível em: [http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=128 &task=view.download&cid=9](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128 &task=view.download&cid=9).

OLIVEIRA, Guacira; REIS, Sarah; SADECK, Francisco. **O PLDO 2011 e as Políticas para as Mulheres: a distância entre o planejado e o cumprido em termos de orçamento público**. Brasília: CFEMEA, 2010. (mimeo)

SENADO FEDERAL. **Portal Siga Brasil – Orçamentos Temáticos – Orçamento Mulher**. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/PS\\_ORCMULHER/Execucao](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCMULHER/Execucao)>.







# O Orçamento Indigenista e as Mulheres Indígenas<sup>24</sup>

Ricardo Verдум

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

## Introdução

Este artigo tem por objetivo esclarecer o processo, as intenções, o contexto e as circunstâncias que proporcionaram a criação do que veio a ser chamado de *orçamento indigenista*, enquanto área temática de análise e avaliação das políticas públicas do governo federal do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Ainda que a *política indígena* e a *política indigenista* tenham sido campos de atuação e incidência do INESC desde sua constituição enquanto uma organização social (ONG) em 1979, esta perspectiva só foi se estabelecer de fato na última década, quando o termo *orçamento indigenista* passou a ser utilizado de forma específica e sistemática, agrupando as políticas, os programas, os projetos e as ações do governo federal destinados aos povos indígenas em território brasileiro.

No uso dos termos *indigenismo* e *política indigenista*, tomei como referência primária a distinção estabelecida por Antônio Carlos Souza Lima (1995: 14-15). Para ele, o termo *indigenismo* se refere ao conjunto de ideias e ideais relativo à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas

---

24 Este artigo foi preparado a pedido do Fórum Brasil de Orçamento (FBO), e uma versão preliminar foi apresentada no “Seminário Orçamento Público e Desigualdade: debatendo experiências e metodologias de monitoramento”, realizado pelo FBO, em Brasília (DF), nos dias 22 e 23 de junho de 2010.

a Estados nacionais, com ênfase especial na formulação de métodos para o tratamento das populações originárias, operados segundo uma definição do que seja *índio*.

Já *política indigenista* refere-se às medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas. Aqui está incluída a Fundação Nacional do Índio (Funai), como também ministério e outros órgãos vinculados, que a partir de 1991 passaram a planejar e executar ações nos territórios e nas comunidades indígenas.

Ainda que se possa dizer que as políticas indigenistas de organizações não-governamentais (ONGs), instituições religiosas e organismos multilaterais (Bird e BID, por exemplo) se orientam de modo geral pela noção do Estado como ente “responsável”, em última instância, pela proteção e promoção dos povos indígenas situados no território sob seu domínio, esses agentes também formulam e implementam políticas de natureza indigenista, o que nos leva a pensar que essa definição de Souza Lima deva ser revisada considerando-se os múltiplos contextos empíricos em que se manifesta tal política.

Assim, por *orçamento indigenista* nós nos referimos ao orçamento destinado à implementação da política indigenista do Estado brasileiro, considerando uma definição do que seja *índio* e de como ele – enquanto indivíduo e coletivamente – deve ser inserido na denominada sociedade brasileira.

Hoje, no Brasil, há cerca de 220 povos indígenas, dos quais mais de 180 falam seus idiomas originários. O Censo Demográfico 2000 revelou 734.127 pessoas (0,4% da população brasileira) autoidentificadas como *indígenas* no país. Deste quantitativo, 368.816 são mulheres e 365.312 são homens; cerca de 29,07% vivem na Região Norte e 23,20% na Região Nordeste.

Já o Sistema de Informação de Atenção à Saúde Indígena (Siasi), mantido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), tem cadastrado em 2010 um total de 600.518 pessoas, distribuídas em 4.774 aldeias dentro ou fora dos limites de 615 terras indígenas. A população masculina soma aí 306.373 (51%) indivíduos, e a feminina, 294.145 (49%). Ainda segundo o Siasi, a população com menos de 25 anos constitui 65% da população total, sendo que 45% de pessoas têm menos de 15 anos. A distribuição dessa população por regiões é a seguinte: 46,2% na Região Norte; 25,4% no Nordeste, 17,7% no Centro-Oeste e 10,7% nas Regiões Sul e Sudeste.

Hoje, o “associativismo” é uma realidade presente em praticamente todos os povos indígenas no Brasil, com exceção óbvia dos chamados grupos em isolamento voluntário, ainda presentes na Amazônia. Várias dessas “associações indígenas” estão articuladas verticalmente em estruturas regionais – como é o caso da Coordenação das Organizações Indígenas na Amazônia Brasileira (Coiab) e da Articulação dos Povos Indígenas na Região Sul (Arpinsul) – e nacionais – como a Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (Apib). Também há associações setoriais ou temáticas, digamos assim, a exemplo das associações de agentes de saúde, de professores e professoras, de agentes agroflorestais, entre outros; também há organizações indígenas especializadas, como é o caso do Centro Indígena de Estudos e Pesquisas (Cinep) e do Instituto Indígena para Propriedade Intelectual (Inbrapi). No nosso entendimento, essas estruturas sócio-organizativas são fundamentais para uma estratégia de incidência nas políticas e no orçamento público no Brasil.

### **A vontade de protagonismo e de poder constituinte nas políticas públicas**

Os anos 2002 e 2003 foram anos em que aflorou no campo da sociedade civil organizada interessante vontade de protagonismo político e de poder constituinte. Obviamente que isso se relacionava com o processo organizativo que propiciou a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com as expectativas que se teve em relação ao seu primeiro mandato.

A participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 ocupou um lugar de destaque na agenda de várias organizações e movimentos sociais, que viram nesse momento a oportunidade de exercitar, agora no plano federal, o aprendizado adquirido com as inúmeras experiências de orçamento participativo havidas no país desde o final dos anos 1980. Certamente alguns se lembrarão dos “fóruns estaduais” em 2003 sob a coordenação da Secretaria Geral (SG) da Presidência da República; também das consultas ocorridas em alguns ministérios, como o do Meio Ambiente, objetivando (era afirmado) aprimorar a capacidade de planejamento e gestão das políticas públicas, dos programas e dos projetos setoriais. Fortaleceu-se o sistema 3C (comissões, conselhos e conferências), e vários

GT (grupos de trabalho) foram sendo criados. A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) teve aí um papel de destaque, sendo uma das pontes na relação com o governo federal. O Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (FBOMS) teve papel semelhante na interlocução com o Ministério do Meio Ambiente. Vários “quadros” partidários e de organizações sociais foram chamados para integrar as equipes de governo como dirigentes, assessores e técnicos – especialmente dos ministérios e órgãos responsáveis pelas políticas sociais, ambiental e agrária –, o que “facilitava” o diálogo e a interlocução.

Ao INESC coube um papel especial nesse processo, articulando e propondo ações relacionadas com o orçamento público federal, em parceria com outras organizações sociais. Já em 2002 estimulou a mobilização social, compondo com outras organizações uma estratégia de ação por *participação*, *transparência* e *controle social* sobre o novo PPA do governo federal. Ou seja, ambicionava-se influir decisivamente no conjunto do chamado ciclo orçamentário, que incluía a definição de prioridades, a definição de resultados e metas, o planejamento de ações, a execução e o monitoramento das ações, o controle sobre o gasto e avaliação de resultados e impactos das ações realizadas e não realizadas. Como fruto desse processo de mobilização, em maio de 2003, por ocasião do primeiro “fórum estadual” realizado na cidade de Manaus (AM), foi entregue aos ministros Luiz Dulci e Guido Mantega um volumoso dossiê, contendo as propostas de programas e as ações em diferentes setores elaboradas em oficinas realizadas nos meses anteriores. Embora minoritários, houve representantes de organizações e comunidades indígenas participando dos fóruns, especialmente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Paralelamente, ocorreu no período uma mobilização interinstitucional que partiu da Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (Cisi), ligada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), e que com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) realizou dezenove oficinas regionais entre novembro de 2002 e novembro de 2003. Algo em torno de 800 lideranças indígenas participaram das oficinas, que produziram o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar e Etnodesenvolvimento Indígena”. Esse

processo tinha como referência primária os resultados do *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas* (1995), coordenado pelo INESC juntamente com a Anai-Bahia e com antropólogos ligados ao Museu Nacional (UFRJ). Ambos os documentos foram, no período 2003-2004, as principais referências dos planejadores e tomadores de decisão na elaboração de políticas e ações públicas federais destinadas aos povos indígenas. Incluiu o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Saúde (MS), o hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Educação (MEC), além da Fundação Nacional do Índio (Funai/Ministério da Justiça), da Embrapa (Ministério da Agricultura) e do Ministério do Trabalho, este nas ações relacionadas com a política de promoção da “economia solidária”.

Assim, o período 2002-2004 foi rico em oportunidades e possibilidades para fazer avançar a agenda da *participação social* e da *transparência* nas políticas públicas, inclusive aquelas destinadas aos povos indígenas. Na última década, foi um período em que mais viva e expressiva esteve a vontade de participação social “desde abaixo” com poder constituinte nas políticas públicas. Ao menos isso foi imaginado ou se quis crer, resultando num processo não isento de disputas, conflitos, divergências, ambiguidades e contradições.

### Conformando o *orçamento indigenista*

A realidade do acesso à informação orçamentária à época era bem diversa da existente hoje, quando se tem um acesso quase que *on-line* via Siga Brasil, mantido pelo Senado Federal. Acessar informações orçamentárias das demais unidades da federação (estados, municípios e Distrito Federal) era então, pode-se afirmar, quase que impossível. Era necessário ter um bom relacionamento com algum parlamentar que facilitasse o acesso ou depender das poucas informações e dos dados disponibilizados pelas assessorias e consultorias parlamentares da Câmara e do Senado, em alguns casos com até um mês de defasagem.

Essa situação não impediu, no entanto, que o INESC desse início à produção de análises e avaliações das políticas e do desempenho orçamentário com as informações disponíveis, na forma de notas técnicas e boletins

temáticos (criança, ambiente, agrário, etc.). A conformação do chamado *orçamento indigenista* surge na esteira, como um desdobramento quase que natural do processo de transversalização do tema “orçamento público” para o conjunto das áreas temáticas com as quais a instituição trabalhava e tinha incidência política. A isso contribuiu a experiência do autor, que vinha de uma experiência de sete anos (1996-2003) de trabalho em um fundo de apoio a projetos socioambientais de organizações sociais na Amazônia Legal e na região de domínio da Mata Atlântica e sistemas associados, vinculado à Secretaria da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente. O envolvimento do autor com o processo – que gerou o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar e Etnodesenvolvimento Indígena” (2002-2003), já mencionado – também foi de grande utilidade na identificação de onde e quem desenvolvia programas e ações para os quais as comunidades e os povos indígenas eram considerados “público-alvo”.

Em resumo, na constituição do denominado *orçamento indigenista* contribuíram vários fatores: o contexto político mais amplo do período, o acúmulo e as circunstâncias institucionais do INESC, além da disponibilidade de acesso a dados e informações básicas oficiais relativamente confiáveis. Também não menos importante contribuiu o acúmulo de conhecimento e experiência do autor em relação às políticas públicas de interesse, o conhecimento que ele tinha dos principais agentes sociais atuantes na política indigenista oficial e não-governamental, bem como o bom relacionamento com lideranças do movimento indígena organizado de várias regiões do país. Ou seja, a constituição do *orçamento indigenista* não foi o resultado pura e exclusivamente de um exercício de análise lógica e formal dos documentos oficiais, porque exigiu um conhecimento “de campo” da política que é objeto de análise e avaliação.

No início do primeiro mandato do presidente Lula da Silva, lançamos em junho de 2003 o sexto número do boletim *Orçamento & Política Socioambiental*, focado especificamente no desempenho dos programas e das ações do PPA 2000-2003 destinados ou relacionados aos povos indígenas.<sup>25</sup>

---

25 Todas as notas e os boletins produzidos pelo INESC aqui mencionados encontram-se disponíveis na página do instituto na *internet*. Ver lista ao final do texto.

Sintomaticamente, esse número tem como título “O novo PPA e as políticas públicas para povos indígenas” e saiu num momento em que houve mais expectativas do que um esforço sistemático para fazer avançar o processo de ruptura com a instituição da tutela, anunciada pela Constituição Federal de 1988 e iniciada de forma ambígua em 1991, quando a Funai deixou de ser o único órgão governamental responsável pela execução da política indigenista do Estado brasileiro. A seguir, destacaremos dois parágrafos da avaliação então realizada pelos autores no período:

*Ao analisarmos os recursos para as ações dos dois grandes programas do PPA 2000/2003 referentes aos povos indígenas – etnodesenvolvimento das sociedades indígenas e território e cultura indígenas –, veremos, como demonstra a tabela nº 1, que: 1) foram poucos os recursos efetivamente aplicados às ações desses programas, isto é, no sentido de promover políticas de caráter compensatório, indexadas aos indígenas, voltadas para a construção de um Estado pluriétnico e multicultural, instrumento da superação de desigualdades sociais; e 2) o Ministério da Justiça (leia-se Funai, excluídos desta os gastos de pessoal e administração, que correspondem hoje a cerca de 30% do total de seu orçamento) não foi, durante todo o período, o locus do principal investimento do governo Fernando Henrique Cardoso, mas sim o Ministério da Saúde, ou melhor, a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, com a implantação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEIs. A diferença de montantes é expressiva, vigendo ainda em 2003, cujos valores autorizados seguem o padrão dos efetivamente liquidados para os anos de 2000, 2001 e 2002, numa proporção de cerca do dobro entre o Ministério da Saúde e o da Justiça (p. 2).*

(...)

*Diante do quadro esboçado, o atual momento, de formulação de um novo Plano Plurianual, é muito delicado. O novo governo, apesar de inúmeras reuniões e posicionamentos nos últimos meses por parte de organizações indígenas e indigenistas, preferiu colocar pessoas em postos (um novo presidente na Funai e, por meses, a manutenção de Ubiratan Moreira na Funasa) a gerar dispositivos capazes de integrar as ações de Estado de modo coerente e socialmente controlado,*

*viabilizando de maneira integrada e fora do marco clientelista ainda dominante a participação dos povos indígenas em instâncias de formulação e gestão das políticas públicas a eles destinadas ou que os afetem. Seriam medidas dessa natureza, já intensamente reivindicadas, que poderiam reverter algumas tendências preocupantes na metodologia já em curso na montagem do novo Plano Plurianual – PPA. Se, até o momento, não há, nos documentos apresentados pelo governo, instâncias previstas para que os índios participem nesse processo; se suas lideranças e organizações não são citadas em nenhum dos documentos preparados para discussão junto à sociedade civil; se a participação indígena não foi cogitada nos fóruns municipais e regionais que começaram a ser promovidos pelos governos estaduais, que preferem reunir representantes dos próprios órgãos públicos, empresários, classe política e outros grupos do gênero, como tem sido, até agora, a conduta da Funai, será grave manter os contornos do presente, de inovação relativa e imperfeita e de reprodução do pior (p. 7).*

A este seguiram outros oito boletins, analisando o desempenho orçamentário da política indigenista do governo federal no PPA 2000-2003 e nos dois planos seguintes (2004-2007 e 2008-2011); a situação das águas nos territórios indígenas e das políticas públicas relacionadas; as políticas públicas e as mulheres indígenas; e o processo de planejamento, aprovação, execução e avaliação das políticas, dos programas e das ações (ciclo orçamentário) contextualizado/ilustrado com informações e análises da e sobre a política indigenista do governo federal.

Em junho de 2007, em meio ao processo de elaboração e aprovação do PPA 2008-2011, lançamos um boletim da série *Orçamento & Políticas Socioambientais* (que levou o número 21), com o objetivo de contribuir para a intervenção organizada do movimento indígena e das entidades de apoio no complexo mundo do planejamento federal. Objetivava familiarizá-los com conceitos e procedimentos relacionados ao chamado “ciclo de gestão” das ações governamentais e do orçamento federal, complementado com uma breve avaliação político-orçamentária de programas e ações do governo federal destinados aos povos indígenas no período 2003/2006 e no ano de 2007, no tocante às questões fundiárias e de gestão ambiental. Concluímos



nossa contribuição com o seguinte “recado”, que reproduzimos aqui, dada sua atualidade, bem como sua coerência, com o objetivo deste artigo:

*Lidar com as ações governamentais de interesse público, as chamadas políticas públicas, é lidar com o orçamento e com o jogo político e os interesses relacionados. A aplicação dos recursos financeiros arrecadados pelo Estado brasileiro (por meio de impostos, taxas e contribuições) é, em última instância, o resultado de um processo de disputa entre os mais variados setores e grupos sociais que compõem e integram a sociedade brasileira. Essa disputa influi tanto na elaboração do orçamento público quanto na sua execução ao longo do ano.*

*Acompanhar o desempenho orçamentário de um ministério ou órgão vinculado, ou de um órgão de estado ou municipal que tenha recebido recurso financeiro público para ser aplicado em determinada política de interesse dos povos indígenas (exemplo: de saúde, de meio ambiente ou de educação), é uma prática importante e necessária.*

*Como podemos ver, já é possível exercer algum tipo de controle, ao menos no que se refere ao montante de recursos financeiros aplicados e repassados pelo governo federal. Mas os números em si são insuficientes para revelar o que está acontecendo de fato; o que o gestor desses recursos está fazendo com eles e onde; quais resultados e impactos estão sendo gerados; bem como quais benefícios concretos estão sendo gerados para as populações.*

*Recordemos os objetivos gerais dos dois programas indigenistas: um tem o objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”; o outro quer “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”. Fica a pergunta: os números financeiros nos informam efetivamente se esses objetivos estão sendo alcançados? A resposta é, indiscutivelmente, não.*

*É necessário estar presente nos processos, levantando e analisando informações e as divulgando para redes mais amplas do movimento indígena e de instituições de apoio; é necessário pressionar os governos*

*(local, estadual e federal) para que assumam, planejem e implementem políticas compatíveis com os direitos assegurados aos indígenas na Constituição de 1988 e na Convenção 169 da OIT (p. 11).*

Essa produção analítica e avaliativa foi acompanhada pela promoção e participação em reuniões, seminários, oficinas e cursos nos quais foram apresentados os conteúdos e nossas conclusões, bem como os meios para que se fortalecesse o protagonismo indígena no processo de gestão das políticas públicas. Objetivo que orientou esta empreitada desde seu início.

### **As mulheres indígenas e as políticas públicas**

A análise dos programas, das ações e do orçamento destinados aos povos indígenas ao longo dos últimos vinte anos nos leva a concluir que as mulheres indígenas são sujeitos quase invisíveis. Ainda predomina a visão voltada para a promoção dos “índios” ou dos “indígenas”.

O “quase” se refere ao fato de que as mulheres indígenas têm alguma visibilidade nas políticas de proteção e promoção da saúde, especialmente as relacionadas com a saúde reprodutiva e as relacionadas com as doenças sexualmente reprodutivas (DST/Aids). A partir de 2004, tanto o MMA como o MDS orientaram algumas ações incorporando as mulheres indígenas como potencial e efetivamente beneficiárias, seja individualmente, seja organizadas em associações. Nisso se inclui o cartão do programa Bolsa Família.

No PPA 2004-2007, mais especificamente na Lei Orçamentária (LOA) de 2006, foi incluída a ação “*Promoção das atividades tradicionais das mulheres indígenas*”, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC), da Diretoria de Assistência da Fundação Nacional do Índio (Funai). Infelizmente, no PPA 2008-2010 essa ação não se manteve, sendo excluída do programa, que na atualidade agrupa quase que a totalidade das ações destinadas aos povos indígenas, o programa “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”.

Em 2006, o INESC estabeleceu o fortalecimento do protagonismo do movimento de mulheres indígenas como uma linha de trabalho prioritária da sua ação junto aos povos indígenas. Nesse sentido, apoiamos a

realização de um encontro de mulheres indígenas em Brasília, nos dias 1º e 2 de abril. Participaram do encontro 28 mulheres indígenas das regiões Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, que se reuniram para refletir sobre políticas públicas e definir estratégias de articulação e fortalecimento do movimento indígena de mulheres no âmbito regional e nacional.

O encontro foi coordenado pelo Departamento de Mulheres Indígenas (DMI) da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), que ficou responsável também pela articulação das mulheres da Amazônia. Nas demais regiões, a articulação foi implementada principalmente pela Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne), pela Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpinsul) e pelo Conselho Nacional de Mulheres Indígenas (Conami).

O processo de preparação do encontro permitiu, na prática, evidenciar algumas dificuldades para a construção de uma articulação nacional, como, por exemplo: as distâncias geográficas e os escassos canais de comunicação criados entre os diferentes movimentos no Brasil; as diferentes trajetórias de constituição dos movimentos de mulheres em cada região; a maior ou menor autonomia em relação ao Estado brasileiro, em especial da Fundação Nacional do Índio (Funai) e das igrejas; e a dificuldade de acessar recursos financeiros específicos destinados ao fortalecimento organizacional.

Entre as propostas aprovadas no encontro, destacaríamos a criação de uma Rede de Articulação Nacional de Mulheres Indígenas, tendo como referência os movimentos regionais de mulheres, para implementar o fluxo de informação, comunicação e a articulação em âmbito nacional com as representantes das regiões. Foi sugerido que essa Rede deveria ser formada por uma “comissão organizativa” de mulheres indígenas de todas as cinco regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) e um “conselho consultivo e deliberativo”, com duas representantes (titular e suplente) por estado. Definiu-se, ainda, que a Rede deveria ser uma instituição de articulação sem vínculos jurídicos.

Para se levar adiante a proposta, foi constituída uma comissão provisória. Para a Região Sudeste, a comissão provisória ficou responsável pela realização de consultas junto ao movimento de mulheres indígenas da região

para definir a indicação. O Comitê Intertribal de Mulheres Indígenas (Coimi) e a Apoinme ficaram de indicar mais uma mulher para atuar na questão de gênero do Nordeste.

A ampliação da participação das mulheres indígenas nas instâncias de controle social dos programas e das ações governamentais e a busca de apoio financeiro para suas organizações – para que seus integrantes possam debater, planejar e acompanhar as políticas públicas – foram questões identificadas como fundamentais e urgentes. Isso significa, por exemplo, pleitear um número maior de vagas para as mulheres indígenas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e lutar pela destinação de recursos financeiros específicos da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres para investir na articulação e no fortalecimento institucional das organizações e do movimento de mulheres indígenas. As principais conclusões do encontro podem ser apresentadas considerando-se as três áreas temáticas definidas como prioritárias:

**a) Sustentabilidade na visão de gênero** – A noção de sustentabilidade esboçada no encontro requer a revitalização da cultura, o fortalecimento dos conhecimentos tradicionais e o desenvolvimento de políticas e programas que respeitem as especificidades regionais, étnicas e de gênero. A demarcação, homologação e revisão de limites, com ampliação das terras indígenas, bem como a preservação e conservação da biodiversidade existente, foram considerados pré-requisitos para uma política pública que se diz orientada para a promoção da sustentabilidade das comunidades que nelas habitam. Somam-se a isso o apoio ao fortalecimento das capacidades produtivas e de gestão de projetos econômicos pelas organizações de mulheres indígenas e a ampliação do apoio financeiro aos projetos de autossustentação das mulheres nas aldeias e no meio urbano. Também foram elencados como objetivos e demandas que deviam ser alcançados: a criação e a implementação de um programa de reciclagem do lixo doméstico das aldeias indígenas; a garantia, pelo governo federal, dos recursos financeiros de contrapartida para o GEF Indígena (projeto de gestão da biodiversidade); e a destinação de recursos financeiros do Programa de Segurança Alimentar para os projetos das mulheres indígenas.

**b) Saúde da mulher e saúde da família** – Para a promoção da saúde da mulher e da família indígena, foi identificada como prioridade a garantia de

recursos financeiros específicos no Plano Plurianual (PPA) para a formulação e implementação de uma política diferenciada de saúde da mulher indígena, com a efetiva execução do Programa da Saúde da Mulher por equipes multidisciplinares, de forma que incluam pajés, parteiras, agentes indígenas de saúde e intérpretes indígenas. Há necessidade, também, de recursos para ações educativas preventivas de promoção da saúde da mulher indígena (DST/Aids, câncer de mama e útero, tuberculose e diabetes) e para o combate ao alcoolismo e ao uso de drogas nas aldeias. São necessários recursos para garantir a atuação dos agentes endêmicos junto aos povos indígenas e para garantir o acesso ao atendimento de alta complexidade diferenciado. Reivindicam, ainda, a criação de uma ouvidoria federal no Ministério da Saúde, para que atue diretamente nos problemas de saúde da mulher, e a efetiva garantia de vagas específicas para mulheres indígenas nos conselhos local, distrital e federal do Sistema de Saúde Indígena e nas três instâncias governamentais (municipal, estadual e federal), com poder de decisão. Por fim, querem que 30% dos recursos do Programa Saúde da Família Indígena sejam destinados ao atendimento das mulheres indígenas que residem nas aldeias e fora destas.

**c) Violência contra a mulher e prostituição** – Entre as propostas elencadas no encontro estão a realização de um diagnóstico sobre a violência contra as mulheres junto às organizações de mulheres indígenas; a promoção de oficinas de conscientização sobre a violência doméstica nas aldeias; o combate à prostituição e à exploração sexual de mulheres indígenas; e a criação de um programa de formação e informação direcionado às(aos) jovens. Registraram, ainda, a necessidade de constituir um canal culturalmente adequado para receber e dar encaminhamento às denúncias de violências praticadas contra as mulheres.

As conclusões do encontro, bem como as demandas apontadas, parecem indicar que, não obstante ter havido um aumento nos recursos financeiros para a política indigenista do governo brasileiro nos últimos seis anos, em particular no “setor saúde”, os resultados e impactos alcançados ainda são insuficientes. De lá para cá, apoiamos três outras oficinas, duas em Brasília (2007 e 2008) e uma em Curitiba, exclusivamente com mulheres indígenas dos três estados da Região Sul (2007).

Nos últimos dois anos, focamos nossa ação especificamente na promoção do debate sobre a Lei Maria da Penha e sua aplicabilidade (ou não) entre os povos indígenas. Esse debate foi desenvolvido em 13 oficinas regionais, que contaram com a participação de aproximadamente 800 mulheres indígenas. Em novembro de 2010 aconteceu em Cuiabá (MT) uma nova oficina, desta vez para debater as avaliações, propostas e sugestões das oficinas anteriores. O objetivo desta oficina foi a elaboração de uma avaliação e de recomendações para a Lei Maria da Penha sob a ótica das mulheres indígenas, bem como para o novo Estatuto dos Povos Indígenas elaborado no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2009.

### Considerações finais

A seguir, deixamos como destaque três pontos/questões, que parecem relevantes a nós, a fim de que sejam recuperados e assinalados, considerando a finalidade deste breve artigo. Em primeiro lugar, nos parece que, não obstante os avanços havidos nas políticas públicas na última década, o *habitus* tutelar e assistencial ainda tem um peso muito forte na atuação do Estado e das organizações sociais que atuam junto aos povos indígenas.

Em segundo lugar, o fato de conhecer os planos financeiros dos ministérios e órgãos vinculados não nos ajuda a entender as formas por meio das quais se realizam as ações; como essas ações afetam a vida das pessoas e comunidades; e como essas pessoas e comunidades se sentem afetadas. Para isso, é necessário que haja mais e melhor geração e divulgação de informações pelos órgãos públicos; que sejam promovidas avaliações “em campo” (participativas) com as pessoas; que seja criada uma rede de “monitores indígenas”, especialmente nos planos local e regional; que sejam implementadas ações de formação/capacitação técnica e política dessas pessoas; e que seja estabelecida a conexão dessas pessoas e redes com o movimento indígena organizado, inclusive para gerar pautas de demandas e mobilização social (interna e diante dos órgãos de Estado).

Por fim, o empoderamento para a autonomia territorial e a autodeterminação deve ser o eixo principal ou a ação estruturante das demais ações de promoção de direitos.

## REFERÊNCIAS E LEITURAS COMPLEMENTARES

---

### a) Orçamento e políticas públicas

- BONFIM, W. L. S., O aprofundamento da democracia no Brasil: Tendências, conflitos e dinâmica recente. *Civitas*, Porto Alegre, 4(1): 73-94. 2004. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/47/1730>
- BRESSER-PEREIRA, L. C., A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34 (4): 55-72. 2000.
- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34. 2004.
- CORE, F. G., Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. *Texto para Discussão*, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. 2001.
- CORE, Fabiano Garcia. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *IX Congreso Internacional Del CLAD sobre Reforma Del Estado y de Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P., Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 53 (4): 53-76. 2002.
- NADER, R. M., A avaliação como ferramenta para a gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro. Documento elaborado a pedido do CLAD. 2005.

REIS, E. P., Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 2003. <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf>

## **b) Políticas indigenistas, orçamento e mulheres indígenas**

ALBERT, B., Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira, In: RICARDO, Carlos Alberto (org.), *Povos indígenas no Brasil: 1996-2000*. São Paulo: Instituto Socioambiental, pp. 197-203. 2000.

ARRUDA, R., Democracia? *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2003.

BARROSO-HOFFMANN, M.; IGLESIAS, M. P.; GARNELO, L.; OLIVEIRA, J. P.; SOUZA LIMA, A. C., “Questão Indígena: A administração pública e os povos indígenas”, In: ROCHA, Denise; Bernardo, Maristela. *A Era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, pp. 293-326. 2004.

BRASIL, Comissão Intersectorial de Saúde Indígena, Conselho Nacional de Saúde. *Memória da Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (2000-2006)*. Brasília: Universidade de Brasília. 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. *Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 10. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2008. <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/cadernos-de-estudo/caderno-de-estudos-indigenas25-09.pdf>

GARNELO, L.; MACEDO, G.; BRANDÃO, L. C., *Os Povos Indígenas e a Construção das Políticas de Saúde no Brasil*. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2003.



- IBGE/ Coordenação de População e Indicadores Sociais, *Tendências Demográficas: uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos censos demográficos 1991 e 2000*. Rio de Janeiro, 2005.
- INGLEZ DE SOUZA, C. N.; SOUZA LIMA, A. C.; ALMEIDA, F. V. R.; WENTZEL, S. (orgs.), *Povos Indígenas: Projetos e desenvolvimento I*. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2007.
- OLIVEIRA, I. P.; LIMA, F. de S., “Acompanhamento orçamentário e avaliação da ação do governo para as populações indígenas”, In ROCHA, Paulo Eduardo (org.), *Políticas Públicas Sociais. Um novo olhar sobre o orçamento da União (1995-1998)*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, pp. 67-89. 2001.
- OLIVEIRA, J. P., Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia brasileira: territórios, modos de dominação e iniciativas indígenas. In: D’INCAO, Maria Ângela. *O Brasil não é mais aquele: mudanças sociais após a redemocratização*. São Paulo: Cortez, pp. 217-235. 2001.
- PAGLIARO, H. (org.), *Demografia dos Povos Indígenas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz e Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2005
- PARRA, M. S.. *Direitos Humanos e Direitos Coletivos: A violência doméstica e as mulheres indígenas no Brasil*. Monografia de conclusão de curso apresentado no Curso de Graduação da PUC-SP, para obtenção de título de Bacharel em Relações Internacionais. 2010.
- SOUZA LIMA, A. C.; BARROSO-HOFFMAN, M.; IGLESIAS, M. P., O novo PPA e as políticas públicas para os Povos Indígenas. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2003.
- SOUZA LIMA, A. C.; MATOS, M. H. O.; ALMEIDA, F. V. R.; INGLEZ DE SOUSA, C. N. (orgs.). *Povos indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Rio de Janeiro: LACED. 2010.

SOUZA LIMA, A. C., *Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

VERDUM, R. “Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA)”, In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos; BARROSO-HOFFMAN, Maria (org.), *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa & LACED, pp. 87-105. 2002.

VERDUM, R. Os Direitos Indígenas no Governo Lula. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2003.

VERDUM, R. A água nas terras indígenas. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2004a.

VERDUM, R. É possível criar um partido indígena no Brasil? *Notas Técnicas*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, pp. 01-12. 2004b.

VERDUM, R. Avanços e retrocessos da política indigenista. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2005a.

VERDUM, R. Mulheres indígenas nas políticas públicas. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2005b.

VERDUM, R. Política indigenista 2004/2005 do governo federal: um balanço orçamentário. *Notas Técnicas*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2005c.

VERDUM, R. (org.). *Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2005d.

- VERDUM, R. A dívida com a cidadania indígena. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2006a.
- VERDUM, R. Os povos Indígenas na agenda política. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2006b.
- VERDUM, R. Mineração em Terras Indígenas: inclusão social ou expropriação organizada? *Boletim Orçamento & Política Socioambiental*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2006c.
- VERDUM, R. O desafio é sair do círculo de giz. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2006d.
- VERDUM, R. Perdas e ganhos no orçamento indigenista do Governo Federal, In: Carlos Alberto Ricardo (org.), *Povos Indígenas no Brasil 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, pp. 124-130. 2006e.
- VERDUM, R. Governo Lula investe pouco na regularização de terras indígenas. *Notas Técnicas*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2007a.
- VERDUM, R. Hora de reconhecer os direitos indígenas. *Boletim Orçamento & Políticas Socioambientais*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2007b.
- VERDUM, R. (org.). *Mulheres Indígenas, Direitos e Políticas Públicas*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2008a.
- VERDUM, R. Observações sobre o orçamento indigenista 2006/2007, In: Conselho Indigenista Missionário (org.), *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: Relatório 2006-2007*. Brasília: CIMI, pp. 19-22. 2008b.

- VERDUM, R. Orçamento 2008: governo reduz recursos de política indigenista. *Nota Técnica*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2008c.
- VERDUM, R. El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo. *Alteridades*, 18 (35): 33-46. 2008d.
- VERDUM, R. Povos Indígenas no Brasil: o desafio da autonomia, In: VERDUM, R. (org.), *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, pp. 91-111. 2009a.
- VERDUM, R. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração Latino-Americana, In: TEÓFILO DA SILVA, Crísthian; SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BAINES, Stephen Grant. (org.). *Problemáticas Sociais para Sociedades Plurais. Políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume, pp. 13-25. 2009b
- VERDUM, R. O Indigenismo brasileiro e os anos FHC In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (org.), *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 313-330. 2010.
- VIANNA JR, A. ET AL. *Políticas Públicas e Sociais: A execução orçamentária da União de 1999*. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2000.





# Na Trilha do Orçamento Criança: A Experiência de Minas Gerais

Adriano Guerra \*

Todos os anos, municípios, estados e União cumprem um rito importante na definição das políticas públicas e das ações governamentais: a elaboração e a execução do Orçamento Público. Definido pelas leis orgânicas municipais, pelas Constituições estaduais e pela Constituição Federal, o calendário orçamentário constitui um dos momentos mais estratégicos do planejamento dos governos. É na peça orçamentária que estão apontados quais segmentos, demandas sociais e iniciativas serão priorizados por um determinado governante.

Não por outra razão, partidos políticos e gestores públicos mantêm-se atentos a essa agenda, buscando assegurar que seus interesses e suas proposições sejam contemplados na aplicação dos recursos públicos. Da mesma forma, nos últimos anos, essa atenção passou a vir também de grupos organizados da sociedade. Isso porque a Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e o Estatuto das Cidades (2001), somados, criaram as diretrizes legais necessárias para que o processo decisório em torno do Orçamento Público não continuasse restrito somente aos gabinetes do Poder Executivo e do Legislativo, como historicamente sempre ocorreu.

Paulatinamente, apoiados pelo marco legal, movimentos e organizações sociais brasileiros, ligados a diferentes segmentos, começaram a esboçar seus primeiros passos rumo a uma atuação mais sistemática no processo de elaboração e execução dos orçamentos governamentais. O caminho a percorrer,

---

\* Adriano Guerra é jornalista, coordenador executivo do projeto Novas Alianças e líder da agência Oficina de Imagens, da Rede Andi Brasil em Minas Gerais.

no entanto, é bastante longo e requer boa dose de conhecimento técnico, força política e capacidade de mobilização e interferência na agenda pública.

Um exemplo consistente desse novo campo de incidência política da sociedade organizada vem dos movimentos ligados à promoção e à defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Desde os primeiros anos da década de 1990, instituições que atuam nessa área passaram a desenvolver metodologias que permitissem realizar um monitoramento regular dos gastos públicos direcionados à infância e à adolescência. Uma das iniciativas que vale citar é a metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA), organizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), com apoio da Fundação Abrinq.

A metodologia OCA, além de possibilitar o acompanhamento regular do ciclo orçamentário federal, contribuiu para inspirar ações semelhantes no âmbito dos estados e municípios. O presente texto busca relatar de forma breve uma dessas experiências, conduzida em Minas Gerais sob coordenação da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA-MG), instância que reúne entidades representativas da sociedade civil e da ONG “Oficina de Imagens – Comunicação, Educação e Cultura”. A descrição da iniciativa mineira ajuda a lançar luz sobre as “pedras” que ainda restringem, no país, o livre caminho da participação democrática no Orçamento Público.

## Decifrando códigos

Em 2003, pela primeira vez na história da política mineira, grupos organizados da sociedade civil tiveram a oportunidade de influir na definição do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado. A participação popular foi uma instância criada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais com o intuito de possibilitar o diálogo mais sistemático entre os deputados estaduais e os segmentos organizados da sociedade.

Convidados pela comissão para sugerir emendas ao PPA 2003-2007 e à LOA 2004, os movimentos da área da infância e adolescência se viram diante de um desafio inicial: compreender a lógica e os códigos relacionados às leis orçamentárias. Como decifrar informações que parecem concebidas



para que sejam lidas apenas por técnicos e consultores especializados? Como tornar acessíveis a cidadãos e cidadãs comuns tais informações, tornando possível sua interferência nas decisões públicas?

A resposta veio do próprio Poder Legislativo. Demandada pelos grupos interessados em entender melhor os dados orçamentários, a Assembleia de Minas Gerais ofereceu, por meio da Escola do especificamente voltado para lideranças sociais. A iniciativa contribuiu diretamente para qualificar a atuação do movimento pró-infância mineiro, favorecendo a aprovação pelos deputados de parte das emendas propostas.

Paralelamente ao processo de formação e de atuação na elaboração do Orçamento, a FDCA-MG iniciou uma ação de monitoramento regular da execução orçamentária do estado. O relatório de acompanhamento, produzido trimestralmente, passou a servir de referência para a incidência política junto ao Executivo e ao Legislativo. Para construir o documento, no entanto, um longo caminho precisou ser percorrido.

Ainda que a participação social no ciclo orçamentário esteja prevista em lei, somente alguns setores têm acesso às informações sobre os gastos públicos. Assim como ocorre no plano federal e em outros estados, o programa informatizado no qual os dados são inseridos e gerenciados – o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) – só pode ser acessado por gestores do governo estadual e por técnicos da Assembleia. Além disso, tais dados geralmente vêm organizados em planilhas que dificilmente são compreensíveis para um leigo no assunto.

Para superar esse obstáculo, os membros da FDCA-MG buscaram o apoio de um deputado ligado à Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma instância não-formal da Assembleia que reúne os mais sensíveis à agenda da infância. Coincidentemente, o mesmo deputado que coordenava a Frente era também, à época, o líder da bancada da oposição e, por isso, tinha o direito a dispor de uma consultoria técnica exclusiva. Demandado pelos movimentos pró-criança, ele ordenou que um técnico da Casa passasse a reunir trimestralmente os dados orçamentários solicitados pela FDCA. Somente a partir desse arranjo político as organizações puderam, finalmente, ter acesso às informações necessárias para a produção do relatório de execução do Orçamento Criança e Adolescente.

Outro desafio, no entanto, passou a mobilizar os representantes das organizações envolvidas no trabalho. Com as informações em mãos, seria preciso encontrar profissionais especializados, capazes de decifrar os códigos orçamentários, adaptando-os a uma linguagem mais acessível aos movimentos sociais. O apoio para isso veio de um instituto empresarial que, até 2006, coordenou um amplo programa de apoio ao Sistema de Garantias dos Direitos da Criança (SGD) em Minas Gerais. O instituto disponibilizou algumas horas de trabalho de um assessor técnico capaz de organizar a planilha do OCA.

Superados os principais obstáculos, as organizações reunidas pela Frente de Defesa de Minas Gerais passaram a realizar regulamente o acompanhamento da execução do Orçamento Criança estadual. A iniciativa já ocorre desde 2003 e vem contribuindo – direta ou indiretamente – para qualificar a incidência política dos atores sociais dedicados à infância e à adolescência. Hoje, os relatórios consolidados anuais tornam possível apontar de forma mais objetiva as lacunas e os avanços nos investimentos destinados às novas gerações.

## **Mobilização e continuidade**

Para assegurar que as informações produzidas sobre o Orçamento Criança e Adolescente do estado gerem reflexos e mudanças efetivas no planejamento governamental, algumas ações estratégicas vêm sendo realizadas. Uma delas é a incidência junto ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Cedca-MG), instância responsável no estado por deliberar e fiscalizar as políticas públicas destinadas à população infanto-juvenil. Articulada com os representantes da sociedade civil nesse conselho, a FDCA-MG tem buscado municiar os conselheiros com informações orçamentárias, provocando-os a pressionar o governo estadual, para que este cumpra efetivamente o princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes, previsto pela Constituição Federal.

Em outra ponta, o trabalho de monitoramento e participação no Orçamento Público envolve um forte conteúdo de mobilização social. Em parte, isso ocorre a partir da distribuição de um boletim informativo,

enviado periodicamente a mais de três mil integrantes do Sistema de Garantias dos Direitos da Infância em Minas Gerais. Da mesma forma, têm sido recorrentes os debates e eventos relacionados ao tema Orçamento Criança e Adolescente em diversas cidades do estado, o que contribui para disseminar a experiência coordenada pela Frente de Defesa.

E foi com base nessa experiência que diversas organizações se aliaram, em 2006, com o objetivo de ampliar as iniciativas de incidência no ciclo orçamentário e, conseqüentemente, fortalecer as políticas públicas de infância e juventude. Criado a partir de uma parceria entre organizações de diferentes expertises, o Projeto Novas Alianças<sup>26</sup> vem investindo na formação e mobilização social de lideranças sociais do estado a partir de três eixos estratégicos de ação: Orçamento Público, Legislativo e Mídia.

A iniciativa representa um reforço e a continuidade do trabalho que já vinha sendo levado a cabo pela Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituição que também integra o projeto. Em 2007 e 2008, mais de 400 representantes do SGDI passaram por um processo de formação, no qual puderam desenvolver sua capacidade de incidir, monitorar e avaliar o Orçamento Público, bem como de construir alianças no Poder Legislativo e nos meios de comunicação.

A partir da formação, os grupos constroem planos de ação e são assessorados sistematicamente em suas estratégias de incidência política. Do mesmo modo como ocorre no âmbito do estado, também nos municípios tem sido árdua a batalha pelo acesso às informações orçamentárias. Em alguns casos, foram registradas pressões e ameaças por grupos políticos aos representantes dos movimentos pró-infância. Nessas situações, um ator

---

26 O projeto Novas Alianças é realizado a partir de uma parceria entre o Instituto Ágora em Defesa do Eleitor e da Democracia, de São Paulo, a agência mineira Oficina de Imagens, da Rede Andi Brasil, a Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, além do Instituto Caliandra e da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), ambos de Brasília. O projeto é executado pela Oficina de Imagens, organização sediada em Belo Horizonte, a partir de uma aliança estratégica que conta ainda com a Fundação Avina e a Fundação Vale. Também apoiam a iniciativa a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (por meio da Comissão de Participação Popular e da Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais) e o Ministério Público do Estado.

fundamental tem sido o Ministério Público Estadual, que, sempre quando acionado, age para assegurar o cumprimento do direito de acesso à informação e à participação no ciclo orçamentário.

Desafios à parte, o fato é que a iniciativa da FDCA-MG, somada ao projeto Novas Alianças, contribuiu para deslocar o debate sobre o Orçamento Público de dentro dos gabinetes para a mesa de negociação dos movimentos sociais. E alguns resultados já vêm sendo colhidos na ampliação dos investimentos públicos destinados às novas gerações. A título de exemplo, vale dizer que, em 2007, a partir de emendas apresentadas e defendidas por participantes do projeto Novas Alianças, houve aumento de R\$ 4,9 milhões no orçamento para 2008 e de R\$ 19,3 milhões para os próximos três anos. O montante pode não representar muito em um cômputo geral dos recursos estaduais, mas certamente constitui um passo largo neste difícil caminho que os movimentos pró-infância vêm trilhando nos últimos anos.





# Desafios e Estratégias para Monitoramento de Orçamentos Temáticos

## Experiências e debates: uma síntese

José Antonio Moroni  
Ana Nery dos Santos

Ao final das apresentações, foi elaborada uma síntese, com a qual se buscou evidenciar o que de positivo foi ressaltado em cada experiência, bem como os limites e desafios a serem enfrentados em processos de incidência nas políticas públicas a partir de processos orçamentários. Percebe-se que, independentemente do foco escolhido em cada processo de monitoramento, as semelhanças entre eles podem ser aprofundadas em análises coletivas com o intuito de ajudar na revisão crítica das estratégias adotadas e na sua reelaboração para avançar a qualificação dos processos de incidência. No âmbito do FBO, por exemplo, este poderá ser um elemento fortalecedor da articulação entre as organizações que o compõem.

### Aspectos positivos:

- Possibilidade de fortalecimento do campo de alianças entre movimentos. Isto implica um esforço conjunto para abrir e manter o debate e a articulação das agendas para evitar fragmentação de lutas.
- Metodologia de monitoramento do orçamento com ênfase na organização de informações associada a referências políticas. Isto pode propiciar a identificação de como as políticas públicas refletem as desigualdades de gênero e de raça.

- O reconhecimento de movimentos de mulheres/feministas como sujeitos políticos é essencial para fortalecer os processos de incidência e assegurar a participação dos principais sujeitos de direitos.
- Ênfase na formação da militância como parte intrínseca da ação política.
- O processo de monitoramento exige – e permite – viabilizar uma dinâmica de interlocução com diferentes instituições públicas, como Tribunais de Contas e Ministério Público, por exemplo.
- O monitoramento do orçamento favorece a ampliação de transparência na gestão pública, o controle social e o fortalecimento de conselhos.
- As experiências de monitoramento propiciam a criação de novas estratégias de incidência em políticas públicas.
- É preciso levar em conta as demandas das mulheres considerando-se as especificidades das realidades locais.
- É possível definir normativas a partir do âmbito federal, para tornar obrigatório aos municípios incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas.
- A identificação e a transparência quanto ao custeio das políticas públicas são necessárias para promover o acesso e o usufruto de direitos.

## Desafios:

Um primeiro conjunto de desafios diz respeito à criação de estratégias de incidência política que levem em consideração a necessidade de articular e monitorar: planos e políticas aprovados; dinâmicas de cálculo e elaboração



do orçamento público; legislação infraconstitucional. Avalia-se que esta questão também se refere à discussão sobre os limites da política participativa.

Posto isso, há outro conjunto de desafios diretamente relacionados com: estratégias para mobilização de sujeitos nos movimentos sociais; produção de conhecimentos que subsidiem a ação política dos movimentos nos processos de incidência e, ao mesmo tempo, contribuam para ampliar o grau de acesso à informação e de transparência da gestão pública. Neste caso, importa tornar informações compreensíveis para parcela mais ampla da população. Foram destaques:

- a. Transformar diretrizes políticas em indicadores e metas mensuráveis e concretas com base na realidade dos movimentos é essencial para o exercício do monitoramento.
- b. Exigir que a gestão pública utilize as variáveis de sexo e cor, IDH, aspectos culturais, territoriais e geração na formulação de estudos, diagnósticos, instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas. Esta deve ser uma prática também no âmbito dos movimentos sociais.
- c. Articular aspectos técnicos à realidade cotidiana, tendo como referência a dimensão política da luta por direitos.
- d. Investir nos estudos para aprofundar a compreensão de como as desigualdades de gênero e raça se expressam nos problemas que devem ser enfrentados e nas instituições e suas políticas.
- e. Revisitar metodologias de formação política.
- f. Articular a agenda de monitoramento de políticas com outras dinâmicas que constituem a ação dos movimentos sociais.
- g. Os itens anteriores precisam levar em consideração a necessidade de envolver os sujeitos de direitos – como populações tradicionais, por exemplo – no monitoramento do orçamento.

- h. Processos de incidência precisam garantir recorte de gênero e de raça nas políticas e ao mesmo tempo criar políticas específicas que garantam os direitos das mulheres e da população negra em diferentes fases de suas vidas.

Avaliou-se também que é pertinente ter atenção para fatores presentes no contexto e que dizem respeito a relações institucionais, tais como:

- **Governo e setor privado:** as relações de proximidade de interesses entre governo e mídia dificultam pautar a questão orçamentária nos veículos comerciais.

- **Governo e sociedade civil:**

- O tema da judicialização<sup>27</sup> – que, *grosso modo*, diz respeito à participação do Poder Judiciário na decisão de questões no campo político e social – precisa ser analisado, para se avaliar a pertinência de ser acionado em favor de garantir maior transparência e aplicabilidade dos recursos públicos.
- Avaliar criticamente a relação *entre movimentos* sociais, gestão pública, partidos (incluindo parlamentares) e seus entraves ao monitoramento crítico de políticas e da questão orçamentária.
- Construir propostas que viabilizem, junto ao poder público, a formação de gestores(as) para institucionalização de gênero e raça.
- Movimento pela infância. A questão posta refere-se ao grau de participação dos sujeitos de direitos nos movimentos e nas ações que se referem a seus próprios direitos. Assim, a questão revela desafios e

---

27 Aqui usada no sentido de os movimentos sociais acionarem com mais frequência o Poder Judiciário, envolvendo-o mais fortemente nesse processo de exigência por direitos.

contradições dentro dos próprios movimentos. No caso, por exemplo, do movimento pelos direitos das crianças, incorpora-se pouco os principais sujeitos desta luta, que devem ser as próprias crianças e adolescentes. Neste caso, adultos falam pelas crianças, o que vale também para os espaços participativos, como, por exemplo, os conselhos e as conferências. Entretanto, há que se considerar os limites próprios às idades, ficando como questão como ajudar crianças e adolescentes a conhecer e defender seus direitos. Entretanto, outros tipos de dificuldade têm obstado a participação desses sujeitos, como, por exemplo, populações indígenas em situações semelhantes, o que foi posto como um desafio a ser enfrentado.

## **Desafios e estratégias para o monitoramento de orçamentos temáticos**

A metodologia escolhida para a finalização do seminário foi o debate em pequenos grupos, que identificaram questões a serem enfrentadas e construíram propostas circunscritas a dois âmbitos: o da sociedade civil e o do Estado.

Começando por este último, diferentes aspectos relacionados à questão da transparência e do acesso às informações sobre orçamento público são objeto de preocupação. Avalia-se que transparência não é apenas contar com informações na internet. Nem tampouco deve estar associada estritamente à execução financeira. Outros aspectos devem ser avaliados quando se quer avaliar o grau de transparência da gestão do orçamento público. Entre eles, as informações disponíveis nos portais eletrônicos são previamente selecionadas e, portanto, incompletas; os órgãos públicos têm a obrigação de facilitar o acesso à informação por meio de diferentes recursos para além do meio eletrônico; a propaganda governamental deveria ser utilizada para dar conta dessa prestação de contas, ao passo que ela está mais focalizada em publicidade de ações governamentais propriamente ditas. No que diz respeito ao conteúdo, é preciso exigir transparência em orçamento para além da execução financeira. Mais do que isso, as informações precisam

estar reunidas em instrumento único, de forma que possibilitem à sociedade compreender os caminhos traçados na elaboração e execução de recursos em políticas públicas. Ou seja, devem nos permitir avaliar, entre outras questões, qual é o tipo de política que orienta a execução orçamentária, quais são as metas que buscam atingir e que tipos de ações e mecanismos representam.

Ainda no âmbito do Estado destacou-se a questão da formação de gestores na perspectiva de gênero e raça. Foram mencionadas a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) – esta última ligada ao Ministério da Fazenda – como instituições voltadas para a formação de pessoal capacitado no âmbito da gestão. Entretanto, nenhuma delas trabalha os recortes de gênero e raça, do controle social, a participação e a transparência como dimensões importantes no campo da política.

Ainda no que diz respeito à institucionalização dos recortes de gênero e raça, apontou-se a necessidade de monitorar o Plano Nacional de Política para Mulheres, levando-se em consideração como ele tem repercutido nos estados e municípios, incluindo-se as consequências para as formulações orçamentárias nesses níveis.

No âmbito da sociedade, a atenção foi dirigida à questão da institucionalidade do Fórum Brasil Orçamento, considerada em diferentes dimensões: a relação de pertença das afiliadas com o fórum; sua política institucional; a produção e difusão de conhecimento no âmbito interno e junto a diferentes segmentos da sociedade.

No campo da comunicação, são apontados como desafios a comunicação interna que propicia a articulação no FBO; a dinâmica de produção e difusão de conhecimentos sobre a questão orçamentária para a população em geral; os limites impostos pela mídia comercial e a necessidade de se repensar estratégias que aliem o uso da comunicação alternativa ao investimento na ocupação de espaços da grande mídia.

No que diz respeito à estrutura do FBO – descentralização de atividades, troca de experiências –, os desafios dizem respeito à construção de um maior compromisso entre o FBO e as associadas de maneira a fortalecer o sentimento de pertença e o alimentar da articulação em uma relação de mão-dupla. Alguns caminhos indicados com essa perspectiva são: a construção

de um plano de incidência no orçamento e uma ação mais pró-ativa do FBO como interlocutor no plano das denúncias.

O plano de incidência precisa representar com clareza a pauta política do FBO para que esta seja apreendida também por outros movimentos que estejam atuando na esfera local. Ao mesmo tempo, sugere-se a realização de um mapeamento das iniciativas de mobilização por acesso à informação pública para articular ações que contribuam para otimizar o acesso às informações sobre orçamento.

A elaboração de um plano precisa ter como eixo a questão dos direitos, que, por sua vez, vêm sofrendo “contingenciamento”. Assim, a conjuntura exige um alargamento da abordagem de forma a articular como a formulação e a execução orçamentária precisam estar vinculadas a uma proposição de ampliação de direitos. Neste sentido, tal plano objetivará que a definição de novas questões para monitoramento contribua com novas perspectivas e metodologias, aprofundando o grau de complexidade na abordagem do orçamento público.

Por outro lado, há uma preocupação com o grau de sustentabilidade política e financeira das organizações que fazem monitoramento. Isto se expressa pela necessidade de se elaborar estratégias que articulem produção de conhecimento, processos educativos e ações correspondentes nas diferentes esferas – nacional, estadual, municipal. Estas questões têm como perspectiva a construção de uma agenda política que propicie um monitoramento com maior qualidade e evite a dicotomia e hierarquia entre esses diferentes níveis. Neste contexto, o debate e as propostas da sociedade civil para a Reforma Política constituem-se em referência importante para articular agendas e lutas.

Outro indicativo diz respeito à estrutura do FBO, com vistas a maior descentralização do poder no FBO. Com esta finalidade, foi proposto que os debates do FBO sejam descentralizados por meio de seminários regionais e da itinerância do seminário nacional.

# Carta de Princípios Fórum

## Brasil do Orçamento

Nós, entidades signatárias dessa Carta, preocupadas com a priorização da destinação dos recursos para o pagamento da dívida pública em detrimento ao investimento nas políticas sociais, com a malversação de recursos públicos, com os benefícios distribuídos a setores já privilegiados, com a insuficiência de gastos sociais e com o frágil desenvolvimento econômico do país, decidimos constituir o FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO.

O Fórum Brasil do Orçamento é uma articulação de entidades da sociedade civil brasileira, sem estatuto jurídico, apartidária e não confessional, voltada à defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, através da análise, do monitoramento e da criação de mecanismos de democratização do Orçamento Público Federal.

Esta ação visa o resgate do caráter público do Estado e o pleno exercício da cidadania, para inverter o quadro de degradação social e para trilharmos o caminho do desenvolvimento sócio-econômico sem agressão ao meio ambiente e de forma soberana, na busca de redistribuição de renda e riqueza.

A defesa de políticas públicas eficazes envolve iniciativas além da questão orçamentária. Contudo, o orçamento público constitui peça síntese e decisiva para a definição das políticas públicas. Neste sentido, o FÓRUM deve atuar e propor medidas que, no processo orçamentário, democratizem e materializem políticas públicas sociais eficazes, sobretudo ao longo da elaboração e apreciação da Lei do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei do Orçamento Anual - LOA, assim como da prestação de contas pelo Poder Público. Para tanto, o FÓRUM BRASIL DO ORÇAMENTO perseguirá os seguintes objetivos:

- a. Atuar e propor na formulação e controle do orçamento federal, articulando e apoiando iniciativas da sociedade civil brasileira em benefício de políticas sociais e do desenvolvimento sustentável;

- b. Buscar a transparência, clareza e publicidade das informações orçamentárias, de forma a permitir o conhecimento mais amplo possível pela população da maneira como o Estado arrecada e gasta os recursos públicos;
- c. Defender e facilitar a ampla participação da população na definição e controle do orçamento público, sobretudo das camadas sociais historicamente marginalizadas do processo decisório de políticas públicas no Brasil, por meio dos diversos conselhos setoriais, da realização de audiências públicas ou outros processos participativos;
- d. Buscar a reformulação e democratização do processo orçamentário e de suas instâncias decisórias.

O FÓRUM entende que o conceito de responsabilidade fiscal tem sido uma luta dos movimentos sociais brasileiros há décadas pelo controle social das finanças públicas. Entretanto, o discurso oficial tem resumido esse conceito simplesmente às determinações de uma lei, no caso a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, lei que apresenta disposições enfaticamente destinadas ao pagamento de dívidas já contraídas- justamente devido a condutas fiscais irresponsáveis sobretudo do Governo Federal, deixando de enfrentar questões centrais para a promoção do desenvolvimento econômico e social no país. Para nós, a responsabilidade fiscal deve estar a serviço da Justiça Social através do Equilíbrio Fiscal e da conduta ética e moral das autoridades públicas na gestão dos recursos públicos.

Por entendermos que o orçamento é um meio e não um fim em si mesmo, acreditamos que os objetivos do Fórum Brasil do Orçamento serão alcançados em articulação com os setores organizados da sociedade civil brasileira, respeitando a identidade e a intervenção autônoma de cada organização partícipe, na luta para a construção e efetivo exercício da democracia e da cidadania.

Brasília, 31 de agosto de 2002.

## Entidades do FBO

- ACTIONAID Brasil
- ADA AÇÁÍ – Associação de Desenvolvimento da Agroecologia e Economia Solidária da Amazônia Ocidental
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
- AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento
- AGERE – Cooperação em Advocacy
- AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
- AMENCAR – Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO
- CAPITAL SOCIAL – Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento e Fortalecimento das Ações Sociais
- CÁRITAS Brasileira
- CCLF - Centro de Cultura Luiz Freire
- CEDECA-CE – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará
- CEDECA Pé na Taba-AM – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Pé na Taba Amazonas
- CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
- CENTRAC - Centro de Ação Cultural / Paraíba
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
- CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
- CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
- CMP - Central dos Movimentos Populares
- COFECON – Conselho Federal de Economia
- COLETIVO LEILA DINIZ – Ações de Cidadania e Estudos Feministas
- COMUNIDADE BAHÁ'Í DO BRASIL
- CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
- CORECON-DF – Conselho Regional de Economia do DF
- CORECON-RJ – Conselho Regional de Economia do RJ
- CORECON-RN – Conselho Regional de Economia do RN
- CORECON-SP – Conselho Regional de Economia de SP
- CTA – Centro dos Trabalhadores da Amazônia
- CULTIVA – Instituto Cultiva
- FACHANWALT Consultores
- FASE – Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educação
- FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
- FISENGE – Federação de Sindicatos de Engenheiros
- FOPRJ - Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro
- FÓRUM DE ACOMPANHAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE SÃO PAULO
- FÓRUM MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE / Petrópolis-RJ
- FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DE NITERÓI
- FÓRUM PERMANENTE DE RESPONSABILIDADE SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL
- FPOP Uberlândia – Fórum Permanente do Orçamento Participativo / Uberlândia-MG
- FREPOP – Fórum de Educação Popular
- FUNDAÇÃO ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente
- FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL
- GESST/UnB – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho da UnB
- GOPSS/FSS/UERJ – Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- ICAP – Instituto de Capacitação, Assessoria e Projetos
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
- INSTITUTO EQUIT – Gênero, Economia e Cidadania Global
- Instituto Universidade do Verde – UNIVERDE
- MISSÃO CRIANÇA
- MMNEPA – Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense
- MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
- MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- NP3/UnB – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da UnB
- PACS – Políticas Alternativas para o Cone Sul
- UNAFISCO Sindical – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal