



**VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

CIUDAD DE PANAMÁ, 28-31 DE OCTUBRE DE 2003

— PAINEL —

**A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO
DESENVOLVIMENTO LOCAL: NOVOS TEMAS PARA DISCUSSÃO?**

***A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça:
considerações preliminares***

Delaine Martins Costa

APOIO: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM
Department for International Development - DFID

SUMÁRIO

I - Introdução	3
II - Desigualdades de gênero e raça: um desafio não só para as políticas públicas	6
III - A gramática orçamentária no Brasil: uma breve descrição	12
IV - As iniciativas de gênero e orçamento	20
V - Considerações finais: limites e possibilidades de transposição	22
VI - Bibliografia	25
VII - Resenha Biográfica	29
VIII - Resumo	29

A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: considerações preliminares

Delaine Martins Costa

“... vivemos nossas vidas com uma consciência e um horizonte que não abrangem a totalidade da sociedade, das instituições e das forças que nos atingem. De alguma maneira, os vários horizontes limitados das pessoas se ligam e se sobrepõem, produzindo um mundo maior que o agregado de suas respectivas práxis gera, mas que ninguém consegue visualizar.”¹

I - Introdução

Uma das principais especificidades dos estudos de gênero refere-se à proposta de modelos interpretativos que tragam à tona a condição diferenciada de homens e mulheres na sociedade, revelando-se assim a premissa de que os processos e as relações sociais são estruturados a partir das hierarquias entre os sexos masculino e feminino. Diversos campos de conhecimento foram, sob essa perspectiva, subvertidos a partir desse pressuposto, o qual conduziu pesquisadores e estudiosos das ciências humanas a lançarem problematizações as quais inauguram disputas e rupturas no campo intelectual².

O amplo debate inaugurado pelos estudos feministas ou estudos de gênero coloca em xeque não só a própria produção do conhecimento como torna inesgotável o repertório de questões a serem perseguidas sob égide das diferentes disciplinas e forças disciplinadoras. Isso não significa dizer que os estudos de gênero tenham permeado com a mesma intensidade os diferentes campos do conhecimento, sendo possível afirmar que, via de regra, a pertinência do tema, em contraposição a outros, permanece alheia e circunscreve, por sua vez, o interesse de um restrito grupo de pesquisadores e estudiosos, em geral do sexo feminino e militantes feministas.

Ao propor o presente painel, intitulado “A Reforma do Estado e da Administração Pública sob a ótica do Desenvolvimento Local: Novos Temas para Discussão?”, os seus integrantes partiram do reconhecimento de que gênero, como uma categoria de análise, encontra-se apartada do debate sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Isso ocorre ainda que os processos de redemocratização, levados a cabo no Brasil nas duas últimas décadas, tenham ampliado o diálogo entre o governo e a sociedade civil, resultando, entre outros fatores, no aumento de mecanismos de participação e representação feminina no âmbito governamental e não governamental.

¹ Cf. Barth, Fredrik. A análise da cultura nas sociedades complexas. In: ____ *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000. p. 137.

² Entre os vários exemplos que poderiam ser citados, um deles refere-se ao debate inaugurado no campo da história sobre a institucionalização dos estudos de gênero. Sobre esse assunto, ver por exemplo Perrot, Michelle. Sur l’histoire des femmes en France. In: *Revue du nord*. Tome LXIII, nº 250, Juille et Septembre, 1981, p. 569-579. Perrot, Michelle. Quinze ans d’histoire des femmes. In: *Sources Travaux Historiques — Dossier Femmes: universalité et exclusion*, nº 12, 1987. p. 19-27. Scott, Joan. História das mulheres. In: Burke, Peter. *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: UNESP, 1992. p. 63-95. Silva Dias, Maria Odila Leite da. Teoria e método dos estudos feministas: perspectiva histórica e hermenêutica do cotidiano. In: Costa, Albertina de Oliveira, e Bruschini, Cristina (org.). *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Ed. Rosa dos Tempos, 1992. p. 39-53. Para um outro campo de discussões ver, por exemplo, a abordagem das economistas feministas no site da Feminist Economics (<http://www.ruf.rice.edu>).

De acordo com Guzmán, e segundo os países analisados pela autora — entre eles o Brasil —, a reforma do estado avançou principalmente nas suas dimensões administrativas, econômicas e políticas e, em menor medida, na sua dimensão social:

... Existem algumas medidas orientadas a favorecer a participação cidadã na gestão e no controle do Estado, sem dúvida, são pouco perceptíveis as reformas orientadas a favorecer a equidade social e o reconhecimento dos grupos com menor poder como os atores dos processos da reforma institucional e da governabilidade democrática³ (s/d: 20).

No trabalho desenvolvido pela autora foram identificadas algumas dimensões da reforma do estado durante a década de 1990. Entre essas é dado destaque aos mecanismos de transparência da gestão pública. No que se refere a este aspecto, infere-se que os países que mais apresentaram intervenções nessa área são Bolívia, Chile, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai. O Brasil apenas destaca-se no que diz respeito à participação cidadã.

Com efeito, é possível afirmar que, ao longo das duas últimas décadas, no Brasil vêm-se ampliando os espaços de interlocução entre a sociedade civil e governo, colocando-se em prática mecanismos de participação que fortalecem a concepção da democracia como o governo pela discussão⁴. No que se refere à participação feminina, observa-se uma crescente presença das mulheres tanto nas disputas por cargos eletivos quanto nos movimentos sociais, constituindo-se, muitas vezes, num grupo de interesse e de pressão. Sob esse aspecto cabe destacar a institucionalização de organismos específicos voltados para a defesa dos direitos da mulher⁵, seja no nível, federal, estadual ou municipal, com destaque para a recém-criada Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Juntamente com a ampliação dos mecanismos de diálogo, de encaminhamento de demandas e de participação, de homens e mulheres, no processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas, diversas iniciativas, governamentais e não governamentais, foram colocadas em prática visando ao controle da administração dos recursos públicos. É sob esse aspecto que o presente trabalho pretende trazer contribuições e problematizações preliminares a partir do desenvolvimento de uma visão política sobre a administração dos recursos públicos no que se refere à *gramática* orçamentária e sua articulação com as perspectivas de gênero e raça.

O objetivo desse artigo é fornecer subsídios ao debate sobre as iniciativas de gênero e orçamento em curso, considerando-se as principais questões, problemas, desafios e metodologias empregadas. Assim, para o desenvolvimento do presente texto algumas observações se fazem necessárias. O artigo apoiou-se em levantamento não exaustivo de

³ GUZMÁN, Virginia. *Governabilidad democrática y género, una articulación posible*. Documento de trabajo elaborado en el marco del Proyecto CEPAL/DAW "Governabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mimeo, s/d. Trecho traduzido do espanhol para o português pela autora da presente comunicação.

⁴ Termo utilizado por Sartori, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Editora Ática, v. 1. O debate contemporâneo, 1994, p.6. Segundo argumento desenvolvido pelo autor não existe uma corrente teórica dominante sobre a democracia, sendo o debate contemporâneo marco por tensões entre fato e valor.

⁵ Apesar do crescimento da institucionalização de organismos específicos voltados para os direitos da mulher, as iniciativas governamentais ainda são escassas nesse campo se contrapostas aos demais tipos de conselhos existentes no país, especialmente aqueles cuja obrigatoriedade se impõe dada a exigência de fiscalização das políticas e de recursos, tais como, saúde, educação e assistência social. Sob esse aspecto, é possível afirmar que hoje existem no país cerca de 150 organismos específicos dos direitos da mulher seja a sua institucionalização por intermédio de Conselho, seja por meio de Coordenadorias.

literatura nacional e internacional e no estudo exploratório desenvolvido no âmbito do projeto “*Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados*” realizado, no período de agosto de 2002 a março de 2003, pela equipe do Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas, do IBAM, com o apoio do UNIFEM e do Fundo Belga.

O projeto original foi concebido considerando-se a experiência acumulada pelo Instituto na área de orçamento público e a necessidade de sua articulação com os trabalhos já desenvolvidos pelo Núcleo na área de políticas públicas. O projeto original passou a integrar do “*Programa de Apoio a Ações de Gênero e Raça*”, promovido pelo Department for International Development — DFID, com o apoio do UNIFEM, e que reúne outros subprojetos de distintas organizações governamentais e não governamentais, trazendo em comum, dentro do seu escopo, a preocupação em contribuir para a redução das desigualdades de gênero e raça.

O estudo exploratório⁶ desenvolvido pelo IBAM baseou-se, naquele momento, em levantamento de literatura sobre o tema gênero, raça e orçamento em três instituições de reconhecido saber no campo das finanças públicas e da gestão governamental, quais sejam IBAM, IPEA, e FGV⁷. Além disso, foi realizado levantamento de literatura internacional sobre o assunto, considerando-se as experiências já desenvolvidas em outros países, bem como foi desenvolvida metodologia preliminar para a realização de estudos de caso em Municípios do Estado do Rio de Janeiro. A metodologia foi apresentada em Reunião Técnica, realizada nos dias 24 e 25 de fevereiro de 2003, com representantes de Municípios previamente identificados pela equipe de pesquisadores e que poderão vir a acolher a proposta.

Foi possível identificar ao longo dos sete meses de trabalho que apesar dos diversos esforços realizados em outros países e de bibliografia produzida sobre gênero e orçamento (ou *Gender Budget Initiative – GBI*), em especial internacionalmente, há poucos trabalhos desenvolvidos na América Latina que enfoquem gênero e orçamento e, em especial, o orçamento municipal. Quando se trata da inclusão do enfoque de raça os trabalhos tornam-se ainda mais escassos e quase inexistentes.

O tema do projeto requer um esforço de sensibilização e tradução, uma vez que o campo do orçamento municipal apresenta-se com um conteúdo preponderantemente normativo e hermético. Isso significa dizer que se faz necessário, inicialmente, compreender a *gramática* orçamentária e sua imbricação com os aportes de gênero e raça. Não se trata apenas de identificar as experiências de orçamento participativo e compreendê-las sob a ótica da participação feminina e da alocação e negociação de recursos, pois, como sabemos, os recursos disponíveis para tal tipo de orçamento referem-se a um percentual muito pequeno do total do orçamento municipal. O principal desafio refere-se à transversalização das perspectivas de gênero e raça no âmbito do orçamento municipal.

O orçamento municipal é passível de uma leitura a partir das perspectivas de gênero e raça desde que se desenvolva esse tipo de percepção. Contudo, o orçamento em si não esgota as imbricações passíveis de serem relacionadas entre os temas de gênero e raça. Ele é o resultado de injunções políticas e normativas, fazendo-se necessário, por este motivo, a realização de estudos de caso que permitam o acompanhamento *in loco* dos processos sociais subsumidos à elaboração e à implementação do orçamento municipal.

⁶ Ver relatório final do projeto em www.ibam.org.br

⁷ Ver o texto *Políticas Públicas de Gênero e Raça e sua Articulação com a Gramática Orçamentária*, elaborado por Jacqueline Hermann, que sistematiza o resultado do levantamento bibliográfico. In: *Relatório Final* do projeto “*Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados*”. IBAM/UNIFEM/Fundo Belga: 2003.

Não há um modelo a ser perseguido, cabendo em cada caso, e em função do compromisso, disposição e disponibilidade dos Governos Municipais e da sociedade civil, desenvolver uma metodologia de trabalho a ser estabelecida em comum acordo para o desenvolvimento de estudos.

Como primeira iniciativa, representantes de Municípios que participaram da Reunião Técnica demonstraram adesão ao tema e à metodologia do projeto, indicando ser possível desenvolver um trabalho conjunto, respeitadas as especificidades locais. Sob esse aspecto, a reunião foi imprescindível para o estabelecimento do primeiro contato com os representantes e para sua aproximação do tema, ainda que de forma preliminar. A reunião permitiu suscitar questões provocadoras do debate a respeito das desigualdades de gênero e raça e seu enfrentamento pelas políticas públicas e, na mesma intensidade, mas ainda de modo desvinculado, a respeito da *gramática* orçamentária.

Os estudos de caso viabilizarão uma análise com maior densidade dos processos que envolvem a relação entre a formulação e implementação de políticas públicas e a do orçamento municipal, permitindo produzir instrumentos que auxiliem gestores e sociedade civil a agenciar práticas sociais que gerem impacto sobre a melhoria da qualidade de vida.

O presente artigo carece, portanto, de material empírico coletado por intermédio de estudos que permitam ultrapassar uma abordagem normativa e demonstrar os processos sociais subjacentes à negociação, alocação e execução de recursos no âmbito do orçamento municipal e sua articulação com a *gramática* orçamentária sob as perspectivas de gênero e raça. Portanto, a proposta de uma metodologia ou de um *savoir-faire* para análise e intervenção políticas no processo de alocação de recursos limita-se a investigações teóricas produzidas em outros contextos mas, ainda assim, passíveis de transposição considerando-se a sociedade brasileira e as especificidades do orçamento municipal.

No desenvolvimento do texto pretende-se apontar algumas questões relacionadas ao campo das políticas públicas e suas imbricações com as dimensões de gênero e raça. Será apresentada uma breve descrição sobre a *gramática* orçamentária no Brasil, tomando-se como referência o orçamento municipal. Compreendidos alguns dos aspectos da dinâmica do orçamento público, o artigo passará a descrever um sucinto panorama sobre trabalhos já desenvolvidos sobre gênero e orçamento, visando, assim, mapear o debate em que tais iniciativas são originadas, bem como os pontos em comum e as suas especificidades. Por fim, a análise vai deter-se sobre as possíveis articulações entre essa *gramática* e as questões de gênero e raça no âmbito das políticas públicas. Serão tecidas considerações visando apresentar algumas questões que venham a contribuir para a construção de um *savoir-faire* no campo das políticas públicas e do orçamento municipal levando-se em conta as ações voltadas para a redução das desigualdades de gênero e raça no campo das políticas públicas.

II - Desigualdades de gênero e raça: um desafio não só para as políticas públicas

Como já foi dito, ao longo das duas últimas décadas tem sido possível acompanhar o debate na sociedade brasileira sobre a consolidação da democracia e as suas múltiplas formas de exercício. Por outro lado, o termo gênero passou a ser incorporado ao vocabulário das políticas públicas e das agências de cooperação, permeando diferentes esferas institucionais. Ambos os campos de debate levam à intercessão entre o mundo da política por intermédio da representação pelo voto e das reivindicações em termos de necessidades e de direitos.

Resultado de intensa mobilização dos movimentos sociais e dos movimentos feministas, é possível afirmar que hoje dispõe-se de um relativo consenso sobre a desigualdade de acesso e de oportunidades entre homens e mulheres, cabendo às políticas públicas intervir sobre tal condição. Entre as medidas que vêm sendo adotadas, no Brasil, cabe destacar, no campo político, ações afirmativas garantidas por intermédios das Leis Federais nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, as quais incidem diretamente sobre as eleições proporcionais, isto é, os cargos do legislativo⁸. Em ambos os casos, tais leis contribuíram para aumentar notadamente a representação feminina nos parlamentos das três esferas de Governo⁹.

No campo das políticas públicas, observa-se a recorrência de alguns padrões voltados para a institucionalização do enfoque de gênero, isto é, questionar as práticas institucionais que criam e produzem desigualdades sociais e de gênero e provocar mudanças. Sobretudo na esfera das políticas municipais, pode-se destacar a implementação de programas e ações voltados para a população feminina e a institucionalização de organismos específicos de defesa dos direitos da mulher, tais como Conselhos, Coordenadorias e Secretarias¹⁰. Contudo, a despeito da diversidade de abordagens subjacentes aos processos de implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres ou, em alguns casos, para a redução das desigualdades de gênero, prevalece a existência de programas, projetos e ações pontuais, isto é, desvinculadas de uma prática de planejamento governamental que viabilize a implementação de políticas públicas com enfoque de gênero. Via de regra, tende a prevalecer, entre as múltiplas abordagens de planejamento, implícita ou explicitamente implantadas, o enfoque racional-compreensivo em contraposição ao do planejamento advocacional.

Não cabe aqui aprofundar a discussão sobre os enfoques de planejamento e a metodologia de planejamento para o gênero¹¹, contudo, cabe chamar a atenção para a

⁸ Resultado de iniciativas de diversos segmentos da sociedade – especialmente da Bancada Feminina do Congresso Nacional, do movimento de mulheres e de organizações não governamentais –, a Lei Federal nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, no artigo 11, parágrafo 3º estabelece que: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Já a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, no artigo 80, define que “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar”. Na mesma lei, o artigo 10, parágrafo 3º prevê que “Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

⁹ Para uma análise do impacto do sistema de cotas ver: Malheiros, Sônia. Dossiê – Mulheres na política, mulheres no poder. In: *Revista Estudos Feministas*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas – UFSC, Centro de Comunicação e Expressão – UFSC, Vol. 9, n.1, 2001, p. 164-297. Sobre a representação feminina na política ver: IBAM, *Participação Feminina na Construção da Democracia: Um Levantamento do Resultado das Eleições Municipais (1992 a 2000) e Estaduais e Federais (1994 a 2002)*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Disponível em www.ibam.org.br

¹⁰ Para leitura de ações implementadas nas duas últimas décadas ver, entre outros: Costa, Delaine Martins. Gênero: desafio para políticas públicas. In: IBAM, *Revista de Administração Municipal — Municípios*, IBAM: Rio de Janeiro, Ano 45, nº 222, nov./dez., 1999, p.10-14. Suárez, Mireya. *Gestão Local e desigualdades de gênero*. Brasília: Agende 2002. Fujiwara, Luis. *Governo: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2002 (dissertação mimeo).

¹¹ Entre outros artigos introdutórios e publicações, sugere-se: Levy, Caren. Which framework? Gender training: four current models. In: *The Network Newsletter*, The British Council. November, 1997, nº 14, p.4-5. Costa, Delaine Martins. Notas ao planejamento para o gênero. In: Rocha, Nilton Almeida (org.). *Novas leituras de administração municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002, p. 178-183. Moser, Caroline. *Gender learning and development; theory, practice and training*. London: Routledge, 1993.

discussão sobre os processos de planejamento e de gestão governamentais pois é sobre eles que incidem a capacidade de conceber e executar políticas públicas que considerem a diversidade de agentes sociais. É sob esse aspecto que reside um dos principais desafios para os mediadores de políticas públicas, qual seja, imersos no mundo técnico e político da burocracia governamental viabilizar sistemas de informação, monitoramento, implementação e avaliação de políticas públicas que pressuponham a diversidade e especificidades dos diferentes grupos sociais, especialmente aqueles sobre os quais as desigualdades sociais incidem com maior tenacidade. Nesse sentido, trata-se não apenas de mudança de percepções de todos aqueles, homens e mulheres, envolvidos diretamente com as políticas governamentais, mas também mudanças de procedimentos que auxiliem a eclodir a diversidade para a qual as políticas públicas poderiam ser concebidas.

Podemos afirmar que a categoria gênero — a despeito de suas distintas utilizações — tem viabilizado um maior reconhecimento do ideário feminista, assim como das desigualdades estruturais que afetam distintamente homens e mulheres, contribuindo para inscrever, no campo das políticas públicas, a pertinência do tema e da utilização do termo. Estes, entre outros fatores — como por exemplo, o Ciclo Social de conferências promovidas pela da ONU¹² —, têm levado à implementação de políticas setoriais que operam com uma visão diferenciada em sua concepção, como é o caso, na saúde, da atenção aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. O esforço empreendido na tentativa de inscrever “políticas de gênero” tem resultado em políticas setoriais que incorporam determinadas demandas dos segmentos femininos da população. Não se trata apenas da implantação de políticas voltadas para o alívio da pobreza, mas também para a melhoria da condição feminina.

Ainda que tais políticas venham a atender majoritariamente às demandas ou necessidades dos mais pobres da população, elas também visam atender problemas que afetam diretamente a condição feminina, como no caso das políticas de prevenção e combate à violência contra a mulher. Políticas nas área de educação, saneamento, habitação, transporte também tendem a afetar mais as mulheres, uma vez que as tarefas relacionadas aos cuidados com a subsistência da família permanecem como de sua responsabilidade, resultado da divisão sexual do trabalho. Por outro lado, a percepção predominante de que a sociedade está dividida entre pobres e não pobres influenciou a elaboração de muitos indicadores sociais cujos dados inviabilizavam apontar o impacto sobre homens e mulheres. Apesar da empiria somada à inferência levar a indicar que as mulheres predominam nos grupos mais pobres, foi necessário proceder-se à desagregação dos dados por sexo e à construção de indicadores de gênero, esses últimos voltados tanto para a condição quanto para a posição social de homens e mulheres. A produção de informações e de sistemas de informação que operam com os dados desagregados permite, assim, uma análise mais acurada, assim como o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, tornando visível o impacto diferenciado entre homens e mulheres. Não por acaso, os estudos de gênero têm investido em termos que reforçam as capacidades de percepção visual: perspectiva de gênero, enfoque de gênero, invisibilidade, olhar feminino etc.

Contudo, se por um lado os estudos de gênero têm contribuído para dar visibilidade à posição diferenciada entre homens e mulheres e às especificidades da condição feminina,

¹² Entre os eventos realizados destacam-se: Cúpula Mundial da Infância (Nova Iorque, 1990); Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992); Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993); Conferência sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Conferência Internacional sobre a Mulher (Pequim, 1995); Conferência sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996); Cúpula sobre Alimentação (Roma, 1996); Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas correlatas de intolerância (Durban, 2001).

por outro, o campo de estudos também levou à produção da crítica sobre o conceito de gênero e os limites de sua transposição quando pensado no sentido de substituição do termo mulher por gênero. Mais uma vez não cabe aqui tratar exclusivamente dessa discussão, o que nos levaria para longe dos objetivos do presente trabalho. Mas vale chamar a atenção para o predomínio de perspectiva essencialista na qual o termo mulher passa a ser evocado em nome de uma identidade comum e predominante a despeito das diferenças entre as próprias mulheres. Sob esse aspecto, vale reproduzir as palavras de Butler¹³:

Os debates feministas contemporâneos sobre o essencialismo colocam de uma outra maneira a questão da universalidade da identidade feminina e da opressão masculina. As alegações universalistas são baseadas em um ponto de vista epistemológico comum ou compartilhado, compreendido como consciência articulada, ou como estruturas compartilhadas de opressão, ou como estruturas ostensivamente transculturais da feminilidade, maternidade, sexualidade e/ou *écriture feminine*. (...) esse gesto globalizante gerou um certo número de crítica da parte das mulheres que afirmam ser a categoria “mulheres” normativa e excludente, invocada enquanto as dimensões não marcadas do privilégio de classe e de raça permanecem intactas. Em outras palavras, a insistência sobre a coerência e unidade da categoria das mulheres rejeitou efetivamente a multiplicidade das interseções culturais, sociais e políticas em que é construído o espectro das mulheres. (2003, p. 34).

A discussão sobre a perspectiva essencialista e não essencialista remete-nos às oposições binárias que estabelecem distinções entre a possibilidade de uma identidade fixa em contraposição a uma identidade mutante e fluída, tal como analisado por Woodward¹⁴. De acordo com a autora, importa discutir identidade e diferença uma vez que: “só podemos compreender os significados envolvidos nesses sistemas [de representação] se tivermos alguma idéia sobre quais posições-de-sujeito eles produzem e como nós, como sujeitos, podemos ser posicionados em seu interior” (2001, p. 17). Trata-se do posicionamento do sujeito e o lugar a partir do qual fala, isto é, dos discursos e dos sistemas de representação que constroem os lugares a partir dos quais os indivíduos podem se posicionar e a partir dos quais podem falar, como apontado pela autora. Sob esse aspecto, não haveria porquê pensar numa identidade fixa, numa essência, se concordarmos que os significados são fluidos e não fixos. Contudo, uma das questões principais refere-se às relações de poder subjacentes às práticas de significação — e, como acrescenta Woodward —, tais relações de poder incluem o poder para definir quem é incluído e quem é excluído.

Sob a perspectiva do desenvolvimento de políticas de direitos humanos, Crenshaw¹⁵ chama a atenção para a incorporação da perspectiva de gênero, a qual coloca em xeque a universalidade dos direitos. Nesse campo, diversas instâncias normativas e políticas são agenciadas no sentido da incorporação da análise de gênero, ao passo que a dimensão racial ou da discriminação racial tende a tornar-se secundária. Para a autora:

¹³ Para análise dos argumentos da autora a respeito da produção da “unidade” entre as mulheres ver: Butler, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Sujeito e História.

¹⁴ Woodward, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: Silva, Tomaz Tadeu da. (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 7-72.

¹⁵ Crenshaw, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In: *Revista Estudos Feministas*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Universidade Federal de Santa Catarina. Vol. 10, N. 1/2002, p. 171-188.

A garantia de que todas as mulheres sejam beneficiadas pela ampliação da proteção dos direitos humanos baseados no gênero exige que se dê atenção às várias formas pelas quais o gênero intersecta-se com uma gama de outras identidades e ao modo pelo qual essas intersecções contribuem para a vulnerabilidade particular de diferentes grupos de mulheres. Como as experiências específicas de mulheres de grupos étnicos ou raciais definidos são muitas vezes obscurecidas dentro de categorias mais amplas de raça e gênero, a extensão total da sua vulnerabilidade interseccional ainda permanece desconhecida e precisa, em última análise, ser construída a partir do zero. (2002, p. 174)

Ao cunhar o termo interseccionalidade a autora propõe não apenas analisar as diferentes formas de incidência da subordinação, mas também, segundo suas palavras: “como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos [da subordinação], constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento” (2002, p. 177). Sob a perspectiva de análise da subordinação, Crenshaw destaca o problema da “superinclusão” e da “subinclusão”. No primeiro caso, o termo diz respeito a um problema ou condição específica que afeta a um grupo de mulheres, sendo, assim, compreendido como um problema de mulheres, ainda que o racismo ou alguma outra forma de discriminação tenha incidido com igual ou maior intensidade. Já no caso da “subinclusão”, o termo refere-se à situação em que um subconjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, mas o mesmo não é percebido como tal por não fazer parte da experiência do grupo de mulheres dominantes. Tal como sintetizado pela própria autora: “nas abordagens subinclusivas da discriminação, a *diferença torna invisível* um conjunto de problemas; enquanto que, em abordagens superinclusivas, a própria *diferença é invisível*” (grifos de Crenshaw, 2001, p. 176).

Estas questões são particularmente relevantes uma vez que estamos tentando tratar da diversidade dos agentes sociais envolvidos na implementação de políticas públicas e, por conseguinte, de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social. Diversos estudos realizados no Brasil na última década¹⁶ têm contribuído para tornar evidente que a pobreza não está circunscrita a um problema de classe, sendo necessário incorporar a esse debate as dimensões de gênero e de raça. A explicitação do racismo como produtor da desigualdade de oportunidades e de acesso origina um conjunto de iniciativas que se, por um lado, contribui para dar visibilidade a esta diferença de condição e de posição entre mulheres e homens e entre brancos e negros, por outro, requer uma mudança de perspectiva sobre os processos sociais que operam na produção e reprodução das

¹⁶ Entre outros ver: Werneck, Jurema (org.) *Desigualdade racial em números: coletânea de indicadores das desigualdades raciais e de gênero no Brasil*. Criola: Rio de Janeiro, 2003. Vol. 1 e 2. Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial — INSPIR; Centro de Solidariedade AFL/CIO; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos — DIEESE. *Mapa da população negra no mercado de trabalho; regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e Distrito Federal*. INSPIR: São Paulo, 1999. Sant’anna, Wania. Desigualdades étnico/raciais e de gênero no Brasil: as revelações possíveis dos Índices de Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero. In: *Revista Proposta*. FASE: Rio de Janeiro, março/agosto 2001, nº 88/89 – Trabalho e Desenvolvimento Humano II, p. 16-33. Heringer, Rosana. Faces e cores da desigualdade racial no Brasil: um balanço dos anos 90. In: revista *Democracia viva*. IBASE: Rio de Janeiro, nº 11, julho/agosto 2001, p. 42-46. Heringer, Rosana. *Desigualdades raciais no Brasil*. Documento elaborado como subsídio ao processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas correlatas de intolerância. Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, abril 2000, mimeo. Henriques, Ricardo. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. In: IPEA: Rio de Janeiro, 2001. Texto para Discussão, 807.

desigualdades. Como destacado por Bento¹⁷: “negros e negras não são discriminados porque são pobres, mas são pobres porque são discriminados” (2003. p.10).

No campo das políticas públicas os trabalhos existentes que tratam da articulação entre a dimensão de gênero e raça são escassos¹⁸, destacando-se aquele organizado por Carvalho e Ribeiro¹⁹ e que trata da análise de ações implementadas pela gestão da Prefeitura de Santo André, incluindo-se aí o programa de modernização administrativa e o orçamento participativo. De acordo com as autoras:

... fica evidente que a não consideração da participação efetiva das mulheres e negros nos processos de elaboração, execução e avaliação de políticas deixa de lado importantes conhecimentos acumulados a partir de aprendizados que envolvem o cotidiano e apreensões teóricas e políticas. Por isso é importante que as intervenções sejam conectadas com a investigação e monitoramento das ações, e o conjunto de instituições — o poder público e as ONGs — deve ser protagonista nesta tarefa, cada um desenvolvendo sua responsabilidade. Tudo isso subsidia a implementação de combate à discriminação e exclusão social, contribuindo para a qualificação das políticas públicas nas área de gênero e raça (2001, p. 13).

Com efeito, assim como os modelos de planejamento governamental vigentes tendem a reproduzir práticas sociais que não consideram a condição diferenciada entre homens e mulheres, o mesmo raciocínio se aplica quando pensamos as diferenças entre as mulheres e entre homens e mulheres negros e brancos. A mudança de perspectiva a ser agenciada diz respeito não só aos agentes políticos e mediadores de políticas públicas, mas também ao reconhecimento do racismo como um traço estruturante das relações raciais no Brasil, como apontado por Bairros²⁰. O campo das políticas públicas tende a ser um espaço privilegiado para a produção de mudanças sociais, se considerarmos a consolidação da democracia em suas múltiplas formas de expressão. Por um lado, cabe às instituições democráticas serem dotadas de sistemas de informação, monitoramento, avaliação, entre outros aspectos, que subsidiem a concepção e a implementação de políticas públicas que tornem visível o impacto diferenciado da ação governamental sobre a população masculina e feminina, branca e negra, assim como da alocação de recursos, como será visto mais adiante. Por outro lado, distintas iniciativas governamentais e não governamentais têm sido somadas para ampliar a discussão na arena política acerca das práticas sociais que operam na produção de relações assimétricas marcadas pelo sexismo e racismo, além da classe social. Ainda que a institucionalização de organismos e políticas específicas representem uma exceção, cabe enfatizar a importância da criação, em nível federal, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da difusão da abordagem dos direitos humanos como um fator imprescindível ao desenvolvimento econômico e social.

¹⁷ Bento, Maria Aparecida da Silva. A cor do silêncio. In: *Democracia viva*. IBASE: Rio de Janeiro, 2003. nº 16, mai 2003/jun 2003, nº 16, p. 9-13.

¹⁸ Ver texto e anexos com quadros da literatura identificada e classificada em Hermann, Jacqueline. *Políticas públicas de gênero e raça e sua articulação com a gramática orçamentária*. Disponível na homepage do IBAM (www.ibam.org.br), na Área Desenvolvimento Econômico e Social

¹⁹ Carvalho, Maria do Carmo A . Albuquerque; Ribeiro, Matilde (org.) *Gênero e raça nas políticas públicas: experiências em Santo André* — SP. São Paulo: Pólis, 2001.

²⁰ Bairros, Luzia. Desigualdades raciais e políticas públicas. In: *O povo*, 13 de maio de 2003, Fortaleza, CE.

III - A gramática orçamentária no Brasil: uma breve descrição

Essa sessão do artigo será dedicada a destacar sucintamente os aspectos normativos relacionados ao orçamento público no Brasil para que se possa compreender o campo no qual se insere o orçamento municipal. Absolutamente, não se trata aqui de esgotar o assunto ou apontar questões pertinentes à sua “engenharia”. Muitos trabalhos²¹ têm sido elaborados por especialistas das áreas de economia, finanças e administração e que abordam na densidade requerida assuntos específicos desse campo do conhecimento.

Contudo, a intenção é fornecer subsídios aos leitores que se sentem estrangeiros à essa discussão, familiarizando-os com a dinâmica do orçamento público. Entre outros, é por este motivo que adotamos o termo *gramática* do orçamento²². Por se tratar de uma área de conhecimento que produz a normatização de um conjunto de procedimentos e de regras, subsumidas na arena política, muitas vezes o seu entendimento é de difícil compreensão o que, geralmente, inviabiliza qualquer tipo de diálogo entre a sociedade civil, mediadores de políticas públicas e especialistas em finanças públicas. Dado o hermetismo de seu conteúdo associado às especificidades dos termos e seus significados, torna-se necessário para os “estrangeiros” apreender alguns dos procedimentos e normatizações subjacentes ao processo de elaboração e execução do orçamento público. Nesse sentido, cabe a todos aqueles interessados no diálogo circunscrito a esse campo aprender a “linguagem” do orçamento, o que se viabiliza mediante o conhecimento e exercício de suas regras e princípios.

Para a compreensão do orçamento no Brasil é imprescindível concebê-lo no âmbito do Sistema de Planejamento Nacional, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, o qual é formado por um conjunto de planos que orientam e autorizam a ação do governo na produção de bens e serviços à sociedade, tal como sistematizado no quadro a seguir:

²¹ Entre outros autores, ver: Vainer, Ari; Albuquerque, Josélia; Garson, Sol. *Gestão fiscal responsável: Lei Orçamentária Anual – manual de elaboração*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/BNDES, 2001. Silva, Cláudio Nascimento; Redondo, Alcides; Reis, Heraldo da Costa. *Orçamento e contabilidade*. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, 1997. Rezende, Fernando; Cunha, Armando (coord.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. Shick, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Chile: CEPAL/ILPES, 2002, Serie Gestión Pública.

²² No desenvolvimento da fase inicial do projeto “Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados” apresentado na introdução do texto, a equipe contou com a participação de Cláudio Nascimento Silva, especialista na área de orçamento e finanças públicas, responsável pela elaboração do texto “Finanças Públicas: para entender a gramática orçamentária”, o qual subsidiou as discussões do projeto. O texto insere-se no relatório final do projeto, disponível na *homepage* do IBAM (www.ibam.org.br).

Quadro I
Planos constitutivos do Sistema de Planejamento Nacional

Plano	Objetivo	Conteúdo	Período de Abrangência	Encaminhamento do projeto de lei
Plano Plurianual — PPA	Dispor as diretrizes estratégicas da Administração	Reflete as diretrizes, os objetivos e as metas de governo, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.	Entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Nos demais entes da federação, legislação própria poderá fixar outro calendário tendo em vista atender às peculiaridades locais	Poder Executivo deve enviar para discussão no Legislativo até 31 de agosto. O Poder Legislativo envia para sanção até o encerramento da sessão legislativa.*
Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO	Orientar a elaboração da Lei de Orçamento Anual — LOA e definir regras e compromissos que garantam a execução do orçamento para o exercício financeiro a que se refere	Seu conteúdo dispõe sobre as diretrizes e a estrutura orçamentária, as metas e prioridades da Administração para o ano que se elabora o orçamento, as modificações na legislação tributária, as alterações na política de pessoal, o equilíbrio das contas públicas, critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira, normas para a apuração de custos e avaliação de resultados, orientações quanto a transferências governamentais, metas financeiras para receita, despesa e resultado e os riscos fiscais à gestão orçamentária e financeira.**	Um exercício financeiro, isto é, 1º de janeiro a 31 de dezembro	Poder Executivo deve enviar para discussão no Legislativo até 15 de abril. O Poder Legislativo envia para sanção até o encerramento da sessão legislativa.*
Lei de Orçamento Anual — LOA	Apresentar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo em curto prazo e operacionalizar as diretrizes estratégicas de médio e longo prazos	O orçamento deve compreender: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social, Orçamento de Investimento das Empresas. O orçamento anual é o plano que obrigatoriamente apresenta, segundo orientação legal, as fontes de receita da entidade	Um exercício financeiro, isto é, 1º de janeiro a 31 de dezembro	Poder Executivo deve enviar para discussão no Legislativo até 31 de agosto. O Poder Legislativo envia para sanção até o encerramento da sessão legislativa.*

* Prazo estabelecido para a União. Estados e Municípios podem adotar prazos diferentes, desde que estabelecidos em lei do próprio âmbito.

** Constituição Federal de 1988, art. 165 e Lei Complementar 101/2000, art. 3º.

Fonte: Silva, Cláudio Nascimento. Finanças públicas: para entender a gramática orçamentária. In: *Relatório Final* do projeto Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados. IBAM/UNIFEM/Fundo Belga: 2003.

O processo orçamentário, de acordo com Silva, pode ser definido como: "contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia as receitas e despesas do setor público. Compreende, assim, uma série de atividades que vai desde a concepção do Orçamento Anual até a prestação de contas dos atos realizados a partir do mesmo" (2003, p.11).

As etapas que compõem o ciclo orçamentário, no Brasil, são: (a) elaboração da proposta orçamentária, sob responsabilidade do Poder Executivo, tendo o Legislativo autonomia para a elaboração de suas propostas; (b) discussão, votação e aprovação da lei do orçamento, isto é, a tramitação da lei no Legislativo Municipal; (c) execução orçamentária, ou seja, a realização da receita (programação financeira, lançamento fiscal, arrecadação e recolhimento) e da despesa (programação financeira, licitação, empenho, liquidação e pagamento); (d) controle e avaliação da execução orçamentária.

Se foi possível uma rápida compreensão acerca da dinâmica do orçamento, com certeza cabe a pergunta a respeito da composição das receitas públicas, isto é, o conjunto de entradas financeiras no Patrimônio, oriundas de fontes diversificadas. O quadro a seguir, elaborado por Silva (2003, p. 16), nos fornece um panorama da sua composição na esfera municipal:

Quadro II
Receitas governamentais: classificação segundo categorias econômicas

Receitas Correntes (receitas provenientes do poder de tributar do Estado, da movimentação do seu patrimônio e das atividades que exerce)	Receitas de Capital (provenientes de terceiros ou da venda de patrimônio)
Receita Tributária ✓ impostos ✓ taxas ✓ contribuições de melhoria	Operações de Crédito ✓ empréstimos ✓ financiamentos
Receita de Contribuições	Alienação de Bens e Direitos
Receita Patrimonial ✓ juros de aplicação financeira ✓ aluguéis ✓ laudêmios	Transferências de Capital
Receita de Atividades Econômicas (industrial, de serviços e agropecuárias) ✓ receita de matadouro ✓ receita de serviços de terminais rodoviários	Outras Receitas de Capital
Transferências Correntes ✓ transferências constitucionais (FPM, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota-parte do IPI, cota-parte do ITR) ✓ convênios (saúde)	
Outras Receitas Correntes ✓ dívida ativa ✓ juros de mora	

Fonte: Silva, Cláudio Nascimento. Finanças públicas: para entender a gramática orçamentária. In: *Relatório Final* do projeto Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados. IBAM/UNIFEM/Fundo Belga: 2003.

Cabe destacar que no caso do Governo Municipal, suas receitas advêm sobretudo das receitas tributárias e das transferências constitucionais, sendo que uma fonte importante de receitas é aquela proveniente de convênios com a União e os Estados. Vale chamar a atenção, como apontado por Bremaeker²³, que: "o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação de sua capacidade tributária (...) No final das contas, entre ganhos e perdas verifica-se que o resultado não foi muito além de um empate técnico" (2003, p. 4).

Uma modalidade que vem se ampliando nas administrações municipais refere-se à aos fundos especiais, isto é, uma restrição sobre um valor qualquer ou um conjunto de valores que se destina a um objetivo específico²⁴. Embora a criação de um fundo especial se dê por lei, cada ente da federação tem autonomia para criá-lo. No entanto, existem fundos especiais criados no âmbito da federação, tanto para a União, quanto para Estados e Municípios, entre o quais destacam-se: Fundo Municipal de Educação, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério — FUNDEF, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamentado em 2001²⁵.

Entre os diferentes aspectos passíveis de discussão no âmbito do processo orçamentário, um deles é particularmente relevante para o debate que o presente texto pretende empreender. Trata-se das escolhas orçamentárias, que segundo Rezende e Cunha:

... refletem um processo decisório em que distintos atores — burocratas, parlamentares, grupos privados de interesse etc. — atuam estrategicamente com vistas a maximizar os seus interesses. Os resultados dessa interação estratégica, se positivos ou não do ponto de vista do bem-estar coletivo, vão depender em grande medida da qualidade das instituições que regulam a disputa política por recursos públicos. (2002, p. 64).

Os mesmos autores também chamam a atenção para a importância do orçamento federal de 2002, aprovado e discutido no Congresso Nacional, pois esse seguiu as novas regras constitucionais que regulam a edição de medidas provisórias. Segundo os autores: "esse novo regime dá aos parlamentares maior poder para fazer escolhas no âmbito do orçamento, assim como para influenciar a política econômica" (2003, p. 62). Contudo, vale lembrar a conexão e a vasta rede de relações sociais existente entres os campos da política federal, estadual e municipal. Seria importante investigar em que medida tais mudanças alteraram as relações entre esses campos da política pois, como sabemos, no Brasil os Municípios são as bases eleitorais dos deputados estaduais e federais, além de seus agentes políticos desempenharem papéis fundamentais nas disputas político-eleitorais²⁶. Segundo esse ponto de vista, as escolhas orçamentárias também são o resultado da vasta rede de mediações, articuladas em diferentes esferas, na qual os agentes políticos dos

²³ Bremaeker, François E. J. de. *Panorama das finanças municipais em 2001*. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003. Estudos Especiais, nº 48.

²⁴ Para mais informações ver Reis, Heraldo da Costa. *Fundos especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. Mimeo.

²⁵ Ver Pinheiro, Júlio César Barbosa. *Anteprojeto de Lei que cria o Fundo Municipal de Combate e Erradicação da Pobreza*. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/LAM, 2001.

²⁶ Bezerra, Marco Otávio. *Em nome das bases*. Política, favor e clientelismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

Governos Municipais produzem influências sobre a alocação e execução de recursos públicos.

A partir de agora, é necessário dedicar atenção para dois tipos de iniciativas que buscam produzir metodologias que se utilizam da *gramática* orçamentária, quais sejam, o Orçamento Participativo (OP) e o “Orçamento Criança”. Nas últimas décadas, diversas experiências vêm sendo implementadas pela sociedade civil, por organismos governamentais e não governamentais no sentido de implementar práticas sociais voltadas para o aumento da influência sobre as escolhas orçamentárias, assim como para o acompanhamento da execução do orçamento²⁷. Apesar dessas experiências, via de regra, prescindirem das discussões que articulam o enfoque de gênero e raça, cabe deter-se resumidamente sobre elas.

As experiências de OP têm se difundido pelo país em uma grande diversidade de arranjos e modelos institucionais²⁸, sendo que a experiência que inaugurou essa prática foi realizada em Porto Alegre, na gestão de 1989-1992, quando representante do Partido dos Trabalhadores foi eleito. Parte do desafio de sistematização dessas experiências reside na própria atribuição de significados ao termo participação e sua imbricação com o orçamento.

Tomando como referência a pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia²⁹, existem 140 Municípios que implementam experiências relacionadas ao OP, sendo que as autoras identificaram e sistematizaram ações implementadas em 103 Municípios do país, no período de 1997 a 2000, o que representa cerca de 2% do total de municípios então existentes. Das experiências identificadas pelas autoras, a grande maioria, cerca de 84%, foi realizada em Municípios das regiões Sudeste e Sul e, especialmente, nos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo os quais reúnem, respectivamente, 20% e 21% do total das experiências. Cabe notar, como destacado pelas autoras, que no período de 1989-1992 foram identificadas apenas não mais que dez experiências de OP, todas elas em administrações municipais das regiões Sul e Sudeste, e que somente nos períodos de gestão subseqüentes ocorre a sua difusão para governos locais de Municípios situados em outros estados e regiões do Brasil.

Com relação ao porte dos Municípios que fizeram parte do universo da pesquisa, foi identificado que 28% detêm população até 20 mil habitantes, 32% refere-se a Municípios com população entre 21 a 100 mil habitantes e 31% diz respeito àqueles com população entre 101 mil habitantes até 500 mil habitantes. Segundo conclusão das autoras: “as experiências de Orçamento Participativo inscrevem-se tanto em contextos marcados pelo esvaziamento demográfico quanto em localidades caracterizadas por intensa incorporação de imigrantes, o que, evidentemente, altera o processo de organização social e a natureza dos obstáculos enfrentados na democratização da gestão dos recursos públicos” (2003, p. 33)

Distintos arranjos institucionais, no âmbito das administrações municipais, emergem das experiências auto-intituladas OP (2003, p. 42-43). Entre eles, foram identificados os seguintes organismos responsáveis por coordenarem o OP: (1) Conselho Municipal de OP,

²⁷ Vale voltar a atenção, por exemplo, para a produção de publicações que visam tratar do orçamento numa linguagem de fácil acesso. Fontes, Angela M. Mesquita; Reis, Heraldo da Costa (coord.). *Orçamento público e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2002. Reis, Heraldo da Costa (coord.). *A linguagem orçamentária. Para elaborar e acompanhar a execução do orçamento: o que é preciso saber sobre o orçamento público*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998. Reis, Heraldo da Costa (coord.). *Entendendo e participando da elaboração do orçamento municipal: o que é preciso saber sobre orçamento público*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

²⁸ Para uma avaliação recente ver Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

²⁹ Ribeiro, Ana Clara Torres; Grazia, de Grazia. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997a 2000*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes/Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

Coordenadoria do Conselho Popular, Coordenadoria da Assembléia Municipal do Orçamento, incluindo-se aí a participação da sociedade civil; (2) Secretaria Municipal de Planejamento, Diretoria de Planejamento ou Gabinete do Prefeito ou outros órgãos da administração municipal; (3) Assessorias e/ou equipes de estruturas já existentes na administração, que foram destacadas para coordenar o OP (Assessoria de Participação Popular ou Comissões internas variadas) e (4) órgãos novos que estão vinculados ao poder decisório da administração (Coordenadoria de Relações com a Comunidade, Superintendência do Orçamento Participativo, Coordenadoria do Orçamento Participativo ou Coordenadoria Municipal de Relações Administrativas). Conforme análise desenvolvida pelas autoras, cabe destacar como característica predominante o fato de tais experiências dependerem da vontade política do governante, o que contribui para explicar a incidência de casos em que o organismo responsável pela coordenação da participação está vinculado ao Gabinete do Prefeito (2003, p. 44).

Em termos de participação da população ou segmentos organizados, o mesmo estudo identificou como principais recorrências os representantes de: associações de moradores ou organizações comunitárias (77%); entidades religiosas (50%); entidades sindicais (44%); movimento de saúde (34%) e movimento de educação (33%). Dos temas predominantes destacam-se: o encaminhamento de novas necessidades em contraposição às prioridades reconhecidas e não atendidas de anos anteriores; os investimentos estruturais e os investimentos em políticas sociais (2003, p. 58 e 79).

Por último, cabe chamar a atenção para a dinâmica do processo orçamentário em face das injunções do orçamento participativo. Como sabemos, um dos principais nós górdios do debate e da metodologia subjacentes ao OP diz respeito ao percentual de recursos que de fato são disponibilizados para a tomada de decisão ou influência orçamentária. Em geral, as deliberações afetas ao OP dizem respeito às despesas com investimento, as quais, por sua vez, referem-se a um percentual sobre o total da receita orçamentária. Geralmente, no Brasil, as despesas com investimento representam entre 8 e 12% do total da receita orçamentária³⁰. No caso dos Municípios que contam com OP, observa-se uma maior variação, considerando a distribuição por grupos de habitantes. Por exemplo, nos Municípios com população de 20 a 50 mil habitantes, as despesas com investimentos atingem quase 17% do total da receita orçamentária, sendo que os menores percentuais são encontrados nos Municípios com mais de 500 mil habitantes, seja nos Municípios que praticam OP, seja nos demais Municípios do país. Em outras palavras, isso significa dizer que a experiência de participação ou influência sobre as escolhas orçamentárias são, em geral, limitadas pela própria composição do orçamento municipal. Via de regra, tal influência opera sobre um percentual das despesas com investimento, sendo que em alguns casos sabe-se que esse percentual representa 1% de tais despesas.

No caso da pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia, as informações foram de difícil obtenção por intermédio do questionário aplicado. Contudo, as autoras identificaram as seguintes situações relativas à participação na tomada de decisão sobre o orçamento, quais sejam: não deliberação de recursos, limitando-se o processo decisório à identificação de prioridades de investimentos (cerca de 10% dos casos); não obtenção de dado relativo ao percentual do orçamento global (37%); influência sobre até 10% do orçamento municipal (54%).

Para além da discussão sobre a real ingerência da participação sobre o processo orçamentário, cabe aqui chamar a atenção para dois aspectos. O primeiro refere-se à

³⁰ Ver Bremaeker, François E. J. *Avaliação da situação financeira dos municípios que praticaram o orçamento participativo no período 1997-2000*. Mimeo. 2002.

necessidade de ampliar os estudos e pesquisas que tratem da participação da população no OP levando-se em consideração a diversidade de interesses e demandas entre homens e mulheres, brancos e negros, ainda que no âmbito da reificada comunidade. Geralmente, os estudos não tendem a problematizar a diferenciação e tensões inerente aos movimentos populares, o que permitiria aprofundar a discussão sobre assimetrias de gênero e raça. Em estudo elaborado por Carvalho³¹ a respeito das percepções sobre as desigualdades de gênero e raça no âmbito do Orçamento Participativo, implementado em Santo André, no estado de São Paulo, a autora aponta diversas questões que nos auxiliam a compreensão da temática. Segundo as palavras da autora: “Apesar do reconhecimento das discriminações, dos avanços obtidos pela mulher e pelo negro e da necessidade de incentivar e qualificar esses setores para uma maior participação, a equipe do NPP [Núcleo de Participação Popular] afirma que não houve preocupação explícita em buscar uma equidade de gênero e raça no OP...” (2001, p. 64).

Em segundo lugar, as experiências gestadas no campo do orçamento participativo têm contribuído significativamente para a discussão sobre a democracia representativa e participativa e os respectivos modelos de gestão e de planejamento. Por conseguinte, trata-se menos de uma discussão normativa acerca do orçamento e sim da capacidade de influência sobre as políticas públicas e a avaliação de seus resultados, considerando-se, é claro, que não há efetivamente política pública sem alocação e execução de recursos, sejam eles financeiros, econômicos ou políticos.

Para finalizar esta seção, e como proposto anteriormente, é necessário voltar a atenção para a experiência do “orçamento criança” que, conforme destacado no Guia de Direitos Humanos³², é:

o termo utilizado para definir o total de recursos públicos investidos nas crianças e adolescentes brasileiros. A definição surgiu a partir de uma solicitação feita pelo UNICEF ao IPEA, em 1996, para que o orçamento destinado à infância e à adolescência fosse identificado entre as políticas públicas dos Ministérios e diversos órgãos do governo que investem em ações que afetam diretamente esse público.

O “orçamento criança” é o resultado do trabalho desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos — INESC³³, desde 1999 em parceria com o UNICEF, e está voltado para a análise da execução da política nacional de direitos para crianças e adolescentes desenvolvida pelos diversos Ministérios, e divulgação dessas informações para os conselhos de direitos, conselheiros tutelares, membros de entidades não governamentais e governamentais, isto é, para todos os responsáveis por fazer cumprir o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA. A seguir, encontra-se uma síntese da metodologia adotada:

O “orçamento criança” distribui-se entre vários Ministérios: Educação; Saúde; Trabalho e Emprego; Previdência e Assistência Social; Cultura; Justiça; Esporte e Turismo e Planejamento e Gestão. De um total de R\$ 9,8 bilhões, a maior parte dos recursos vai para o da Educação (R\$ 5,8 bilhões), seguido pelo da Saúde (R\$ 3 bilhões). Cada Ministério possui vários programas voltados para a

³¹ Carvalho, M. Carmo A Albuquerque. Gênero e raça no orçamento participativo de Santo André. In: Carvalho, Maria do Carmo A Albuquerque; Ribeiro Matilde (org.). *Gênero e raça nas políticas públicas: experiências em Santo André* — SP. São Paulo: Pólis, 2001. p. 55-75. (Publicações Pólis, 39).

³² Ver <http://www.guiadh.org/glossario> Capturado em 3/02/03

³³ Para consulta ver o Boletim Orçamento e Política da criança e do adolescente, publicado pelo INESC, assim como a homepage do Instituto: www.inesc.org.br.

Infância e Adolescência. O INESC analisa os programas que considera estratégicos, como, por exemplo, o de Erradicação do Trabalho Infantil, do Ministério do Trabalho e Emprego; o da Alimentação Saudável, o da Saúde da Família, o da Saúde do Jovem e da Criança e o do Aleitamento Materno, do Ministério da Saúde; o da Profissionalização do Portador de Necessidades Especiais, o Fundef (instituído em 96), o Bolsa-Escola, o Toda Criança na Escola; do Ministério da Educação, entre outros. No final, o "Orçamento & Política da Criança e do Adolescente" apresenta uma tabela com os recursos autorizados em 2001/2002 para todos os projetos, inclusive a porcentagem de execução³⁴.

Mais uma vez não cabe aprofundar a discussão sobre a iniciativa do "orçamento criança", a qual nos levaria para longe dos objetivos mais imediatos do artigo. Cabe, sim, chamar a atenção para essa iniciativa no sentido de que opera com um recorte geracional, que não agrega as perspectivas de gênero e raça. Contudo, é consenso que as responsabilidades sobre as crianças e adolescentes via de regra recaem sobre as mães e, por conseguinte, sobre as mulheres. Portanto, falar de políticas de direitos da criança e do adolescente significa pensar tanto no impacto diferenciado das políticas sobre meninos e meninas negros e brancos, quanto sobre a vida das mulheres, e especialmente das que são chefes de família. Portanto, as iniciativas de gênero e orçamento não podem prescindir da investigação das políticas voltadas para a infância e a juventude. Por exemplo, a análise do orçamento, sob o ponto de vista da política nacional de direitos para crianças e adolescentes, sublinha que:

O direito à vida pressupõe, entre outros, o direito de ser educado desde o nascimento. O artigo 280 da Constituição diz que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. Apesar disso, há 14 anos após a promulgação da nova Constituição, a creche continua sendo um programa do Ministério da Previdência e Assistência Social que também vem recebendo contingenciamento e, portanto, há baixa execução orçamentária³⁵. (dez., 2002, p. 2)

Entre as principais reivindicações do movimento de mulheres e do movimento feminista, destaca-se a do aumento do número de creches públicas pois, como sabemos, a mulher com filhos que não detém recursos próprios, ou dispõe de arranjos familiares, dificilmente poderá ingressar no mercado de trabalho em igualdade de condições junto a homens e mulheres. Na medida em que o Estado retrai a execução orçamentária, ou gasta menos do que o previsto (no caso 57,16% em 2002) com o atendimento em creche, além de violar um direito da criança, também está acirrando as disputas para inserção das mulheres no mercado de trabalho. Outro exemplo a ser adicionado, entre vários, refere-se aos gastos com o programa de aleitamento materno, do Ministério da Saúde. Conforme análise desenvolvida pelo INESC, a execução do programa, em 2001, atingiu cerca de 43% do total do valor autorizado. Tal restrição produz consequências não só sobre os direitos humanos fundamentais, mas também compromete o êxito da política nacional de saúde como estratégia de enfrentamento da pobreza (maio 2002, p. 3).

³⁴ Extraído de Informes Abong: <http://www.abong.org.Brasil>, capturado em 03/02/03.

³⁵ Boletim *Orçamento política da criança e do adolescente*. Brasília: INESC, Ano III, nº 14, dezembro de 2002.

Iniciativas como o orçamento participativo e o “orçamento criança” são distintamente exemplares no processo de consolidação da democracia, tanto sob o ponto de vista do acompanhamento e influência direta ou indireta sobre as escolhas orçamentárias, quanto sob a ótica da divulgação e difusão da “leitura” dos gastos públicos. No caso dos governos municipais, o tema é particularmente relevante dada a possibilidade de ingerência e mediação dos diversos agentes sociais na arena política. Vale lembrar que em Campinas, no Estado de São Paulo, a Prefeita Izalene Tiene sancionou e promulgou a Lei nº 11.410, de 5 de novembro de 2002, que cria o “Orçamento Criança” como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente. Outra experiência na esfera municipal que merece destaque é a do Orçamento Participativo Mirim — OPM, implementada em Barra Mansa, no Estado do Rio de Janeiro, durante a gestão da Prefeita Inês Pandeló (1997-2000)³⁶.

IV - As iniciativas de gênero e orçamento

Nas duas últimas décadas, estudiosos de diversos países têm se dedicado à discussão do orçamento público e à crítica de sua neutralidade sob a ótica de gênero. O debate foi inaugurado na Austrália, sendo este o primeiro país a desenvolver, em 1984, uma metodologia de intervenções, na esfera federal e estadual, visando identificar as despesas efetuadas com mulheres e meninas, assim como aquelas voltadas para a igualdade de oportunidades, entre outros aspectos. Hoje, existem mais de 40 países em que tais iniciativas foram ou estão sendo implantadas, entre os quais destacam-se: África do Sul, Filipinas, Reino Unido, Uganda, Tanzânia, México, Barbados, Canadá, Moçambique, Namíbia, Sri Lanka. Na América do Sul³⁷, tais iniciativas começam a ser implementadas no final da década de 1990, no Chile, na Bolívia, no Equador e no Peru.

As iniciativas de gênero e orçamento variam tanto em termos de metodologias e de abordagens, quanto de propostas e arranjos institucionais, existindo hoje experiências com distintos matizes. Com o objetivo de traçar um sucinto panorama do campo em que tais iniciativas são geradas, esta seção do artigo apoia-se especialmente nos trabalhos desenvolvidos por Elson³⁸, uma das principais precursoras do debate, e por Bundlender,

³⁶ A implantação do OPM, no período de maio a dezembro de 1998, contou com o apoio técnico e financeiro do Programa de Gestão Urbana — PGU/Habitat e foi documentada e analisada pelo IBAM. Ver o Documento Final Orçamento Participativo Mirim de Barra Mansa. IBAM/Área e Desenvolvimento Econômico e Social/Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, fev. 2000, mimeo.

³⁷ Para análise de experiências em curso na Região Andina ver Vargas-Valente, Virginia. *Budgets and democratic governance processes*. Mimeo. 2003. Ver também Valdés, Alejandra; Guerrero. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago, Chile: PNUD/UNIFEM/Hexagrama consultoras, 2001.

³⁸ Entre outros trabalho da autora, ver: Elson, Diane. *Gender-neutral, gender-blind or gender sensitive Budgets? Changing conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care*. Commonwealth Marlborough House: United Kingdom, 1999, June. Elson, Diane. *Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures within the context of economic reform: some policy options*. Commonwealth Marlborough House: United Kingdom, 1999, June. Elson, Diane. *Como integrar gênero aos orçamentos governamentais dentro de um contexto de Reforma Econômica*. Adaptado de um trabalho apresentado na Quinta Reunião de Ministros do Reino Unido Responsáveis pela questão da mulher, Port of Spain, Trinidad and Tobago, novembro de 1996. Mimeo. Para acesso aos documentos eletrônicos, consultar: <http://www.thecommonwealth.org/gender>.

Sharp e Allen³⁹ que, juntos, desenvolveram um manual que tem subsidiado muitas das iniciativas em curso.

Inicialmente, importa assinalar os principais argumentos desenvolvidos por Elson. A autora chama a atenção para o modo como o Orçamento Federal é formulado, isto é, ignoram-se as diferentes e socialmente determinadas responsabilidades e capacidades de homens e mulheres. Tais diferenças são geralmente estruturadas de tal maneira que levam às mulheres a ocuparem uma posição desigual em relação aos homens e, por conseguinte, com menos poder econômico, social e político. Se tal perspectiva dificulta produzir impactos positivos sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, outros fatores contribuem para reforçar o *bias* inerente à concepção do orçamento, entre os quais destaca-se a medição da contribuição das mulheres à economia.

Segundo Elson, o trabalho das mulheres (produção de subsistência, emprego no setor informal, trabalho doméstico ou reprodutivo, trabalho voluntário ou comunitário) mais do que o dos homens, não é incluído nas estatísticas econômicas nacionais porque grande parte desse trabalho não é contabilizado pelos grandes mercados orientados pelo setor⁴⁰ (1999, p. 4). O trabalho das mulheres, que a autora toma como referência, constitui a economia do “cuidado” não remunerado (*unpaid “care” economy*) o qual, por sua vez, é vital para o desenvolvimento e a manutenção da saúde e da força de trabalho, assim como para o senso de comunidade, de responsabilidade cívica, para as normas e valores que sustentam a confiança e a ordem social. As atividades desenvolvidas pelas mulheres são percebidas pela sociedade como uma doação ou como inerente ao papel social a ser desempenhado pelo segmento feminino da população, não sendo, portanto, levadas em consideração na discussão sobre a política econômica. Para a autora, tais atividades tendem a ser vistas como sociais ao invés de econômicas, embora sejam econômicas, uma vez que provêm insumos vitais para os setores públicos e privados da economia (1999, p.6).

Um dos principais desafios para a macroeconomia refere-se ao desenvolvimento de um arcabouço conceitual e estatísticas econômicas nacionais “sensíveis ao gênero”, isto é, que possam revelar conexões e resultados entre as relações econômicas e os efeitos macroeconômicos. Como proposta em face desse desafio, a autora sugere: (a) a criação e a implementação de metodologias que permitam medir a contribuição das mulheres à economia; (b) a incorporação da ótica de gênero aos modelos macroeconômicos (*Gender Desaggregated Social Accounting Matrix*) e (c) a criação de estratégias de gênero para o orçamento.

Para efeitos da análise pretendida no presente texto, vamos, a partir de agora, focar tais estratégias considerando-se, para isso, a proposta do orçamento sensível ao gênero (*gender-sensitive budget*) ou orçamento de gênero (*gender budget*) ou orçamento mulher (*women’s budget*). Desde já é importante sublinhar que independente da nomenclatura ou abordagem utilizada, tais iniciativas não significam orçamentos separados para homens e para mulheres. Como destacado por Budlender, Sharp e Allen: “São tentativas de destrinchar as diretrizes do orçamento governamental de acordo com seu impacto sobre homens e mulheres e sobre diferentes grupos de homens e mulheres, a partir do reconhecimento de que a sociedade produz as relações de gênero (1998, p. 5).

³⁹ Budlender, Debbie; Sharp, Rhonda; Allen, Kerri. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. Australian Agency for International Development, Canberra and the Commonwealth Secretariat: London, 1998. Para acesso à versão eletrônica, consultar: <http://www.thecommonwealth.org/gender/htm/publications/gms.htm>

⁴⁰ Os trechos a seguir citados ou utilizados como referência foram traduzidos do inglês para o português pela autora do presente texto.

As experiências apresentadas referem-se a uma variedade de processos e ferramentas que objetivam apreender o impacto de gênero do orçamento governamental, e, segundo as autoras, com o desenvolvimento desse exercício o foco tem sido sobre a auditoria do orçamento governamental e seu impacto sobre mulheres e meninas. Acrescentam, as autoras, que o termo “orçamento mulher” tem ganho um uso mais amplo e, recentemente, gênero tem sido utilizado como uma categoria de análise, motivo pelo qual o termo “orçamento sensível ao gênero” tem sido adotado.

Se há consenso sobre o fato que toda política pública produz impacto diferenciado sobre homens e mulheres, podemos afirmar que todo orçamento, explicitamente ou não, viabilizará políticas que incidem distintamente sobre segmentos da parcela feminina e masculina da população, independente da expectativa de gastos estar diretamente relacionada a estes segmentos. Segundo esse ponto de vista, ambos os termos acima destacados parecem limitados. Quando se trata do “orçamento mulher” isso não significa circunscrever a análise aos gastos com a população feminina ou com grupos de interesses especiais, mas sim incorporar o enfoque de gênero às políticas nacionais. Ao falarmos de “orçamento sensível ao gênero” as autoras também não parecem pretender apenas focar as mulheres, operando assim com a substituição de um termo por outro, mas sim examinar o orçamento como um todo. Portanto, em ambos os casos, trata-se de tentativas de desenvolver metodologias e instrumentos de trabalho que permitam guiar a análise do orçamento integralmente e não partes desse orçamento, e via de regra aquelas mais vinculadas ao papel reprodutivo feminino.

Sabendo-se da multiplicidade de abordagens e modelos para o exercício de uma análise do orçamento sensível ao gênero — ou que incorpore o enfoque de gênero —, cabe destacar sucintamente os instrumentos propostos pelas autoras, tal como sistematizado no Quadro III, a seguir.

Ferramentas para uma análise do orçamento sensível ao gênero

Metodologia	Objetivo
1. Estimativa das políticas com enfoque de gênero	Investigação das políticas de diferentes setores, dedicando-se atenção para os temas de gênero implícita ou explicitamente envolvidos
2. Apreciação das políticas segundo o ponto de vista dos beneficiários divididos por sexo	Investigação com técnicas quantitativas e qualitativas para apreender o ponto de vista dos beneficiários
3. Análise da incidência dos gastos públicos a partir de dados desagregados por sexo	Estimativa do custo da prestação de serviço governamental e de sua utilização pelos membros da família e por indivíduo, por sexo
4. Análise da incidência das taxas segundo dados desagregados por sexo	Exame dos componentes das taxas das receitas e como são pagas por diferentes pessoas e famílias
5. Análise do impacto do orçamento sobre o uso do tempo por homens e mulheres	Análise da relação entre o orçamento nacional e a forma como o tempo é utilizado pelas famílias
6. Apreciação sobre o arcabouço da política econômica de médio termo	Identificação das formas como a perspectiva de gênero pode ser incorporada aos modelos econômicos
7. Apreciação de gênero sobre a declaração do orçamento	Realização de auditoria das políticas, programas e orçamentos relativos à equidade de gênero

Fonte: Informações resumidas e sistematizadas pela autora, a partir de Budlender, Debbie; Sharp, Rhonda; Allen, Kerri. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. Australian Agency for International Development, Canberra and the Commonwealth Secretariat: London, 1998.

V - Considerações finais: limites e possibilidades de transposição

Para efeitos da análise de gênero sobre o orçamento municipal, no Brasil, torna-se necessário desenvolver um campo de estudos considerando-se as especificidades do próprio orçamento. Em primeiro lugar, cabe compreender os termos do orçamento em vigor conforme normatização do Ministério do Orçamento e Gestão. Segundo destacado por Giacomoni⁴¹:

A classificação funcional associada à classificação por programas vigorou até o exercício de 1999, no caso dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e vigorará até o exercício de 2001, para os orçamentos municipais. Com base em novas portarias baixadas pelo Governo Federal, a partir dos referidos exercícios voltar-se-á a adotar a classificação por *funções* e *subfunções*, separada da classificação por programas.

Com base na análise exploratória⁴², desenvolvida no âmbito do projeto “Gastos públicos e cidadania de mulheres e homens”, tomou-se como referência os orçamentos municipais de Londrina, no Estado Paraná, cujo governo local instituiu a Secretaria Especial da Mulher, e de Vitória, no Espírito Santo. Procedeu-se a uma análise comparativa, embora parcial, entre a LOA, a LDO e a Prestação de Contas. Pôde-se observar que:

- é possível uma comparação dos resultados do orçamento anual com o Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- algumas disposições presentes na LDO podem explicar ou justificar alguns itens do orçamento anual e são importantes para entender a “distância” ou a “proximidade” entre a intenção e a ação no âmbito das políticas públicas. Em outras palavras, cabe melhor compreender o processo decisório de modo a identificar em que medida a linguagem técnica subjacente ao orçamento facilita que sejam antecipados compromissos públicos que não necessariamente serão cumpridos, reforçando, assim, ambigüidades presentes no discurso e prática dos agentes políticos e tomadores de decisão.
- através dos balanços financeiro, orçamentário e patrimonial podemos tentar extrair indicadores da execução orçamentária, e até mesmo comparar com o proposto na LOA;
- não podemos nos limitar ao orçamento, se a intenção é identificar tudo que este reserva para as mulheres;
- a qualidade das informações disponíveis requer a identificação plena do que efetivamente é realizado em cada órgão, assim como a dimensão da execução, ou seja, o público ao qual beneficia a ação e como tal ação se projeta nas atribuições de cada órgão. Por este motivo, torna-se imprescindível a realização de estudos de caso para que se possa acompanhar e examinar *in loco* os processos sociais subjacentes ao orçamento municipal.

⁴¹ Giacomoni, Jacob. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2001, p.98.

⁴² A título de ilustração ver o Anexo III, Planilhas-síntese: análise exploratória dos orçamentos municipais de Londrina/Pr e Vitória/ES, do *Relatório Final* do projeto Gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados. IBAM/UNIFEM/Fundo Belga: 2003.

As iniciativas em gênero e orçamento desenvolvidas trazem importantes subsídios para o desenvolvimento de experiências similares, contudo a sua transposição é limitada não só pelos contextos sociopolíticos bastante diferenciados, mas também por abstraírem a dimensão racial. No caso da sociedade brasileira as discussões acerca das desigualdades sociais convergem para a articulação entre o racismo e a pobreza, assim como para as questões de gênero e classe social.

Se concordamos que a análise do orçamento e as intervenções sobre o processo orçamentário são elementos imprescindíveis para o entendimento da alocação e execução dos recursos públicos e, por conseguinte, de políticas voltadas para a redução das desigualdades, torna-se necessário incorporar o enfoque racial a esse debate. É sob esse aspecto que reside um dos principais desafios da política pública, pois via de regra os processos de planejamento e o sistema de informação nele inseridos não operam ou explicitam a diversidade dos grupos sociais, o que dificulta e muitas vezes inviabiliza análises que tenham como objetivo medir ou avaliar o impacto das políticas implementadas.

A diversidade de situações que permeia a arena política dos Municípios brasileiros enfeixam relações marcadas pela tensão entre o clientelismo e a patronagem e os princípios orientadores da prática democrática, tensão esta que acompanha as discussões sobre o controle da administração dos recursos públicos. As iniciativas que venham a ser desenvolvidas apresentam, portanto, elementos que tornam esse campo de discussões passível de problematizações, caso seja desejável romper com uma abordagem normativa. Trata-se tanto de compreender as lógicas sociais que orientam os processos orçamentários, quanto de analisá-la e propor alternativas sob o ponto de vista da relações raciais e de gênero.

As discussões sobre o orçamento público emergem no debate sobre governabilidade, transparência da administração e controle social, imprimindo novos arranjos e mecanismos institucionais, nas três esferas de governo, como por exemplo o Fórum da Participação Social, instituído pelo Governo Federal e que, recentemente, dedicou-se, em cada uma das unidades da federação, à discussão das diretrizes do Plano Plurianual — PPA (2003/2007) e ao encaminhamento de propostas. O PPA, a ser apresentado no Congresso Nacional, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, por um prazo mínimo de quatro anos, e orienta a elaboração do orçamento da União.

O processo de consolidação da democracia, no Brasil, tem ampliado os espaços de participação e de diálogo entre o governo e a sociedade civil, e, ao mesmo tempo, contribuído para a criação de fóruns de debate e a inclusão de novos temas na agenda política, entre eles, o do controle e fiscalização do orçamento público. Longe de esgotar o assunto, o texto ora apresentado espera ter fornecido insumos para as discussões e as iniciativas em curso de modo a contribuir para a incorporação das dimensões de gênero e raça. Amparando-se na sistematização de experiências que vêm sendo realizadas nesse campo, o artigo dá início à construção de uma metodologia que permita monitorar e avaliar as políticas públicas, tanto sob o aspecto do seu impacto, quanto da alocação e execução de recursos.

VI - Bibliografia

ALLAERT, Bénédicte et alli. (editoras). *Análise da equidade de Género . O caso dos acordos comerciais da União Européia/ Mercosul e União Européia e México*. Propostas e recomendações. UNIFEM / WIDE / Unión Europea / Fundación Redistribuir, Novembro de 2001.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez Editora, 2003.

BANCO MUNDIAL. *Hacia la integración de sexos en el desarrollo económico. Mediante la igualdad de derechos, recursos y participación*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. Resumen.

BARRIENTOS, Alejandra Valdés. *Presupuesto y Ejercicio Ciudadano*. La Paz, noviembre 2000.

BRAVO, Loreto Y RICO, María Nieves, compiladoras. *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina*. Informe del Seminario Regional. Santiago de Chile. 12 y 13 de junio de 2001. N.U/CEPAL. Serie Seminarios y Conferencias.

BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy and MUKHOPADHYAY, Tanni. *Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets*. London, The Commonwealth Secretariat, January 2002.

_____, *Propostas Orçamentárias Relativas às Questões de Género. Como Economizar ou Fazer o Orçamento Disponível Render Mais. Entendendo Orçamentos que Respondem às Questões de Género*. Mimeo. s/d.

BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda e ALLEN, Kerri. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. London, Canberra and the Commonwealth Secretariat, 1998.

BUDLENDER, Debbie and HEWITT, Guy. *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*. London, The Commonwealth Secretariat, August 2002.

BUTLER, Judith. *Problemas de género: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Sujeito e História.

ÇAGATAY, Nilüfer. *Trade, gender and poverty*. Undp. Background paper. October, 2001.

CEPAL. *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Fondo de Cultura económica, s/d.

CEPAL. *Panorama social de América Latina*. 2000-2001. N.U/CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

CEPAL. *Transformación Productiva com Equidad*. Comision Economica para América Latina y el Caribe. S/d.

CEPAL/ECLAC. *Boletín Demográfico*. 70. Julio/2002. América Latina y Caribe: indicadores seleccionados com una perspectiva de género. Santiago do Chile.

CONFERENCIA MUNDIAL CONTRA EL RACISMO. *En la encrucijada de la doble discriminación, por motivo del género y racial*. S/d.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In: *Revista Estudos Feministas*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Universidade Federal de Santa Catarina. Vol. 10, N. 1/2002, p. 171-188.

DAEREN, Lieve. *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*. N.U./CEPAL. Serie Mulher e Desarrollo. Santiago de Chile, marzo de 2001.

ELSON, Diane. *Gender awareness in modeling structural adjustment*. S/I, s/d.

_____, ÇAGATAY, Nilüfer & GOWN, Caren. Introducion. In *Gender, adjustment and macroeconomics*. U.K, s/d.

ELSON, Diane. *Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos*. S/I, s/d.

_____. *Gender Budget Initiative. Background Papers*. London, The Commonwealth Secretariat, june 1999.

GÁLVEZ P. Thelma. *Aspectos económicos de la equidad de género*. Naciones Unidas/CEPAL. Santiago de Chile, junio de 2001. Serie Mujer e desarrollo.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. In: IPEA: Rio de Janeiro, 2001. Texto para discussão, 807.

HERINGER, Rosana. A Cor da Desigualdade: Diversidade étnica e racial no debate sobre orçamento público. In: *Boletim Orçamento & Democracia*. Ibase, Ano 6, nº 13, outubro-dezembro de 1999.

_____, *Desigualdades Raciais no Brasil*. Documento elaborado como subsídio ao processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas correlatas de Intolerância. Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, abril 2000, mimeo.

_____, Faces e cores da desigualdade no Brasil: um balanço dos anos 90. In: *Democracia Viva*, nº 11, julho-agosto 2001. Rio de Janeiro: IBASE, pp. 42-46.

_____, Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil. In: *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 23, nº 2, 2001, pp. 291-334.

IBAM. *Gastos Públicos e Cidadania de Mulheres e Homens: uma comparação entre intenções (o orçamento) e ações (o realizado) em municípios selecionados*. In: Relatório Final. Rio de Janeiro, IBAM/UNIFEM/DFID/ Fundo Belga: 2003.

INSPIR. *Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho: Regiões Metropolitanas de São Paulo, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e Distrito Federal*. INSPIR: São Paulo, outubro de 1999.

LARSSON, Anita. *Gender Perspectives in Housing and Planning*. In: *Bulding Issues*, volume 11, number 1, 2001. Sweden: HDM Lund University, 2002.

LÓPEZ, Cecilia. *Iniciativa feminista Cargena? Que tipo de desarrollo se debe financiar?*. Ediciones Flora Tristán. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres. Enero de 2002.

MARCO, Flavia. *Economía y género. Bibliografía seleccionada*. N.U./CEPAL. Serie Mujer e Desarrollo. Santiago de Chile, octubre de 2001.

MUJERES ALAI. *El racismo viola los derechos humanos*. Grupo de trabajo de Mujeres Negras y de color, novembro de 2000.

PÉREZ, Bethsabé, Andía y BARCO, Arlette Beltrán. *Análisis del presupuesto público com enfoque de género*. Estudio de caso para Villa El Salvador. Julio de 2002.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (coord.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de (orgs.) . *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

ROBERTSON, Judith and BUHAENKO, Helen. *Gender budgeting*. In: Links a newsletter on gender for Oxfam GB staff and partners. Oxford, Oxfam, decembre 2002. Pages 8-9.

SANT'ANNA, Wania. *Desigualdades étnico/raciais e de gênero no Brasil: as revelações possíveis dos Índices de Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero*. In: *Revista Proposta*. FASE: Rio de Janeiro, março/agosto 2001, nº 88/89 – Trabalho e Desenvolvimento Humano II, p. 16-33.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. *Orçamento Público e os Municípios: Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal*. Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, agosto de 2001.

SILVA, Cláudio Nascimento; REDONDO, Alcides e REIS, Heraldo da Costa. *Orçamento e contabilidade*. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, 1997.

SHAPIRO, Isaac (ed.). *Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario*. Washington, The International Budget Project.

SHICK, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Naciones Unidas/CEPAL. Santiago de Chile, maio de 2002. Serie Gestión Pública.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences*. Austin, Texas, University of Texas at Austin, october 2002.

THORIN, Maria. *The gender dimension of globalization: a survey of the lietrature withi focus on Latin America and the Caribbean*. N.U. CEPAL. Serie Comercio Internacional. Santiago do Chile, dezembro de 2001.

UNIFEM. *Iniciativas Presupuestarias sensibles al género*. In: Plataforma de Acción de Beijing, 1995. New York, UNIFEM, may 2001.

UNIFEM. *Progress of the World's Women 2000*. Biennial Report.

UNITED NATIONS, Office of the High Commissioner for Human Rigths. *Gender Dimensions of Racial Discrimination*. Geneva, Switzerland, august 2001.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia e GARSON, Sol. *Gestão fiscal responsável: Lei Orçamentária Anual – manual de elaboração*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/ BNDES, 2001.

VALDÉS, Alejandra e GUERRERO, Elisabeth. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago, Chile, Pnud/Hexagrama Consultoras/Unifem, 2001.

VALENTE, Virginia Vargas. *Budgets and Democratic Governance Processes*.

VILLOTA, Paloma de. *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Estudios Complutenses, Paloma de Villota ed., s/d.

WERNECK, Jurema (org.). *Desigualdade racial em números: coletânea de indicadores das desigualdades raciais e de gênero no Brasil*. Criola: Rio de Janeiro, 2003. Vol. 1 e 2.

WOODWARD, Kathryn. *Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual*. In: Silva, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000. P. 7-72.

VII - Resenha Biográfica

Formada em Ciências Sociais, e mestre em Antropologia, pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política — PPGACP, da Universidade Federal Fluminense — UFF. Coordenadora do Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas, da Área de Desenvolvimento Econômico e Social, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM. Como coordenadora do Núcleo, foi responsável por diversos projetos, assim como por atividades de capacitação. Escreveu artigos relacionados aos temas gênero e poder, gênero e políticas públicas e organizou livros, entre os quais destacam-se: *Mulher e Políticas Públicas* — UNICEF, 1990; *Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs* — Instituto de la Mujer, 1995; *Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs: Propostas para o Fortalecimento Institucional* — The British Council, 1997; *Introdução ao Planejamento para o Gênero: Um Guia Prático* — Fundação Ford, 1997; *Democratização dos Poderes Municipais e as Questões de Gênero* — Fundação Ford, 1997; *Paving the Way for Women Leaders - Report on the International Workshop “Women Leaders in the 21st Century: The Role of Intergenerational Mentoring”* — IBAM/BID-PROLID, 2000; CD-ROM e livro *A Condição Feminina nos Países do Mercosul: Sistema Integrado de Indicadores de Gênero nas Áreas de Trabalho e Educação* — IBAM/União Européia/UNIFEM/GTZ, 2002 (edição em português e em espanhol, também disponível na internet: www.ibam.org.br), *Gênero e Mercocidades Brasileiras: Violência contra a Mulher* — IBAM/UNIFEM-NY, 2003; *Participação Feminina nos Governos Locais: Construindo a Democracia Eleições Municipais (1992/2000), Estaduais e Federais (1994/2002)* — IBAM, 2003.

Endereço:

IBAM

Largo IBAM, nº 1 – Humaitá

22271-070 Rio de Janeiro, RJ – Brasil

tel.: 55-21-2536-9760 fax: 55-21-2527-5146

e-mail: delaine@ibam.org.br web: <http://www.ibam.org.br>

VIII - Resumo

Apesar dos diversos esforços realizados em outros países e de bibliografia produzida, sobretudo internacionalmente, há poucos trabalhos desenvolvidos que enfoquem o tema de gênero e orçamento e, em especial, o orçamento municipal. Quando se trata da inclusão do enfoque de raça os trabalhos tornam-se ainda mais escassos.

O campo do orçamento municipal apresenta-se com um conteúdo preponderantemente normativo e hermético. Isso significa dizer que se faz necessário, inicialmente, compreender a gramática orçamentária e sua imbricação com os aportes de gênero e raça. O presente trabalho visou sistematizar as principais questões que se apresentam no campo dos estudos de gênero e orçamento tomando como referência o marco legal do orçamento municipal no Brasil e suas possíveis articulações com a temática de gênero e raça.

Considerando-se a necessidade de difundir metodologias e estudos que subsidiem os governos a incorporar o tema gênero no âmbito de suas políticas públicas, a área do orçamento público representa uma “porta de entrada” singular motivo pelo qual se faz necessário examinar e desenvolver uma metodologia que permita analisar o orçamento municipal sob a perspectiva de gênero e raça.