

Fundo de desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher



2

Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero – Brasil e Cone Sul

Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero:
experiências e reflexões de Argentina, Brasil,
Chile e Uruguai

Brasília, 2008

Cadernos de Diálogos

© Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM, 2008.

Ana Falú

Diretora regional para o Brasil e os países do Cone Sul

Aracelly De León

Coordenadora do Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero do Brasil e Cone Sul

Coordenação editorial: **Shirley Villela e Aracelly De León**

Revisão de texto: **Marcelo Bessa**

Projeto gráfico: **Ribamar Fonseca**

Editoração eletrônica: **Supernova Design**

Tiragem: **1.000 exemplares**



UNIFEM Brasil e Cone Sul

EQSW 103/104, Lote 1, Bloco C, 1º andar, Setor Sudoeste

70670-350 – Brasília – DF

Tel.: +55 61 3038-9280

Fax: +55 61 3038-9289

<http://www.unifem.org.br>

Fundo de desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher



Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero – Brasil e Cone Sul

Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero:
experiências e reflexões de Argentina, Brasil,
Chile e Uruguai

Brasília, 2008

Cadernos de Diálogos

Sumário

Apresentação	
Incorporando o orçamento de gênero na Rede de Mercocidades	
<i>Ana Falú</i>	9
Introdução	
Gênero e macroeconomia	
<i>Aracelly De León</i>	15
1. Histórico e conceito dos orçamentos sensíveis ao gênero	
<i>Florence Raes</i>	21
2. Os orçamentos sensíveis ao gênero na América Latina e no Caribe: tensões, aportes conceituais, estratégias e resultados	
<i>Alejandra Valdés Barrientos</i>	39
3. Relato de experiências em orçamentos participativos com perspectiva de gênero	49
Recife, Brasil – Josineide de Meneses Silva	49
Rosario, Argentina – Graciela Ciciliani	55
Montevideú, Uruguai – Elena Ponte	63

Apresentação

Ana Falú*

Incorporando o orçamento de gênero na Rede de Mercocidades

O Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) se orgulha de apresentar, nesta publicação, alguns resultados do seminário sobre orçamentos sensíveis ao gênero (OSGs), realizado na cidade do Recife, Brasil, de 20 a 22 de junho de 2007. Este evento se inscreve dentro das atividades e resultados esperados do Programa Regional de Orçamentos Sensíveis ao Gênero do UNIFEM para a América Latina.

O seminário contou com a co-participação das Unidades Temáticas de Gênero da Rede de Mercocidades e com o apoio da Prefeitura do Recife e da Secretaria da Mulher do Estado de Pernambuco.

Esta publicação apresenta alguns avanços e reflexões construídos por meio do Programa Regional de Orçamentos Sensíveis ao Gênero, que é financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) na América Latina, à qual se soma a contribuição da Cooperação Internacional do País Basco, no caso dos governos locais do Recife, de Montevideú e de Rosario.

A reunião em Recife deu continuidade à participação da rede de Unidades Temáticas de Gênero na XII Cúpula de Mercocidades, realizada em Morón, Argentina, em novembro de 2006, e aos esforços que o Programa vem construindo na América Latina.

O Programa Regional de OSG conta com a participação de atores de diferentes naturezas – governos, organizações sociais, expertas, feministas, entre outros – e seu objetivo central é fortalecer a cidadania das mulheres latino-americanas, buscando a promoção de seus direitos, particularmente os econômicos e sociais. O programa conta com avanços metodológicos e ferramentas técnicas cujo objetivo é integrar a dimensão de gênero nos processos de planejamento orçamentário. O que se busca é permear as políticas públicas, tanto as específicas de gênero como as que demandam uma incidência transversal, com a perspectiva das mulheres. Particularmente, interessa fortalecer as capacidades construídas, quando existem, assim como promover novas capacidades que potencializem as possibilidades de incidência das mulheres a partir de suas demandas e a possibilidade de participação das mulheres nos processos de tomada de decisões.

* Diretora regional do UNIFEM para o Brasil e países do Cone Sul. Arquiteta, professora da Universidade Nacional de Córdoba, Argentina, e pesquisadora licenciada do Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas da Argentina.

Nesse programa se integram esforços distintos, alguns dos quais são:

- “Iniciativas de orçamentos sensíveis ao gênero na América Latina: um instrumento para o fortalecimento da governabilidade democrática e exercício dos direitos econômicos e sociais das mulheres”, projeto da AECID e do UNIFEM, desde 2006 até 2009;
- “Convênio de colaboração entre a Administração Geral da Comunidade Autônoma de Euskadi, o Instituto Vasco da Mulher – Emakunde – e o UNIFEM, para fortalecer a governabilidade democrática de quatro municípios da América do Sul através de processos orçamentários e participativos sensíveis ao gênero”, desde 2007 até 2009;
- “Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero: valorizando a contribuição voluntária das mulheres ao desenvolvimento da América Latina”, projeto do programa Voluntários das Nações Unidas (UNV) e do UNIFEM, desde 2005 até 2008.

Essas iniciativas convergem nos seguintes objetivos: (1) assegurar a inserção da dimensão de gênero nas políticas e nos orçamentos em âmbito local; (2) favorecer a prestação de contas e a transparência por parte dos governos; (3) apoiar a participação efetiva das mulheres nas etapas de formulação, execução, monitoramento e avaliação do gasto público; e (4) fortalecer o reconhecimento, a valorização e a canalização do trabalho voluntário e invisibilizado das mulheres, com objetivo de gerar processos que permitam aumentar a incidência das mulheres na tomada de decisões.

No UNIFEM, queremos facilitar e catalisar esses esforços a fim de contribuir para o incremento das dotações orçamentárias para políticas e programas que respondam às necessidades das mulheres e promovam políticas públicas e ações para a igualdade de gênero. O programa regional é parte de um global, iniciado no ano 2000, que tem avançado firmemente no desenvolvimento de instrumentos, metodologias e práticas, assim como no desenvolvimento teórico conceitual, acerca das políticas de equidade e dos direitos econômicos das mulheres. Isso é entendido como parte intrínseca dos processos de consolidação da governabilidade e participação das mulheres.

O programa privilegia os governos locais. O UNIFEM busca contribuir com os processos democráticos de descentralização em um esforço conjunto com autoridades locais, áreas de mulher nos governos municipais, ONGs de mulheres, expertas feministas e redes especializadas, que buscam incidir na ação política para uma maior equidade de gênero e melhor destinação dos recursos. Estamos facilitando essa ação em distintos países da América Latina: na cidade de Rosario na Argentina; Recife, no Brasil; Cochabamba, na Bolívia; Quito e Cuenca, no Equador; Villa El Salvador, no Peru; Montevideu, no Uruguai; e Santa Rosa de Copan, em Honduras.

A América Latina tem sido pioneira no tema dos orçamentos participativos como ferramenta de democratização. Foi o caso de Porto Alegre, cidade brasileira que ficou conhecida em todo o mundo e impulsionou experiências similares no plano internacional. Os orçamentos públicos têm sido “caixas fechadas” historicamente. A democracia apresenta a questão da transparência no uso dos recursos públicos como um tema central da agenda política cidadã, que, na consolidação dos processos democráticos, demanda uma maior participação na decisão sobre a aplicação dos recursos públicos e as prioridades.

Este é um caminho em construção. As mulheres buscam participar e incidir nos orçamentos nacionais e locais, legitimando as necessidades das mulheres que não são iguais às dos homens e não podem ser equiparadas às das famílias; as mulheres por si sós são portadoras de direitos cidadãos e, portanto, merecedoras da atenção pública e de dotação de recursos para tornar possível a prática desses direitos.

Há distintas iniciativas em curso. Várias agências do Sistema das Nações Unidas têm se somado a essas iniciativas em busca da transparência e da consolidação da participação cidadã e vêm impulsionando e facilitando processos de orçamentos participativos; por exemplo, os de revisão do gasto fiscal que o UNICEF coordena. O que interessa é a dimensão inovadora, que inclui as mulheres como protagonistas sociais.

O UNIFEM iniciou, em 2002, seu programa regional Direitos Econômicos e Sociais das Mulheres na Região Latino-Americana e do Caribe, o qual tinha como um de seus objetivos centrais, e como pedra angular da intervenção, a promoção da participação das mulheres nos orçamentos. Iniciado na Região Andina, um dos produtos do programa foi o livro *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad – Presupuestos sensibles al género en la Región Andina* (2005), que reuniu propostas metodológicas e abriu um debate sobre as experiências em curso. Hoje, reafirmamos a convicção de que a demanda da transparência e a participação das mulheres na decisão da aplicação dos recursos públicos são potentes instrumentos para a construção da cidadania. Esses instrumentos se somam a outros, tais como os planos de igualdade de oportunidades e direitos, ou programas específicos. É necessário avançar em práticas que nos permitam passar da retórica à concretização de políticas públicas.

A prestação de contas, a transparência dos gastos e dotações e a legitimação das políticas públicas que priorizem as mulheres são partes do mandato democrático em que a sociedade latino-americana parece estar empenhada em avançar desde a década de 1980.

O exercício dos OSGs deve contribuir para que a sociedade demande de suas autoridades perguntas simples, tais como: quanto investe um município em campanhas de combate à violência contra as mulheres? Quanto se esforça para reduzir a gravidez na adolescência? Em relação ao planejamento urbano, inclui as mulheres e considera suas percepções e medos no uso e desfrute das cidades? Poderíamos seguir com algumas outras interrogações básicas que afetam a qualidade de vida das mulheres.

O exercício desse papel fiscalizador e da demanda de transparência sobre os orçamentos requer conhecimentos de economia e de finanças públicas, por isso é preciso insistir com a linha de capacitação. Da mesma forma, é necessária a produção de conhecimentos, nos quais é imprescindível contar cada vez mais com estatísticas desagregadas por sexo e com mais indicadores de gênero que permitam estabelecer prioridades sobre as desigualdades instaladas e “naturalizadas” em nossas sociedades.

Por essas razões, existem programas complementares, como o de Indicadores de Gênero e o de Uso do Tempo, que buscam mostrar o trabalho invisibilizado das mulheres, assim como muitos outros esforços em temas inovadores nos quais o UNIFEM tem se comprometido. São muito importantes os estudos sobre o uso do tempo, já que visibilizam, de maneira incontestável, todo o trabalho reprodutivo e produtivo que as mulheres realizam. Precisamos construir argumentos sólidos nesse sentido, saber quanto se contribui para a sociedade. É interessante, por exemplo, seguir o estudo realizado no Uruguai,

sobre uso do tempo, que estima que a contribuição econômica das mulheres com o “trabalho não remunerado” é de 30,2% do PIB.¹

Apesar dos avanços e êxitos, é possível afirmar que ainda há uma dívida social para com as mulheres e que os orçamentos não expressam os compromissos de equidade com os quais os governos têm se comprometido.

No UNIFEM, estamos convencidas de que, apesar das dificuldades que ainda se apresentam, é importante apoiar as iniciativas e fomentar esse olhar em relação aos orçamentos e sua execução, com a perspectiva das mulheres e seus direitos cidadãos. Os governos locais parecem ser espaços privilegiados para articular tais iniciativas, porque estão mais próximos da comunidade e por sua capacidade de produzir mudanças, quando se comprometem com o fortalecimento da democracia e com a construção da cidadania e das políticas de gênero.

1 AGUIRRE, Rosario; BATTHYÁNY, Karina. *Uso del tiempo y trabajo no remunerado*: encuesta en Montevideo y area metropolitana 2003. Montevideo: UNIFEM, 2005.

Introdução

*Aracelly De León**

Gênero e macroeconomia

Esta publicação é o resultado do Seminário sobre Orçamentos Sensíveis ao Gênero para as Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades, realizado em junho de 2007, no Recife. Consideramos importante compartilhar as dificuldades, mas também as esperanças surgidas no evento. É preciso investir nas alianças com todos os países do continente na busca constante da equidade. Nesse sentido, devemos ter certeza de que assumir o tema dos orçamentos de gênero é impostergável para os governos e para o movimento de mulheres.

O orçamento é um instrumento econômico que permite a concretização das políticas públicas. Expressa a forma pela qual os governos prevêm mobilizar, alocar recursos disponíveis e orientar o gasto público, em função de suas prioridades.

É um indicador econômico de compromisso político com a sociedade, pois supõe uma decisão política de conteúdo econômico que produz impacto social. O orçamento público tem três funções econômicas principais: distribuição de recursos (bens e serviços públicos), distribuição de riqueza (que favoreça a equidade entre os diferentes setores sociais) e estabilização da economia (promover certo nível de emprego, estabilidade de preços, crescimento econômico, entre outros).

Entretanto, essas funções têm sido exercidas como se o orçamento fosse um instrumento “neutro” e que chega às pessoas da mesma maneira. Na realidade, o gasto público tem beneficiado as pessoas que já têm vantagens comparativas no conjunto da sociedade. As possibilidades que tem a população urbana, não pobre e com um nível cultural acima da média, para acessar os serviços públicos são muito maiores que as do resto da população.

Essa desigualdade no acesso aos benefícios da economia se acentua no caso das mulheres, por causa do papel dependente que o mercado lhes destina. Nesse sentido, é importante destacar que a discriminação das mulheres tem sido abordada em diversas disciplinas e, de fato, há uma considerável contribuição epistemológica com perspectiva de gênero.

* Doutora em Economia, especialista em economia e gênero. Professora da Universidade do Panamá, desde 1977, e consultora das Nações Unidas, desde 1992. Coordenadora do Programa de Orçamentos Sensíveis ao Gênero do UNIFEM Brasil e Cone Sul, em Brasília (2007–2008).

A introdução da categoria “gênero”¹ tem revelado a insuficiência dos conteúdos teóricos das ciências sociais por sua incapacidade de oferecer um tratamento adequado à desigualdade social entre mulheres e homens. Entretanto, pouco se tem conseguido na transformação real das disciplinas.

Um dos aspectos menos estudados nos países da América Latina é a relação entre as mulheres e a economia. Abordar a relação macroeconomia e gênero é, hoje, mais importante que nunca, sobretudo depois de demonstrar-se que os resultados de diversas iniciativas e pactos internacionais não têm conseguido diminuir a pobreza e a desigualdade.

As iniquidades por sexo no mercado de trabalho se refletem no seguinte:

- a maioria dos novos empregos é informal e corresponde, em grande parte, às mulheres;
- o desemprego das mulheres é o dobro em relação ao dos homens;
- os salários das mulheres são inferiores e as brechas aumentam em relação ao nível educativo. Na sociedade, a idéia do provedor masculino está naturalizada. Supõe-se que o salário das mulheres é só um complemento.

De maneira geral, as mulheres permanecem à margem do mercado porque os modelos macroeconômicos são “cegos ao sexo”. Tais modelos ignoram o trabalho doméstico e de cuidados realizados no lar e sua relação com o desenvolvimento humano, a qualidade da força de trabalho, a atividade econômica e o produto nacional. Isso resulta em uma cidadania social de menor categoria para as mulheres.

Ao mesmo tempo, o trabalho que fazem as mulheres nos lares contribui para a reprodução social. O trabalho de reprodução e de manutenção da vida não remunerado contribui para as relações do mercado. E, sem esse trabalho, o mercado não pode funcionar.

Quando se fala de equidade, alguns argumentam que as mulheres já entraram maciçamente no mercado de trabalho e no ensino superior. Entretanto, a igualdade de capacidades não se traduz na igualdade de resultados. Quando entram no mercado de trabalho, as mulheres o fazem em desvantagem em relação aos homens, por causa das considerações de gênero que condicionam a divisão sexual do trabalho.

A economia deve reconhecer que as mulheres são agentes de bem-estar e de mudança. O objetivo do trabalho doméstico – diferentemente da produção de mercadorias – é o bem-estar das pessoas e este deveria ser de interesse geral, tratado como problema social e não como uma questão das mulheres.

O que vem primeiro? Sem as pessoas, não existe nem o mercado de trabalho nem o mercado de bens e serviços. O bem-estar das pessoas, desde que existe a humanidade, tem sido resolvido dentro das famílias e sob a responsabilidade das mulheres. O mercado como centro de intercâmbio de bens e serviços é recente, em termos históricos.

1 As relações de gênero se determinam a partir dos diferentes papéis sociais entre homens e mulheres que dão lugar a distintas responsabilidades, necessidades, acesso e controle dos recursos e capacidade para a tomada de decisões, no âmbito privado e no público.

As economistas feministas demandam a mudança do eixo de análise econômica. Trata-se de abandonar o mercado como eixo do sistema socioeconômico e situar, em seu lugar, o âmbito familiar, em que se organiza o processo de reprodução em torno do qual se articulam os outros processos.

Como e por que se marginalizou o trabalho doméstico como objeto de estudo da economia? As mulheres são vistas como criaturas “não-econômicas”; elas são esposas e mães, espécies de anjos celestiais, sem interesses pessoais individuais; sempre estão dispostas ao sacrifício supremo pela família. Tudo o que elas fazem se considera “natural”. Quando as mulheres são egoístas e atuam em benefício próprio, são consideradas transgressoras.

Enquanto isso, o “homem econômico” deve atuar de maneira egoísta no mercado, no qual a “mão invisível” se encarregaria de que os interesses particulares promovessem o bem público, o que é considerado “altamente altruísta”.

Como encontrar a harmonia entre os papéis? O equilíbrio entre o interesse pessoal individual e a responsabilidade coletiva não pode ser alcançado simplesmente designando o primeiro aos homens, no mercado, e a segunda às mulheres, no lar.

Trata-se de alcançar uma concepção integral. A forma mais adequada de compreender a realidade social é por meio de um enfoque que englobe a totalidade dos processos econômicos que participam do processo de reprodução social. Isso se pode conseguir definindo novas prioridades. Inverter as prioridades significa integrar o mercado e o Estado às responsabilidades das mulheres em relação à reprodução. É preciso deixar de pensar que a família é uma responsabilidade somente das mulheres, e não do conjunto da sociedade.

Hoje, a desigualdade é maior que nunca, sobretudo por causa da globalização. O mercado global tem estendido seu dinamismo e habilidade para fornecer quantidades sem precedentes de bens e serviços e para criar novas formas de riqueza. Ao mesmo tempo, tem gerado novos desequilíbrios e crises econômico-sociais. Isso demonstra que aquilo que é racional para os agentes econômicos individuais não necessariamente o é para o sistema como um todo, e vice-versa.

A economia não é neutra; afeta as pessoas de maneira diversa, dependendo do sexo, da classe social, da procedência racial e étnica, da cultura, da religião etc. Portanto, o dinheiro não é neutro em termos de gênero. O acesso das mulheres ao dinheiro está estruturado pelas relações de gênero, no conjunto da sociedade e dentro dos lares.

Já ficou estabelecido que existe uma interdependência entre a economia de produção remunerada e a economia reprodutiva não remunerada.

Uma solução possível é fazer que todos os planos para a reforma das políticas macroeconômicas incluam não só objetivos para os agregados monetários e os instrumentos necessários para alcançá-los, mas também objetivos para alcançar agregados em desenvolvimento humano sustentável e os instrumentos necessários para alcançá-lo. Estes devem incluir os direitos das mulheres.

A relevância da relação entre o doméstico e o considerado econômico está em que sua omissão em qualquer conteúdo de conhecimentos prejudica a concretização dos direitos das mulheres, sua cidadania e a equidade política.

Diante da incapacidade do mercado e dos sistemas de custos e benefícios para aumentar a equidade de gênero, a nova política econômica necessita incorporar o doméstico, tanto na economia como na política. Em alguns países, foram desenvolvidas as políticas conciliatórias, que são um tipo de política de gênero. Nesse sentido, deve-se destacar que as políticas de conciliação têm tentado diversas estratégias para buscar a equidade de gênero: a igualdade de oportunidades, a ação positiva e a busca de mudanças estruturais².

Algumas políticas conciliatórias se refletem na atenção à primeira infância; licenças-maternidade e paternidade; horários estendidos em saúde e educação para diminuir a pressão com os horários de atenção; incorporar as necessidades da família às políticas públicas; renda mínima para donas de casa; estudos do uso do tempo entre homens e mulheres etc.

Essas políticas devem ser concebidas a partir do orçamento público, por isso a necessidade dos orçamentos de gênero. É bom recordar que não se trata de um orçamento separado para homens e mulheres. O orçamento sensível ao gênero incorpora as necessidades, os direitos e as obrigações diferenciadas de homens e mulheres. Antecipa o impacto que tem sobre a população. Trata-se de racionalizar o gasto público.

Por que é importante a análise de orçamentos sensíveis ao gênero? Os orçamentos públicos não são neutros ao gênero. Todo gasto público tem algum impacto, que não é necessariamente igual para grupos de mulheres e para grupos de homens. Ignorar esse impacto diferenciado de gênero não se trata de “neutralidade”, mas de desconhecimento das diferenças de gênero.

O que sucede na economia e na sociedade tende a afetar de maneira diferente a homens e mulheres, porque uns e outras têm papéis sociais distintos que implicam diferentes posições hierárquicas na comunidade. Dito de outro modo, a perspectiva de gênero na análise desses processos fixa a atenção na existência de um conjunto particular de relações assimétricas dentro das economias, baseadas na desigualdade de oportunidades e resultados, ainda que em presença das mesmas capacidades.

O gênero não é o único fator que poderia estar na base dos efeitos diferenciados. Também deve considerar-se que as mulheres conformam diversos grupos sociais, econômicos e étnicos, entre outros.

Para alcançar um verdadeiro desenvolvimento, é imprescindível alcançar a igualdade de oportunidades, que pode ser por meio de políticas públicas focalizadas. Atualmente beneficiam-se os grupos que têm mais vantagens comparativas. A igualdade e a equidade de gênero devem ser construídas a partir do Estado. Trata-se de ir de ações pontuais a políticas públicas de equidade.

As estratégias de desenvolvimento e, em particular, o papel do Estado condicionam e determinam as possibilidades e os resultados das políticas públicas de gênero.

Sem equidade social, não haverá igualdade e equidade de gênero. Na região mais desigual do mundo, a paridade com os homens é um objetivo limitado. Trata-se de superar a pobreza, não de dividi-la em igualdade de condições.

² ASTELARRA, Judith. Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias. In: MORA, L.; ROHRER, T.; RUIZ, M.J.M. *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*. México: UNFPA, 2006.

É nesse marco conceitual que se desenvolve o programa de orçamentos sensíveis ao gênero do UNIFEM, que é impulsionado em diversos países do mundo e da América Latina. A cobertura regional do programa inclui: Região Andina (Equador, Peru, Bolívia e Venezuela), Cone Sul (Brasil, Argentina e Uruguai) e América Central (Honduras).

O programa conta com a cooperação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), do programa Voluntários das Nações Unidas (UNV) e da Cooperação Internacional do Governo Basco.

Entre os objetivos do programa regional estão:

- melhoria da governabilidade;
- fortalecimento da cidadania das mulheres;
- participação nas políticas públicas;
- acompanhamento do ciclo orçamentário;
- reconhecimento do trabalho voluntário;
- fortalecimento das redes;
- articulação com a academia.

A meta geral é alcançar a equidade entre os diferentes grupos humanos. Não se trata, portanto, de dividir a pobreza.

Conclusão:

- Enquanto não alcançarmos a equidade, o desenvolvimento continuará a ser uma miragem.
- Não podemos continuar distribuindo recursos públicos inequitativamente, porque sempre se fez dessa maneira.
- A equidade é um requisito para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico, e não um resultado dele, como se crê de maneira geral.

| I | Histórico e conceito dos orçamentos sensíveis ao gênero

*Florence Raes**

Orçamentos públicos e igualdade de gênero: uma introdução aos “orçamentos sensíveis ao gênero”

Na América Latina, a problemática dos orçamentos sensíveis ao gênero (OSGs) surge num contexto marcado pela legitimidade crescente dos direitos das mulheres na agenda política e pelo interesse renovado pelos orçamentos públicos nos debates e nas reformas sobre a “boa governança”. Por um lado, a maioria dos governos da região assinou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) e seu protocolo facultativo, adotou legislações mais progressistas e implementou políticas públicas para efetivar os direitos humanos das mulheres e promover a igualdade de gênero. Por outro lado, as crises econômicas recorrentes, as políticas de ajuste estrutural e a agenda neoliberal têm ocasionado impactos desiguais sobre mulheres e homens. Em virtude dos cortes nas despesas com serviços públicos e programas sociais, esses impactos foram especialmente negativos para as mulheres das categorias mais pobres.

Diante dessas ambivalências, quais são os benefícios que trazem as iniciativas de OSG?

Esta apresentação tem por objetivo introduzir e contextualizar o conceito de “orçamento sensível ao gênero”. Os orçamentos são abordados dentro do marco dos direitos humanos e se referem assim explicitamente às responsabilidades do Estado para com a promoção da igualdade. Além dos objetivos e dos avanços propiciados pelas iniciativas de OSG em termos de participação cidadã, de democratização do Estado e das relações sociais, essa reflexão aponta os limites das políticas macroeconômicas e dos paradigmas econômicos.

O que são e o que não são OSGs? Como e por que conduzir uma análise de gênero dos orçamentos públicos? Quem são os atores desses processos? Em cada país, em cada municipalidade, as abordagens, as ferramentas, as estratégias e as metodologias foram diferentes e, assim, propiciaram uma pluralidade de experiências e de resultados. Se essas iniciativas de OSG caracterizam-se por uma grande diversidade, pode-se, no entanto, levantar fatores de sucesso e limites comuns compartilhados pelas experiências em todos os continentes? Por fim, quais são as lições aprendidas até hoje e os desafios para o futuro?

* Doutora em Ciência Política, é coordenadora internacional da Logolink Network, Rede de Aprendizagem em Participação Cidadã e Governança Local, no Instituto Pólis, em São Paulo. Coordenou o programa de Orçamentos Sensíveis ao Gênero do UNIFEM na América Latina e na África do Norte.

1. O contexto¹

1.1. A participação das mulheres nos processos de desenvolvimento local

As mulheres sempre constituíram um dos principais pilares dos processos de desenvolvimento. Desde as décadas de 1970 e 1980, as mulheres latino-americanas participam ativamente dos movimentos sociais reivindicando direitos civis e políticos, na luta contra as ditaduras, e mobilizando-se em torno de direitos sociais e econômicos, no combate contra a redução de gastos sociais. Para minimizar os efeitos da queda dos investimentos públicos em setores como a infra-estrutura de base, a educação ou a saúde, as mulheres se organizaram para fornecer serviços de solidariedade nas suas comunidades. Elas criaram os clubes de mães na Argentina, na Bolívia, no Paraguai, no Peru e no Brasil. Elas se mobilizaram contra o aumento do custo de vida e participaram das associações de bairros no Brasil, montaram o sistema de distribuição de “vasos de leite” no Peru e cantinas populares no Chile e na Argentina.

A participação das mulheres latino-americanas teve e continua tendo um papel decisivo no fornecimento local de serviços básicos, entre outros, nas comunidades populares, como saúde, educação, água, coleta de lixo, creches e construção das moradias. Portanto, vale ressaltar que a saída das mulheres do espaço privado e sua participação na esfera pública nem sempre foram um fator de emancipação. Muitas vezes, essa contribuição para o desenvolvimento local constitui uma carga de trabalho adicional, não remunerada e invisível, que vem se somando às tarefas produtivas e reprodutivas desempenhadas pelas mulheres das classes populares. Para elas, na prática, trata-se de uma tripla jornada de trabalho.

Da mesma forma, a participação das mulheres nos movimentos comunitários e nas iniciativas cidadãs para o desenvolvimento local não resultou numa maior representação política das mulheres no âmbito municipal. Apesar de um ligeiro aumento nos índices de representação feminina em alguns países, as mulheres permanecem sub-representadas nos poderes locais, e essa presença segue marcada por uma segmentação horizontal e vertical. As mulheres continuam concentradas nas comissões e nos conselhos ligados às áreas sociais, espaços menos estratégicos e com menor prestígio, e poucas chegam a cargos de alto escalão na administração municipal. Apesar das medidas de discriminação positiva e das quotas adotadas por vários países latino-americanos na década de 1990, isso ainda ocorre.

1.2. A descentralização e as reformas do Estado

Desde a década de 1980, os processos de descentralização estão intimamente ligados aos debates sobre “boa governança”. Na globalização, o nível local é apresentado como o lugar privilegiado na reconstrução do laço entre o poder político e o(a) cidadão(ã). Algumas iniciativas locais se transformaram em verdadeiros modelos na escala mundial, como demonstra o interesse despertado pela experiência de orçamento participativo (OP) iniciada em 1989 em Porto Alegre.

Essa valorização do nível local oferece novas oportunidades para a participação das mulheres na esfera pública e para a incorporação da perspectiva de gênero na agenda governamental. No Chile, as modificações introduzidas na Lei Orgânica Constituinte sobre as Municipalidades, de 1999, estendem as responsabilidades dos municípios,

1 Ver RAES (2003).

abrindo novas frentes para a inclusão do tema da igualdade de gênero na agenda política. Na Bolívia, a Lei de Participação Popular constitui um dos mecanismos centrais do processo de descentralização, oferecendo novos canais para a expressão das demandas sociais. No Uruguai, a descentralização fez parte de um conjunto de fatores que favoreceram a criação da Comissão da Mulher na Intendência Municipal de Montevideú.

Porém, é importante salientar que, na América Latina, a aceleração dos processos de descentralização ocorreu paralelamente com a implementação de políticas de ajuste estrutural marcadas pela privatização de serviços públicos e pela diminuição do papel de regulação e de integração social do Estado. A atribuição de novas responsabilidades para as entidades descentralizadas enfrenta, assim, vários desafios. Entre outros, uma margem de manobra reduzida em virtude dos limites de descentralização de recursos financeiros.

1.3. Os direitos das mulheres e a igualdade de gênero na agenda política

Em virtude das pressões do movimento de mulheres e seguindo as diretrizes das conferências internacionais sobre as mulheres e sobre a população, desde a Conferência do México, em 1975, até a Conferência de Beijing, em 1995, vários países criaram mecanismos institucionais encarregados de promover os direitos das mulheres e a igualdade de gênero no âmbito nacional. É o caso do SERNAM, no Chile; da SPM, no Brasil; do Conselho Nacional da Mulher, na Argentina; da Secretaria da Mulher, no Paraguai; entre outros. No âmbito local, foram criados os conselhos, as coordenadorias e as comissões da condição feminina e pela promoção dos direitos das mulheres. Esses novos espaços institucionais possibilitaram uma pluralidade de experiências nas áreas da saúde da mulher, do combate à violência contra a mulher, do emprego e da formação profissional, da educação, da promoção dos direitos humanos etc.

Apesar dos avanços importantes alcançados por esses conselhos, vale lembrar que, muitas vezes, eles carecem de uma posição estratégica e de um apoio sustentado na administração municipal. Muitos conselhos estão ligados a comissões sociais e não dispõem dos recursos técnicos, financeiros ou de poder necessários para incluir a temática de gênero de maneira transversal na agenda municipal. Na prática, a política de gênero é sinônimo de políticas para as mulheres.

Diante dos limites práticos do paradigma da transversalização da dimensão de gênero nas políticas públicas, o chamado *mainstreaming*, a aplicação de uma perspectiva de gênero na análise e na elaboração dos orçamentos públicos soa como um potente instrumento para efetivar os direitos das mulheres e a igualdade de gênero. Nesse sentido, os OSGs vêm despertando os interesses de atores sociais e políticos e da comunidade internacional. Em 2001, a Conferência de Bruxelas juntou pesquisadores(as), governos do Norte e do Sul, membros da sociedade civil e representantes da cooperação bi e multilateral para uma reflexão sobre a “governança econômica e financeira e o papel dos orçamentos sensíveis ao gênero”. Desde então, a comunidade internacional investe crescentemente nas iniciativas de OSG desenvolvidas por governos e pela sociedade civil em mais de 60 países do mundo.

A legitimidade e a visibilidade adquirida pela temática devem-se aos esforços das organizações de mulheres e de pesquisadoras que, desde a década de 1990, incluíram a questão orçamentária nos seus trabalhos de *advocacy* e de análise em prol dos direitos

das mulheres. Por que esses programas pelos quais as mulheres se mobilizaram não receberam recursos suficientes – e, às vezes, nenhum recurso? Por que, quando orçados, esses recursos não foram gastos? E por que, quando gastos, esses recursos não geraram os impactos sociais esperados? Nos países signatários da CEDAW e de outras convenções internacionais sobre os direitos das mulheres, essas análises do orçamento público têm destacado a incoerência entre uma retórica e uma legislação progressistas e uma prática orçamentária que pereniza as desigualdades.

2. “Orçamentos sensíveis ao gênero”: origem, conceitos e justificativa

2.1. Histórico

Em 1984, na Austrália, o governo federal conduziu uma análise do impacto do orçamento sobre as mulheres. No entanto, somente em 1995, foi criada uma das experiências pioneiras em “orçamentos sensíveis ao gênero”: a iniciativa sul-africana das mulheres para o orçamento. Ela foi lançada por mulheres parlamentares e organizações de mulheres para avaliar o impacto do orçamento nacional sobre mulheres e homens. Do ponto de vista setorial, essa iniciativa integrou áreas como a defesa e as relações exteriores, tornando visível a dimensão de gênero em setores tradicionalmente considerados como neutros da perspectiva das relações de gênero.

Essa perspectiva multissetorial permitiu destacar a diferenciação dos interesses das mulheres e mostrou que todas as mulheres não estão sendo discriminadas por todas as políticas públicas, mas que algumas o estão mais em certas circunstâncias. Baseada numa análise realista do orçamento, essa iniciativa identificou as economias que permitiriam financiar a igualdade de gênero. Ou seja, essa perspectiva rompe com as crenças veiculadas segundo as quais atender aos direitos e às necessidades das mulheres implicaria necessariamente incrementar os gastos. Ela redefiniu as prioridades em termos de gastos públicos sem criar despesas adicionais, mas assegurando-se de que as despesas existentes contemplavam as necessidades das mulheres.

Em 1995, em três países do *Commonwealth* britânico (Reino Unido, Uganda e Tanzânia), pesquisadoras iniciaram análises de gênero dos orçamentos públicos em diferentes áreas da política pública, e organizações de mulheres se mobilizaram para introduzir mudanças nos processos de elaboração orçamentária. Desde então, tais iniciativas se multiplicaram em âmbito local, nacional e regional, levadas à frente por organizações de mulheres, grupos de pesquisadores(as), movimentos pela transparência orçamentária e por governos locais e nacionais.

2.2. O que são e o que não são “orçamentos sensíveis ao gênero”?

O conceito “orçamentos sensíveis ao gênero” é a tradução de *gender responsive budgets*. Essa tradução um tanto distorcida só reflete de forma imperfeita o conceito inglês. Isso também ocorre com a tradução em espanhol, os chamados *presupuestos sensibles al género*. Nessas traduções, perdem-se as noções de responsabilidade e de prestação de contas implícitas na palavra inglesa *responsive*. Porém, ao nível lingüístico, entende-se facilmente por que não se optou por falar em “orçamento responsável frente à dimensão de gênero” ou em “orçamento gênero-responsável”. Esse pequeno esclarecimento semântico vale para não esquecer que, quando se fala em “orçamentos sensíveis ao gênero”, não se trata tanto de uma escolha possível, isto é, ser ou não

sensível ao gênero. Mais ainda, refere-se ao fato de os orçamentos incorporarem ou não a perspectiva de gênero do ponto de vista analítico e, ao mesmo tempo, implica certa noção de obrigação dos orçamentos públicos, ou seja, de o Estado integrar a dimensão de gênero.

Nessa perspectiva, os compromissos políticos são constitutivos dos orçamentos, e não o contrário. O orçamento é a tradução cifrada das prioridades sociais e econômicas do governo. Ele reflete os valores e o que está sendo valorizado em dado momento num contexto específico. Essas prioridades podem ser a redução da pobreza, o equilíbrio macroeconômico, a educação fundamental, o emprego formal etc. Vale lembrar que o orçamento é constituído pelas despesas públicas e pelas receitas, pois os impostos diretos e indiretos, as taxas de uso dos serviços públicos, as tarifas e outros encargos têm efeitos diferentes sobre mulheres e homens. Portanto, também devem ser abordados por essa perspectiva.

É importante esclarecer que o OSG não é:

- um orçamento separado para as mulheres;
- a segregação orçamentária com créditos alocados de forma separada para homens e mulheres dentro do orçamento geral;
- uma compilação das medidas e alocações do orçamento destinadas somente às mulheres;
- não significa aumentar os gastos dos programas destinados às mulheres;
- não significa reduzir o orçamento do Estado pelo valor do orçamento de gênero;
- não pressupõe arbitragens e negociações orçamentárias conflituosas que oponham os homens às mulheres.

Um OSG:

- considera o impacto diferenciado das receitas e dos gastos públicos sobre mulheres e homens;
- leva em conta as diferenças, assim como as relações entre os indivíduos (mulheres e homens), até mesmo no âmbito da família/unidade doméstica, na preparação, na apresentação e na execução do orçamento;
- inclui a análise de gênero na gestão dos gastos públicos;
- examina as conseqüências da alocação das receitas e das despesas sobre mulheres e homens no curto prazo, mas também no médio e no longo prazos, durante o seu ciclo de vida;
- avalia as implicações sexo-específicas do orçamento para o emprego, a renda, o acesso aos bens de produção e ao crédito, assim como os fatores que influenciam as oportunidades e os obstáculos diferenciados enfrentados pelas mulheres e pelos homens como atores econômicos e sociais.

Uma análise de gênero no orçamento:

- é uma análise das prioridades orçamentárias segundo a perspectiva de gênero, o que destaca as implicações das políticas orçamentárias sobre mulheres, homens, meninas e meninos;
- pode ser relevante para as alocações orçamentárias, a execução e o impacto dos gastos públicos;
- pode ser aplicada às receitas do Estado e destacar as desigualdades no sistema de tributação direto e indireto;
- permite ilustrar as incoerências entre as prioridades políticas e os recursos para sua implementação;
- fornece insumos para a reorganização das receitas e dos gastos públicos no sentido de incorporar as prioridades das mulheres e a igualdade de gênero.

Do ponto de vista dos direitos humanos, um OSG é, ao mesmo tempo, uma obrigação de conduta e uma obrigação de resultado por parte do Estado.

É uma obrigação de conduta no que diz respeito à igualdade entre mulheres e homens, referindo-se à igualdade de tratamento. Isso implica que:

- os gastos por pessoa fornecidos de maneira individual e separada para mulheres e homens para serviços comparáveis devem ser iguais, e todas as diferenças devem ser somente atribuíveis a necessidades sexo-específicas;
- a proporção dos gastos consagrados às mulheres deve ser igual a sua proporção na população de beneficiários(as)-alvo, com o cuidado de não reproduzir papéis estereotipados. Se existem estereótipos, medidas de correção devem ser adotadas para reduzir as desigualdades e transformar os papéis;
- para os serviços coletivos, uma ponderação igual deve ser conferida às prioridades das mulheres e dos homens;
- os gastos públicos para honrar os compromissos e as obrigações do governo em termos de igualdade de gênero devem ser suficientes.

É também uma obrigação de resultado no que diz respeito às ações e às políticas públicas para alcançar, entre outros, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e suas metas nacionais. Essa obrigação diz respeito não só ao terceiro objetivo e aos compromissos nacionais em termos de igualdade de gênero, mas também à importância de reduzir essas desigualdades para alcançar todos os outros objetivos. Trata-se de saber se os gastos públicos são suficientes e adequados para, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades entre mulheres e homens e alcançar os objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, os OSGs respondem a dois tipos de raciocínios. O raciocínio da equidade se refere à redução das desigualdades entre mulheres e homens, e o raciocínio da eficiência socioeconômica se refere à integração da análise de gênero às políticas e aos orçamentos públicos. Essa perspectiva considera os objetivos de desenvolvimento como interdependentes e reconhece o caráter transversal das desigualdades entre mulheres

e homens. Nas políticas públicas, isso implica dois tipos de ações complementares: a adoção de medidas para corrigir as distorções e desigualdades existentes (as ações positivas) e a aplicação transversal da perspectiva de gênero aos programas, políticas e orçamentos públicos em todos os níveis de governo (o *mainstreaming*).

2.3. Por que incorporar uma perspectiva de gênero aos orçamentos públicos?

Os objetivos e os avanços propiciados pela inclusão de uma perspectiva de gênero aos orçamentos públicos são numerosos e contemplam os interesses de diferentes atores sociais, políticos e econômicos.

2.3.1. A promoção da igualdade entre mulheres e homens

Os OSGs permitem relacionar os compromissos assumidos pelos governos em prol da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres com as escolhas governamentais na hora de recolher e alocar recursos públicos. Os OSGs fortalecem, assim, a ação dos governos para honrar os compromissos assumidos na assinatura do Protocolo Facultativo da CEDAW, da Conferência de Beijing, entre outros. Os OSGs aplicam uma perspectiva de direitos humanos nos orçamentos e, assim, tornam a igualdade de gênero um objetivo e um indicador da boa governança econômica.

2.3.2. A prestação de contas e o controle social

Na prática, é difícil prestar contas da execução orçamentária e fiscalizar a tradução dos compromissos do governo com as mulheres em políticas e ações concretas. Os OSGs oferecem insumos para os cidadãos e as cidadãs na hora de pedir contas para os governos e fortalecem as possibilidades de controle social. Via a mobilização social e a análise orçamentária, essas iniciativas favoreceram o acesso à informação sobre os créditos alocados e sobre a execução orçamentária, destacando os créditos não executados, os atrasos na execução orçamentária e seu impacto nas populações.

Para a sociedade civil e para as mulheres, os OSGs propiciam melhor inteligibilidade dos processos orçamentários. As articulações que se constroem no decorrer dessas iniciativas favorecem a construção de alianças mais amplas em torno da defesa dos direitos das mulheres, por um lado, e da criação de novos mecanismos de participação e de controle social, por outro lado. Por fim, o orçamento torna-se um elemento tangível na avaliação das políticas públicas para as mulheres.

2.3.3. A transparência de gestão

Muitas iniciativas de OSG foram desenvolvidas no contexto de reformas da administração pública e de sistemas orçamentários marcadas pela busca de resultados e pelos imperativos de economia, eficiência e eficácia na gestão pública. Em vários países, as análises de gênero do orçamento destacaram fenômenos de corrupção e de uso indevido das verbas públicas. No México, por exemplo, esses trabalhos mostraram que fundos públicos alocados ao combate do HIV/AIDS eram sistematicamente desviados para financiar grupos religiosos ortodoxos opostos à emancipação feminina.

Num contexto marcado pela descentralização e pela desconcentração da gestão financeira, as iniciativas de OSG permitem também melhor acompanhamento da execução orçamentária e das transferências de fundos entre os diferentes níveis de governo.

Assim, os OSGs incentivam a transparência nos processos orçamentários, potencializando novas frentes de combate à corrupção, ao desvio e ao desperdício de recursos públicos, e favorecem a consolidação de um sistema de governança mais democrático.

2.3.4. A participação das mulheres na governança econômica

Os OSGs fortalecem as ações de *advocacy* das mulheres e criam novos mecanismos que incentivam e qualificam a participação das mulheres nos processos de decisão sobre as políticas econômicas e a política orçamentária. Eles abrem áreas-chave da vida política e econômica à participação da sociedade civil.

2.3.5. A eficiência de gestão: desenvolvimento humano e produtividade do trabalho

As desigualdades entre mulheres e homens têm custos econômicos e custos em termos de desenvolvimento humano. As políticas macroeconômicas podem aumentar ou reduzir tais custos por meio da política fiscal, das receitas e das despesas do governo.

Um exemplo emblemático é a “economia de cuidado” a cargo quase exclusivo das mulheres e das meninas e que constitui um freio a sua participação e progressão econômica e social. De fato, o tempo de trabalho dedicado às atividades domésticas e reprodutivas na esfera privada dificulta o acesso igual das mulheres ao trabalho remunerado, à escolaridade, ao emprego contínuo durante o ciclo de vida, à promoção profissional, a incrementos salariais e a um sistema de aposentadoria e de proteção social. Isso não só expõe as mulheres a uma maior insegurança na vida (insegurança financeira, entre outras) como também diminui a produtividade do trabalho das mulheres, implicando um custo para a sociedade como um todo.

Por meio de novas ferramentas de análise socioeconômica, os OSGs destacam as relações entre a igualdade de gênero, o desenvolvimento humano e a eficiência econômica. Eles permitem identificar melhor as necessidades da população e avaliar o impacto real das ações do governo por meio de indicadores quantitativos e qualitativos. Nesse sentido, os OSGs incentivam o uso mais eficaz e equitativo dos recursos públicos e participam da criação de uma nova cultura de gestão pública marcada pela busca de resultados.

2.3.6. Afinar a análise e as políticas macroeconômicas: o trabalho não remunerado

Os equilíbrios macroeconômicos supõem uma adequação entre as receitas e as despesas públicas. Os esforços do governo para restabelecer e manter esses equilíbrios e para não atentar o dinamismo dos mercados, entre outros, por meio das políticas de ajuste estrutural tiveram impactos diferenciados sobre homens e mulheres. A partir de uma perspectiva de gênero, as medidas de estabilização por meio da compressão dos gastos públicos não reduziram os custos. De imediato,

transferiram os custos para outro setor, que é invisível e não contabilizado na análise e na gestão macroeconômica: o setor da reprodução dos recursos humanos dentro da unidade familiar. A família e, principalmente, as mulheres passaram a providenciar os serviços e bens não garantidos pelo Estado. Ou seja, trata-se de falsas economias e de custos escondidos com conseqüências perversas em termos de desenvolvimento humano sustentável em médio e longo prazos. Portanto, para avaliar o impacto real da política macroeconômica e das políticas de desenvolvimento, é preciso levar em conta o trabalho não remunerado das mulheres. O que se questiona não é a preocupação com os equilíbrios macroeconômicos em si, mas as escolhas feitas para assegurar esses equilíbrios. Trata-se de analisar o impacto das receitas e dos gastos públicos não apenas sobre os equilíbrios macroeconômicos, mas também sobre o desenvolvimento econômico e social, sobre a pobreza e as desigualdades por meio de uma perspectiva de gênero.

Os OSGs apontam para os limites e preconceitos embutidos nos paradigmas clássicos e neoclássicos da economia e nas políticas macroeconômicas tradicionais e oferecem instrumentos para afinar a análise econômica. Os estudos conduzidos no contexto das iniciativas de OSG desenvolveram novas metodologias para a análise das condições microeconômicas do desempenho macroeconômico. Essas metodologias relacionam de forma mais completa e sistemática os níveis micro, meso e macroeconômicos. Trata-se de responder a estas perguntas: quais são os custos invisíveis das decisões macroeconômicas? Quem ganha e quem perde? Qual é o impacto diferenciado sobre homens e mulheres dentro da unidade familiar?

As ferramentas alternativas desenvolvidas pelo paradigma da análise macroeconômica por meio de uma perspectiva de gênero levam em conta todos os setores da atividade econômica e produtiva, incluindo a economia de cuidado.

Uma ferramenta que vem atraindo o interesse crescente de pesquisadores e governos nos últimos anos para superar os limites da análise macroeconômica é o chamado “orçamento-tempo” ou “uso do tempo”. O trabalho não remunerado das mulheres permanece invisível nos sistemas de contabilidade nacionais. Porém, para entender o impacto diferenciado das políticas macroeconômicas sobre mulheres e homens, deve-se repensar o valor econômico atribuído ao trabalho não remunerado. Os estudos de uso do tempo dão maior visibilidade ao trabalho não remunerado das mulheres e destacam também as relações entre o trabalho remunerado e o trabalho não remunerado na reprodução da estrutura familiar, da força de trabalho e do tecido social. Esses estudos têm demonstrado que o volume de trabalho realizado pelas mulheres é muito maior do que indicam as estatísticas oficiais quando se considera o tempo (carga horária) alocado às atividades não mercantis. Um estudo realizado numa comunidade pesqueira da Bahia na década de 1980 já indicava que as mulheres trabalhavam em média 95 horas por semana. Essas ordens de grandeza são comuns e significam que o fenômeno da pobreza deve ser entendido não só em termos de pobreza monetária, mas também em termos de “pobreza-tempo”. Partindo da constatação de que a esfera doméstica é produtora e consumidora de bens e serviços, tais análises ilustram a ausência de valor econômico associada ao trabalho reprodutivo e as conseqüências perversas em termos da alocação de recursos. Portanto, os OSGs e as ferramentas desenvolvidas para analisar, entre outros, o impacto do orçamento sobre o uso do tempo de mulheres e homens afinam a análise socioeconômica e fornecem insumos indispensáveis ao desenho de políticas públicas eficazes no combate à pobreza.

3. “Orçamentos sensíveis ao gênero”: da teoria a prática

3.1. Os atores

Com quem desenvolver iniciativas de OSG? Com todos os atores que possam intervir no ciclo orçamentário. São eles:

- **Os governos:** representantes e funcionários(as) do Ministério da Fazenda, do Ministério de Planejamento, de Ministérios Setoriais, de Secretarias da Mulher, as autoridades locais, os conselhos e as comissões de direitos das mulheres, os institutos de estatísticas, o Banco Central, os partidos políticos etc.
- **As instituições de auditoria e controle:** o Tribunal de Contas, os(as) auditores(as) e fiscais de diferentes ministérios etc.
- **O poder Legislativo:** o Parlamento, o Congresso e as Câmaras de Vereadores, as bancadas femininas, as comissões de orçamento e finanças, as comissões setoriais etc.
- **A sociedade civil:** as organizações de mulheres, as organizações promovendo a transparência nos processos orçamentários e a prestação de contas, as ONGs e os movimentos sociais, os sindicatos, a mídia etc.
- **Os centros de pesquisa e as universidades:** as escolas de administração pública, as faculdades de economia etc.
- **A comunidade internacional:** as agências de cooperação bi e multilaterais, as fundações, as instituições financeiras internacionais etc.

Nota-se que as iniciativas mais bem-sucedidas são, muitas vezes, aquelas que conseguiram construir alianças entre uma pluralidade de atores, cada qual com um papel diferente a desempenhar no processo orçamentário. A construção de alianças entre a sociedade civil, pesquisadores(as) e autoridades políticas são importantes para assegurar que essas iniciativas:

- reflitam as prioridades das mulheres;
- tenham uma base analítica e metodológica sólida; e
- possibilitem que os resultados dos trabalhos de análise sejam incorporados na elaboração dos orçamentos subsequentes.

Se o objetivo dos OSGs é a institucionalização da igualdade de gênero nos processos de planejamento e no orçamento público, as iniciativas não devem limitar-se a iniciativas institucionais. Para evitar riscos de diluição da temática de gênero nas reformas do Estado, é importante assegurar uma ampla apropriação das iniciativas pelos vários setores da sociedade e incluir mecanismos de diálogo e de participação política. Os OSGs são processos políticos. Nesse sentido, a participação das mulheres e de suas organizações é fundamental para assegurar que tais iniciativas contemplem a diversidade dos interesses das mulheres e não se tornem meros exercícios técnicos. É igualmente importante inscrever essas iniciativas no marco dos debates e da agenda política

existente sobre a promoção da igualdade e consolidar a participação dos mecanismos institucionais de promoção dos direitos da mulher.

3.2. Os processos, as estratégias e as metodologias

Como fazer OSG? Não existe uma resposta única. As iniciativas de OSG podem ser desenvolvidas em âmbito local, nacional, regional ou internacional. Elas podem contemplar as receitas e/ou as despesas do governo. Elas podem ter como alvo um programa, um setor específico ou todo o orçamento público de forma transversal. Elas podem ser desenvolvidas por iniciativa do governo, da sociedade civil, do Congresso ou da Câmara de Vereadores ou podem ser iniciativas conjuntas. Elas podem ter como foco a análise do orçamento e/ou a integração da perspectiva de gênero ao orçamento. É importante destacar que os OSGs são processos de longo prazo e que eles devem ser considerados como ferramentas, e não como objetivos.

Os pontos de entrada das iniciativas de OSG são todas as etapas do ciclo orçamentário, desde a elaboração e o planejamento das políticas públicas, a elaboração do orçamento, a adoção do orçamento e os processos de votação, a execução orçamentária, o controle da execução do orçamento e as auditorias, até a avaliação do impacto do orçamento. Cada país, cada municipalidade tem um marco jurídico e institucional próprio para definir o processo orçamentário. Assim, os pontos de entrada diferem em função das possibilidades e oportunidades de cada contexto. Por isso, é importante conduzir uma análise institucional do quadro no qual se pretende trabalhar para identificar os passos e atores do processo decisório e do ciclo orçamentário.

Os diferentes sistemas orçamentários têm implicações diferentes para a implementação de iniciativas de OSG. *A priori*, é mais fácil integrar a dimensão de gênero em sistemas orçamentários por resultados. Tais sistemas foram e estão sendo implementados em vários países no contexto de reformas de gestão pública. Portanto, é preciso aproveitar a oportunidade dessas reformas. Os orçamentos-programas constituem pontos de entrada muito oportunos para os OSGs já que a análise de gênero requer uma atenção anterior à elaboração dos orçamentos. Trata-se de adequar os objetivos, os programas e os projetos com as alocações e os créditos orçamentários, e com a formulação de indicadores de impacto adequados. Para saber se os recursos são suficientes e equitativos, análises dos quadros lógicos dos programas e projetos orçados devem ser desenvolvidas.

Porém, se os sistemas orçamentários por resultados são mais permeáveis à análise e à inclusão da dimensão de gênero, em muitos casos, tais sistemas foram introduzidos com pacotes de reformas cujos principais critérios de sucesso eram a economia e a eficiência dos gastos públicos, e não a eficácia e a equidade. Num contexto em que as mulheres foram as principais vítimas das chamadas “economias” nas despesas públicas, os sistemas orçamentários puxados pela busca de resultados devem incluir, nesses resultados, tanto a econômica e a eficiência como a eficácia e a equidade do gasto.

Existem várias metodologias de análise de gênero do orçamento. Não existe um modelo único para todas as experiências, e as diferentes metodologias não se excluem mutuamente.² O denominador comum é enquadrar a análise de gênero do orçamento dentro do marco dos direitos humanos e da CEDAW para verificar se existem discriminações entre mulheres e homens na repartição dos gastos públicos e se esses gastos são suficientes para responder aos

2 Ver BUDLENDER et al. (2002).

compromissos de igualdade. As metodologias mais frequentemente utilizadas e adaptadas são as de Rhonda Sharp (Austrália), de Debbie Budlender (África do Sul) e de Diane Elson (Reino Unido).

A metodologia de análise do orçamento nacional desde a perspectiva de gênero de Diane Elson, Debbie Budlender e Rhonda Sharp integra três categorias para a análise dos gastos: as medidas sexo-específicas destinadas a mulheres e meninas; as medidas de ação positiva em prol da igualdade; e as medidas e os programas genéricos nos quais a análise de gênero deve ser aplicada aos gastos imputáveis a indivíduos e aos gastos de caráter coletivo, aos gastos tangíveis mensuráveis e aos serviços intangíveis de regulação. Num esforço de sistematização, Diane Elson identifica sete ferramentas para a análise do orçamento: a análise de gênero das políticas públicas; a análise de gênero dos(as) beneficiários(as) de serviços públicos; a análise de gênero da incidência dos gastos públicos; a análise de gênero do sistema fiscal; a análise de gênero do impacto do orçamento no uso do tempo; a análise de gênero do quadro das despesas de médio prazo; e o relatório governamental de gênero do orçamento.

Entre as metodologias desenvolvidas na América Latina, vale destacar: a metodologia da organização mexicana Equidad de Género de análise de gênero do orçamento nacional em saúde (Pérez Fragoso e Martínez Medina); a proposta da Equidad de Género para a elaboração de um orçamento setorial sensível ao gênero (Pérez Fragoso e Martínez Medina); a metodologia da Equidad de Género para a análise e a elaboração de orçamentos municipais sensíveis ao gênero (Martínez Medina); e a proposta metodológica para a análise de gênero do orçamento público na região andina (Bethsabé Andia e Arlette Beltrán).

Na prática, deve-se distinguir a análise dos gastos de funcionamento (os salários e investimentos em formação profissional de funcionários e funcionárias, os mecanismos de promoção interna etc.) da análise dos gastos de investimento. Para analisar os gastos de funcionamento, uma pergunta central é a disponibilidade de dados desagregados por sexo. Para os gastos de investimento, trata-se de aplicar uma perspectiva de gênero à análise de gastos para:

- bens e serviços de uso coletivo como o saneamento básico;
- bens e serviços cujo uso pode ser mais discriminatório para as mulheres, como a falta de iluminação pública ou de segurança no transporte público;
- bens e serviços destinados ao consumo e às necessidades quase exclusivamente masculinas; e
- ações que geram desigualdades na hora de executar o gasto ou na hora de usar os bens e serviços, como, por exemplo, o contingenciamento dos gastos nos programas de saúde da mulher.

É importante ressaltar que as discriminações e desigualdades nem sempre são atribuíveis à má alocação de recursos, mas também podem ser o fruto de distorções no cronograma de execução orçamentária.

Para analisar o impacto diferenciado do orçamento sobre homens e mulheres, é importante ter um conhecimento detalhado do processo decisório, do ciclo e do calendário orçamentário, das etapas, dos atores e dos critérios formais e informais que regem esses

processos. Também é preciso entender o comportamento dos atores, suas percepções, capacidades, valores e interesses. Em seguida, é preciso analisar como e quando a situação da população está sendo integrada nesses processos e quais efeitos e impactos as etapas do processo orçamentário produzem na população. Os desempenhos orçamentários podem afetar homens e mulheres de forma diferente. O impacto diferenciado da gestão dos recursos sobre a população diz respeito à (não-)alocação de recursos, à alocação (in)adequada de recursos, à alocação de recursos (in)suficientes, à repartição (in)adequada dos recursos, à repartição desigual dos recursos na população-alvo segundo suas necessidades específicas do ponto de vista do gênero e aos impedimentos e disfunções dos sistemas e processos orçamentários.

O grau de dificuldade para integrar uma perspectiva de gênero aos gastos públicos depende da natureza dos bens e serviços fornecidos. Para bens tangíveis e serviços individuais destinados a pessoas, essa relação é mais evidente. Para serviços fornecidos de forma coletiva, devem-se, sobretudo, avaliar a programação e a concepção das políticas e dos projetos desde uma perspectiva de gênero e analisar a correspondência e a suficiência dos recursos alocados.

4. “Orçamentos sensíveis ao gênero”: as lições aprendidas

Desde a década de 1990, uma pluralidade e uma diversidade de experiências de OSG foram desenvolvidas em países de todos os continentes. Algumas em âmbito local, outras focadas num setor específico da política pública, como a saúde reprodutiva ou o combate à violência contra a mulher, outras, ainda, contemplam o planejamento e o orçamento nacional na sua integralidade. Algumas experiências foram iniciadas por movimentos de mulheres e deram um salto de qualidade nas reivindicações, outras foram iniciativas governamentais para cumprir com os compromissos assumidos em Beijing e em outros fóruns internacionais. Algumas se enquadram em contextos de reformas de governo, da administração pública e dos sistemas orçamentários, com vistas a um melhor desempenho na gestão pública e a busca de resultados medíveis. Outras têm como objetivo a participação das mulheres na gestão local.

Essas iniciativas se caracterizam pela diversidade dos atores envolvidos, das estratégias, das ferramentas desenvolvidas e dos resultados alcançados. Entre estes, podem-se mencionar:

- a inclusão da igualdade de gênero nas diretrizes orçamentárias no Marrocos e na Venezuela;
- a integração da dimensão de gênero na reforma do Estado e, mais especificamente, na reforma do sistema orçamentário por resultados no Chile e no Marrocos;
- a análise de gênero do orçamento anual (Reino Unido, Bélgica e País Basco);
- a publicação de um relatório de gênero de governo (França, Suécia e Marrocos);
- o controle social do orçamento pelas mulheres (Brasil e México);
- a participação das mulheres na definição das prioridades locais (Região Andina);
- o aumento dos recursos destinados às políticas para as mulheres (Região Andina).

No contexto da descentralização, iniciativas de OSG se multiplicaram no âmbito local na América Latina. É o caso do Peru, da Bolívia, do Equador, do México, do Brasil, do Uruguai, do Chile e de países do Caribe. No Chile, um estudo realizado em nove municipalidades³ aponta para a falta de planejamento adequado às necessidades da população, entre outros, e destaca a carência de dados e informações desagregados por sexo, a falta de transparência orçamentária, a confusão entre beneficiários(as) de programas sociais e a tendência a considerar as mulheres como um grupo homogêneo. No Equador, após tais iniciativas, as municipalidades de Quito e Cuenca reorientaram e aumentaram suas despesas a favor das mulheres. No México, os recursos para programas de combate à mortalidade materna aumentaram e desvios de recursos em programas de combate ao HIV/AIDS foram condenados.

Após 15 anos de experiências em OSG nos mais diversos contextos, podem-se sistematizar algumas lições. Para que mudanças ocorram, vale destacar a importância de:

- desenvolver um conhecimento aprofundado sobre os processos orçamentários, do ponto de vista administrativo e político, e sobre os mecanismos de aprovação e de execução orçamentária internacional, nacional e localmente;
- fomentar apoios políticos estratégicos (trata-se de sensibilizar o Ministério da Fazenda e do Planejamento, a comissão de orçamento e as secretarias encarregadas das políticas econômicas e fiscais);
- integrar a participação cidadã e a capacitação das organizações de mulheres no centro das iniciativas;
- investir no fortalecimento institucional das secretarias, dos conselhos e das comissões de políticas públicas para as mulheres;
- construir alianças amplas e desenvolver estratégias juntando vários atores – mulheres, parlamentares, sociedade civil, organizações de mulheres, ONGs, pesquisadores(as), governos, ministérios setoriais, congressos e câmaras de vereadores, atores da política econômica internacional, a mídia etc – para garantir a sustentabilidade e a eficiência das iniciativas e promover mudanças nas políticas, nos orçamentos e nos processos de decisão;
- definir claramente os objetivos buscados, por exemplo, ao identificar um programa ou uma política específica como a saúde das mulheres, o combate ao HIV/AIDS, o saneamento básico, o desemprego etc.;
- trabalhar os diferentes níveis de decisão política e de execução das políticas públicas e as relações entre diversos níveis: local, nacional, regional e internacional;
- consolidar a produção e o acesso a dados e informações desagregados por sexo, idade, localidade e outras variáveis para atender melhor às necessidades de cada cidadã;
- desenvolver sistemas de monitoramento participativos das políticas públicas e dos orçamentos, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, e investir na produção de indicadores de resultado sensíveis ao gênero.

3 Ver VALDÉS, A.; GUERRERO, E. (2001).

A falta de transparência e de disponibilidade dos dados constitui um desafio constante e compartilhado pela maioria das experiências de OSG no mundo, seja em virtude da escassez de dados desagregados por sexo, seja pelo acesso limitado à informação orçamentária. Acrescenta-se a esse limite a necessidade de sensibilizar e treinar os(as) governantes e os(as) servidores(as) públicos(as) para a análise de gênero num contexto governamental marcado pela falta de incentivos. Os OSGs podem aparecer, assim, como pressões adicionais, somando-se a uma agenda governamental já complexa e complicada. É importante entender os OSGs não como fardos adicionais, mas como ferramentas inovadoras para alcançar objetivos e compromissos governamentais existentes, entre eles os objetivos de redução da pobreza, de desenvolvimento humano e de desempenho econômico e fiscal. Os OSGs não tratam somente de orçamentos e devem ser relacionados com uma análise da política macroeconômica e com as reformas de governo. Usando os orçamentos como um ponto de entrada, essa perspectiva relaciona a igualdade de gênero com os planos de desenvolvimento nacional, as reformas fiscais, a reforma do setor público, a ajuda externa, o comércio exterior, a dívida e os mecanismos de descentralização, entre outros.

Para concluir, pode-se afirmar que as iniciativas de OSG apontaram para os custos e os efeitos perversos da falta de equidade na arrecadação e na alocação de recursos públicos. Elas têm ilustrado e denunciado os preconceitos embutidos nos paradigmas econômicos que sustentam as políticas fiscais e as políticas macroeconômicas. Num primeiro momento, essas iniciativas concentraram seus esforços na análise das despesas públicas, mas os orçamentos devem ser analisados do ponto de vista dos gastos e das receitas. Assim como os gastos públicos, a política tributária não é neutra do ponto de vista do gênero. Ela traz consigo preconceitos e medidas discriminatórias para as mulheres. Em vários países, por exemplo, os produtos femininos de primeira necessidade fazem parte das categorias de produtos submetidos aos mais altos encargos, os produtos de luxo. Integrar a análise de gênero da política tributária às iniciativas de OSG permitirá consolidar o paradigma e as ações políticas dele decorrentes. Nesse sentido, devem-se considerar ainda as ligações entre as discriminações de gênero e as discriminações raciais e étnicas na América Latina. Em vários países, os resultados das iniciativas de OSG têm demonstrado e reconhecido a necessidade de contemplar, de forma mais sistemática, a dimensão étnico-racial. Mas a integração das questões de raça e de etnia nas análises e nas iniciativas institucionais de OSG ainda é muito incipiente. Trata-se de abrir o novo campo paradigmático às problemáticas raciais e étnicas e de desenvolver metodologias de análise que permitam cruzar essas dimensões. Trata-se, ainda, de construir alianças com os movimentos de mulheres indígenas e negras e com organismos do governo responsáveis pela promoção da igualdade racial e dos direitos das populações negras e indígenas.

Qualquer que seja o futuro desafio, os OSGs têm aberto novos caminhos às mulheres para que exerçam seus direitos de cidadania e exijam mais equidade na gestão pública. E os processos e as estratégias que marcaram a implementação das experiências locais e nacionais de OSG têm demonstrado que essas experiências constituem potentes ferramentas na democratização do Estado, na democratização das relações entre os governos e as sociedades civis e na democratização das relações sociais.

Bibliografía sugerida

ANDÍA, B.; BELTRÁN, A.; COELLO, R.; GUTIÉRREZ, M.; PALÁN, Z.; ZABALAGA, C. *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. Quito: UNIFEM, 2004.

BALMORI, H.; SÁNCHEZ-HIDALGO, D.; YÁÑEZ, V. *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*. México, DF: FUNDAR, 2002.

BALMORI, H. *Gender and budgets: overview report*. Sussex: Bridge, 2003.

BORGES SUJIYAMA, N. *Gender budget work in the Americas: selected country experiences*. Texas: University of Texas, 2002.

BUDLENDER, D.; ELSON, D.; HEWITT, G.; MUKHOPADHYAY, T. *Gender budgets make cents*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.

BUDLENDER, D. *Budgeting to fulfill international gender and human rights commitments*. Harare: UNIFEM Zimbabwe, 2004.

CAGATAY, N.; KEKLIK, M.; LAL, R.; LANG, J. *Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies*. New York: UNDP, 2000. (Conference Paper Series, 4).

CAGATAY, N. Gender budgets and beyond: feminist fiscal policy in the context of globalization. *Gender and Development*, v.11, n. 1, p.15-24, May 2003.

COSTA, D. M. *A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: condições preliminares*. Trabalho apresentado ao VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003. Disponible em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047814.pdf>>. Acceso em: 28 set. 2008.

ELSON, D. Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options. *Journal of International Development*, 10, 1998.

_____. *Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2004.

FRAGOSO, L.; GRANADOS, R. *Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud*. México, DF: FUNDAR, 2004.

NORTON, A.; ELSON, D. *What's behind the budget? – Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute, 2002.

PARLIAMENT, THE BUDGET AND GENDER. Genève: IPU, 2004. (Handbook for Parliamentarians, 6).

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN: revisión desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2003). Asunción: UNFPA, 2003.

PRESUPUESTO GENERAL DE ASUNCIÓN: análisis desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2004). Asunción: UNFPA, 2004.

RAES, F. Femmes et développement local en Amérique Latine. *Chroniques féministes*, Université des Femmes, Bruxelles, 2003.

_____. What can we expect from gender sensitive budgets? Strategies in Brazil and in Chile in a comparative perspective. *Women in Development Network*, Brussels, May 2006.

REEVES, H.; WASH, H. Women's and gender budgets: an annotated resource list. *Bridge Bibliography*, Sussex, n. 9, Jan. 1999.

REPEM. *Talleres de género y presupuestos*. Montevideo: UNIFEM, 2002. (Serie Talleres de Formación en Macroeconomía).

SHARP, R. *Budgeting for equity: gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: UNIFEM, 2003.

VALDÉS, A.; GUERRERO, E. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago: UNIFEM, 2001.

VILLOTA, P. de. La política fiscal no es neutral desde la perspectiva de género. Análisis crítico de la imposición sobre la renta en la Unión Europea. In: *The impact of the tax/benefits system on women's work*. European Commission, 2000.

_____. (ed.) *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización – Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: UNIFEM, 2004.

WORLD DEVELOPMENT. Growth, trade, finance and gender inequality, v. 28, n. 7, July 2000.

| II | Os orçamentos sensíveis ao gênero na América Latina e no Caribe: tensões, aportes conceituais, estratégias e resultados

*Alejandra Valdés Barrientos**

Esta apresentação é uma revisão geral sobre o que se esteve formulando e implantando, em matéria de orçamentos sensíveis ao gênero (OSGs), na região da América Latina e do Caribe. Fundamentalmente a partir da constatação feita no fim da década de 1990, o acompanhamento de políticas e programas de igualdade de oportunidades requeria analisar o impacto diferenciado das políticas fiscais sobre homens e mulheres e o comportamento dos orçamentos públicos em relação a isso nas distintas etapas de seu ciclo (formulação; debate e aprovação; execução; e posterior avaliação do processo orçamentário), que constituem as quatro etapas do debate orçamentário na região.

Sou bastante otimista com relação ao que se passou na região. O tempo histórico em que se desenvolveu tal processo foi extremamente curto, e as mulheres têm instalado uma grande quantidade de iniciativas e propostas, obtendo avanços essenciais. Possivelmente, não são todos aqueles que queríamos ou queremos instalar nos tempos curtos da política, com os períodos presidenciais e as necessárias prestações de contas públicas anuais.

Depois do processo que significou a avaliação de Beijing+5 na região, no ano 2000, inicia-se uma estratégia sustentada para incidir nos orçamentos públicos de âmbito nacional, estatal, federal e municipal na América Latina e no Caribe. O processo foi liderado pelo UNIFEM, apoiado por algumas agências da cooperação internacional, implementado por várias ONGs da região, com a adesão de alguns governos, que, por meio dos mecanismos institucionais de gênero, desenvolveram estratégias diversas para incidir no processo orçamentário. Produziu-se uma importante bagagem de ferramentas metodológicas para a análise orçamentária e, também, para a formação de lideranças nesse campo de trabalho.

O tempo histórico de incidência das mulheres nas democracias latino-americanas não alcança ainda 20 anos, e levamos pouco mais de seis anos alimentando a instalação de estratégias de trabalho no orçamento público. No entanto, é preciso levar em conta que essas estratégias se desenvolvem em democracias inconclusas, uma vez que estas estão tensionadas por um modelo econômico que opera contra a equidade em nossos países.

* Educadora e especialista em planejamento social. Sócia-fundadora da Hexagrama Consultoria. Integrante da diretoria da Corporação Inovação Cidadã. Atua como consultora do UNIFEM, PNUD, GTZ e FAO. Analisa o Sistema de Gênero do Programa de Melhoramento de Gestão (PMG) para o Serviço Nacional da Mulher (SERNAM), no Chile.

Ao falar das estratégias e das dificuldades em que se opera para incorporar a equidade de gênero, posso tomar como exemplo a atividade de formação de funcionários(as) que realizo no setor de trabalho no Chile, em um dos serviços descentralizados que operam em todo o país. A maior contradição nesses processos, ao se falar de equidade de gênero, é tratar esse tema em contextos em que o emprego das mulheres é cada vez mais precário e nos quais há poucas políticas de prevenção em relação a isso. No desenvolvimento de capacidades dos(as) funcionários(as) públicos(as) a respeito desse tema, uma pergunta é recorrente: o que vem primeiro, a equidade social ou a equidade de gênero? É preciso convencê-los(as) de que é impossível alcançar a equidade social sem a equidade de gênero. Essa é uma de nossas missões.

Assim, como contribuir para que os governos assumam que o melhoramento da gestão pública e da qualidade dos serviços oferecidos, assim como a ampliação do acesso de cidadãos e cidadãs a seus direitos, é parte de um processo que está concatenado, imbricado e não deve ser visto como partes separadas? As tensões e contradições estão presentes, não só pelas tensões do mercado de trabalho, como nesse caso, mas também porque as distintas estratégias de formação de funcionários e funcionárias nos mostram que essas pessoas não são um conglomerado homogêneo, não são feministas, têm distintas posições ideológicas, religiosas e há algumas delas que não têm interesse em falar dos temas que nos interessam. Portanto, a instalação de políticas de transversalização de gênero em termos amplos e, especialmente, no âmbito da gestão dos recursos públicos é bastante tensa.

Os OSGs são parte das estratégias de transversalização de gênero que permitem influir nas ferramentas diretas do planejamento e das tomadas de decisão das gestões públicas, em que se expressa, de maneira real a vontade política do Executivo e suas prioridades, mas também os interesses do Legislativo. Portanto, sempre deverão ser considerados dois âmbitos de incidência, para produzir mudanças no plano normativo e no plano político e programático.

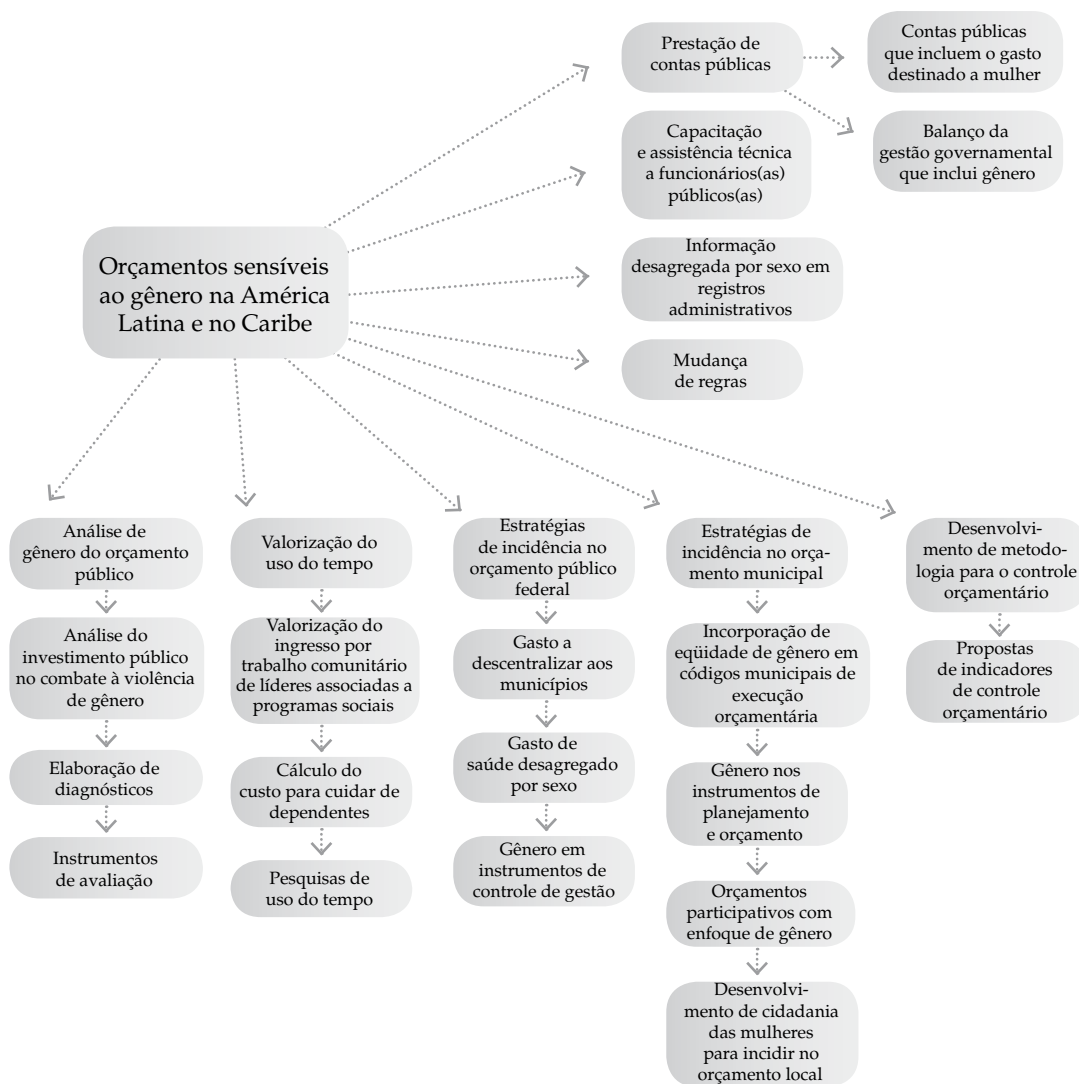
Esse campo de ação na região, com todas as tensões do meio, mostra o desenvolvimento de capacidades, habilidades e destrezas na atuação estatal e da sociedade civil. Mais ainda, aponta para um importante processo em que as distintas dimensões da cidadania das mulheres se puseram em jogo. Por um lado, a atuação das cidadãs que, dentro do aparelho público, querem mudar o mundo, significando um desenvolvimento e uma expressão de cidadania deliberativa. Por outro, as ações das mulheres organizadas, que deram lugar a estratégias de controle da gestão pública.

Os OSGs fazem um aporte ao desenvolvimento conceitual da cidadania. Mostra uma fase mais avançada do que é a participação sociopolítica das mulheres. Não é apenas a demanda por direitos, mas também a expressão de cidadania ativa, que, por sua vez, se expressa em controle cidadão, em acompanhamento da política pública e em incidência nessa política. Em suma, são iniciativas de acompanhamento direto da ação estatal, que contam com o compromisso e a tomada de consciência de uma importante quantidade de gestores(as) e funcionários(as) públicos(as) pela equidade de gênero. Tais iniciativas têm criado e legitimado novos centros de tomada de decisões no aparelho público e, também, em âmbito municipal.¹

1 Refiro-me às instâncias criadas como: mesas intersectoriais de trabalho no serviço público, instâncias de decisão sociedade civil-Estado, comitês de orçamento participativo etc.

As estratégias

Com a utilização do marco promovido pelo UNIFEM para dar conta das distintas ferramentas metodológicas que se expressavam globalmente na década de 1990,² como OSG, fiz uma leitura do que se realizou na região a partir do ano 2000. Evidencia-se uma grande diversidade de práticas e de formas de incidir na gestão pública numa perspectiva de equidade. Elas estão sintetizadas no seguinte diagrama:



O que se apresenta na ilustração é fato na região da América Latina e do Caribe e, mais ainda, é um resumo que não contempla todas as estratégias. No entanto, discutirei alguns pontos a seguir.

² Mencionadas por Florence Raes em seu artigo nesta publicação.

Prestação de contas públicas

Em primeiro lugar, pode-se observar, no diagrama, o aumento de prestação de contas públicas com enfoque de gênero. Está incluído o gasto realizado dos mecanismos institucionais de gênero, que, no caso chileno, se expressa em uma conta pública anual, em 8 de março, de responsabilidade do SERNAM. Nessa conta, discriminam-se os avanços de todos os ministérios e se explicitam os avanços em relação aos compromissos assinados por todos(as) os(as) ministros(as) em prol da equidade de gênero. Realizado em vários países, em âmbito nacional e municipal, isso gera um ritual político que permite revisar e adequar compromissos politicamente e que tem importância midiática.

Em segundo lugar, os balanços de gestão governamental que vão ao Legislativo prevêm discussão do orçamento público. No caso do Chile, aceitam desagregação por sexo da dotação de pessoal de todos os serviços públicos e dão conta dos avanços em equidade de gênero em programas governamentais prioritários.

Análise de gênero no orçamento público

Neste âmbito, em relação ao acompanhamento de políticas e com a produção de conhecimentos, existe uma série de estudos em três vertentes: análise do investimento público nacional, as análises do orçamento municipal ou estadual e as análises de caráter setorial ou aquelas que se realizaram para avaliar o gasto no enfrentamento de problemáticas de gênero, como a violência doméstica e a sexual. Elaboraram-se diagnósticos, instrumentos de avaliação e, além disso, mediram-se os avanços dos Planos de Igualdade de Oportunidades.

Tais análises têm realizado acompanhamento do orçamento, monitoramentos e avaliações das políticas públicas e sua incorporação de gênero, com diversas metodologias, que apresentam coincidências entre si, em vários países. Alguns podem ser citados.

- No **México**, impulsiona-se uma análise orçamentária de âmbito nacional e estatal com perspectiva de gênero, realizada pelo Instituto Nacional da Mulher e os Institutos Estatais das Mulheres.
- Na **Bolívia**, realizou-se uma análise do orçamento nacional e municipal da Coordenadoria da Mulher; no município de Cochabamba, a análise é realizada pelo Instituto de Formação Feminina Integral (IFFI).
- No **Brasil**, realizam-se acompanhamentos do orçamento e análise das políticas públicas, trabalho feito pelo Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, e análise do gasto público em distintos municípios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).
- No **Equador**, realiza-se análise do orçamento da cidade de Quito, para incorporar gênero.
- Na **Colômbia**, a partir da Comissão Presidencial da Mulher e o Departamento de Planejamento, desenvolve-se um diagnóstico para institucionalizar gradualmente o enfoque de gênero nos instrumentos de planejamento e orçamento do país.

- Na **Guatemala**, a Secretaria Presidencial da Mulher e o Setor de Mulheres da Assembléia da Sociedade Civil desenvolvem análise do orçamento de quatro ministérios a partir de uma perspectiva de gênero.

No caso do investimento público e do desenvolvimento metodológico para a análise da violência de gênero, foi realizada na Bolívia, pelo Centro Gregoria Apaza, uma experiência que teve como características a análise do orçamento nacional e suas vinculações com o orçamento municipal, especificamente com o orçamento do município do Alto.

Metodologia para o controle orçamentário

Embora várias das análises mencionadas constituam contribuições metodológicas para o controle orçamentário, algumas de caráter específico foram desenvolvidas e têm sido uma importante produção de indicadores para o acompanhamento do orçamento nacional e municipal. Algumas delas são destacadas a seguir.

Em âmbito regional e com a produção coordenada de várias organizações, o Centro de Intercâmbio e Serviços para o Cone Sul (CISCSA), de Córdoba, desenvolve o projeto de construção de indicadores de gênero para o desenvolvimento urbano com uma perspectiva de gênero.³

No Chile, realiza-se uma análise do orçamento municipal com uma proposta de indicadores para acompanhá-lo, feita pela Hexagrama Consultoras.⁴

No México, desenvolve-se, em vários estados, um projeto de indicadores de gênero de nível municipal, e, para alguns municípios, se aplicam indicadores de acompanhamento orçamentário (ver Sistema de Indicadores Guanajuato, Novo Leão, Oaxaca).

Nessa experiência do México, numa parceria entre o Instituto Internacional das Nações Unidas de Pesquisa e Capacitação para o Fortalecimento das Mulheres (INSTRAW), o Instituto das Mulheres e o Instituto de Federalismo Municipal, transversaliza-se a agenda local, num sistema de indicadores de potencialidades de mudança e democratização municipal, no qual se desenvolvem indicadores institucionais e de gestão, e indicadores de controle e acompanhamento orçamentário com recorte de gênero.

Estratégias de incidência no orçamento municipal

Nas experiências citadas anteriormente, podem-se observar estratégias para incidir no orçamento participativo (OP), com a finalidade de introduzir elementos de equidade nos instrumentos de planejamento. É um processo que é antecedido pelo fortalecimento da cidadania das mulheres; pela criação de instâncias de co-gestão ou de controle cidadão das políticas públicas e do seu orçamento, sempre em âmbito local.

Ao exemplo anterior, soma-se o desenvolvimento de cidadania das mulheres para incidir no orçamento local, o que se relaciona fortemente, mas não só, com as iniciativas de OP. Essas iniciativas, em muitas partes, focam no aumento da participação das mulhe-

3 FALÚ, A. (Ed.). *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción*. Córdoba: CISCSA, 2002.

4 VALDÉS, A.; GUERRERO, E. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago: Hexagrama Consultoras, 2001.

res, mas, muitas vezes, esquecem de mudar o que é necessário. As mulheres participam majoritariamente desses processos, mas nem sempre sobressaem os critérios de gênero no momento de tomar as decisões e nem sempre os resultados de sua participação implicam a melhora das lacunas de iniquidades de gênero.

Estratégias de incidência no gasto público

Em geral, trata-se de analisar o gasto desagregado, e elas têm a intenção de gerar diretrizes específicas. No caso da Bolívia, no governo anterior, realizou-se um esforço de intervenção no orçamento público nacional, buscando desconcentrar recursos em nível municipal, introduzindo o recorte de gênero. Essa tentativa dialoga com a política de participação popular e de descentralização.

Análise do gasto setorial

Existe uma série de análises do gasto desagregado por sexo, o que permite identificar, no caso da saúde, cobertura e gasto dos serviços de saúde, tanto para os sistemas públicos gratuitos como para os de pagamento misto.

A análise do orçamento e do gasto em saúde fortaleceu, em vários países, a ação das organizações de mulheres no campo dos direitos reprodutivos e sexuais, especialmente diante das estratégias de pressão política e incidência no campo da anticoncepção de emergência e da criação de estratégias para legalizar o aborto na região.

Tal enfoque somou, à ação de acompanhamento das políticas públicas de saúde, um olhar sobre o gasto público nesse setor, que permitiu mostrar os custos reais da saúde das mulheres, diferenciar os gastos do parto, dar conta dos gastos do recém-nascido, que são incorporados nas contas de gastos da mãe, e diferenciar o gasto em saúde reprodutiva de outros problemas de saúde das mulheres. Esse é um passo para romper com a crença de que as mulheres são mais caras em saúde que os homens e estabelecer responsabilidades compartilhadas da sociedade com a reprodução.⁵

Gasto etiquetado ou classificado

Uma estratégia incentivada pelo Fundar – Centro de Análise e Investigação, no México, e implementada na análise de programas sociais, é a etiquetagem do gasto. Consiste em identificar e tornar visíveis os recursos destinados a atender às demandas das mulheres em diversos contextos, para transparecer e, ao mesmo tempo, dimensionar os esforços e recursos que os governos dispõem em benefício delas. Nesse sentido, também permite a auditoria das ações governamentais em prol da superação das desigualdades de gênero.

Constitui-se, além disso, em um instrumento de trabalho legislativo, já que permite a parlamentares identificar problemas das mulheres mal atendidos ou omitidos na distribuição dos recursos e melhorar a atribuição dos recursos, segundo a experiência mexicana.

⁵ Nesse campo, a ONG Fundar México tem desenvolvido importantes insumos metodológicos, assim como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) e sua contribuição na leitura das contas nacionais com perspectiva de gênero.

Classificador orçamentário de gênero ou com enfoque de gênero

Esta foi uma tentativa realizada pela Secretaria Presidencial da Mulher, da Guatemala, em conjunto com organizações de mulheres, para tornar mais eficiente o trabalho de incidência no gasto público e visibilizar o alto custo público da desigualdade de gênero. Apóia-se na Política Nacional de Promoção e Desenvolvimento das Mulheres Guatemaltecas e no Plano de Equidade de Oportunidades do período 2001–2006.

Capacitação de funcionários(as) e assistência técnica

No caso da Colômbia, implementou-se uma estratégia de sensibilização de funcionários(as) de orçamento e planejamento em âmbito nacional e assistência técnica para incorporar gênero em 40 municípios, pela Comissão Presidencial da Mulher e pelos Associados Rurais para o Desenvolvimento (ARD) Colômbia.

No México, o Fundar realizou uma importante estratégia de produção de informação e material pedagógico para oferecer capacitação a funcionários(as) e à sociedade, em matéria de equidade de gênero em diferentes âmbitos: estadual, setorial e municipal.

No caso de Honduras, a Secretaria de Finanças e o Instituto da Mulher, em conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), desenvolvem assistência técnica para incorporar o enfoque de gênero ao orçamento público.

Valorização do uso do tempo

A valorização do uso do tempo implica a análise da relação entre as atribuições orçamentárias e seu efeito na maneira como os membros do lar empregam seu tempo. Permite identificar até onde o orçamento depende do trabalho não remunerado. Dessa forma, destaca a importância desse tipo de trabalho na reprodução social.

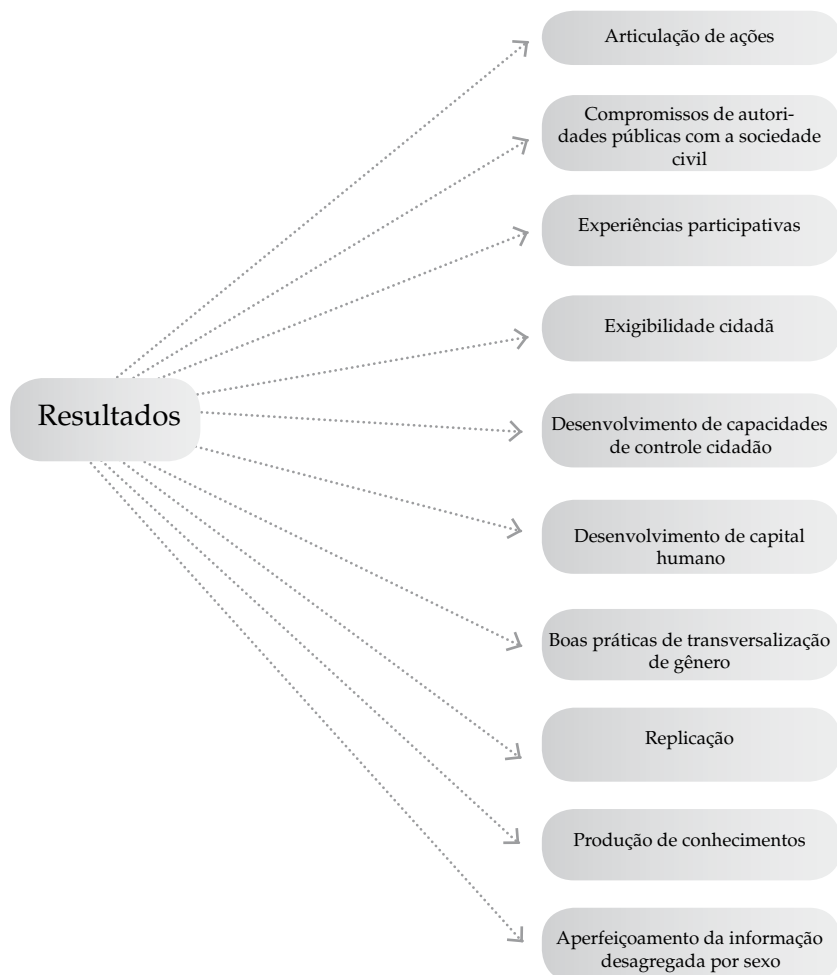
Uma contribuição extremamente importante para a análise de processos de fortalecimento de cidadania e de implementação de políticas sociais, destacando o aporte das mulheres, é o trabalho realizado por Bethsabé Andía e Arlette Beltrán, as quais, em conjunto com as dirigentes de Villa El Salvador que trabalhavam no Programa Copo de Leite, valorizaram o tempo utilizado pelas mulheres para levar a cabo o programa. O estudo oferece às mulheres uma dimensão monetarizada de seu trabalho, que pode ser também uma ferramenta para a negociação.

Por outro lado, o cálculo do custo do cuidado de dependentes permite esboçar respostas dos sistemas de saúde, quanto à mudança demográfica e à maior presença de adultos(as) hoje e no futuro.

Presença do tema na web

Vale mencionar a existência de portais (GTZ, UNFPA e UNIFEM) que divulgam produção, publicações e parcerias relacionadas ao tema e oferecem informações sobre gênero e os avanços nesse campo (<http://www.presupuestoygenero.net>). Eles são uma porta aberta para a produção de informação e a possibilidade de aliança entre especialistas e projetos na área.

Em síntese, diante do mapeamento traçado neste texto e ilustrado a seguir, dispomos hoje de um primeiro e avançado diagnóstico do estado dos OSGs, o que nos permite atuar frente ao orçamento público com uma série de ferramentas à mão, que devem ser assumidas pelos governos da região, assim como pelas organizações de mulheres e as organizações internacionais aliadas.



As mulheres organizadas nesse campo podem continuar desenvolvendo metodologias a fim de ter maior impacto no gasto público para superar as iniquidades de gênero. Não obstante, o que está demonstrado na ilustração acima trata de uma grande quantidade de experiências e mostra diversos resultados: importantes articulações, compromissos das autoridades com a sociedade civil, boas práticas de transversalização de gênero, melhoramento de sistemas estatísticos e aumento da desagregação por sexo da informação em distintos âmbitos da ação pública, capacitação de funcionários(as), equidade de gênero como responsabilidade cidadã, replicabilidade da ação, desenvolvimento de capacidade de controle, experiências participativas e exigibilidade.

| III | Relato de experiências em orçamentos participativos com perspectiva de gênero

Experiência do Recife – Brasil

*Josineide de Meneses Silva**

A idéia mais geral de democracia, que vem sendo construída ao longo do tempo, caracteriza-se pela concentração do poder na eleição de líderes, a quem caberia tomar as decisões. Há, nessa forma de democracia, um afastamento do(a) cidadão(ã) comum do que seria uma forma mais ampla de participação, que incluía crítica, decisão e acompanhamento das políticas desenvolvidas pelos governos. Esse modelo centra sua discussão nas regras do processo eleitoral e não na ampliação da cidadania, o que inibe a participação da população e o acompanhamento mais permanente dos debates e decisões. Historicamente, essa forma de democracia excluiu as mulheres, especialmente pelos conteúdos predominantes em seus debates, mas também pela dinâmica que privilegia os homens, permitindo que a sua representação seja sempre maior. Assim, as demandas das mulheres foram paulatinamente relegadas a segundo plano.

No Brasil, desde a década de 1980, o Estado brasileiro passou a desenvolver ações que se constituíram em políticas públicas para a igualdade de gênero. Desmistificou-se, assim, a neutralidade do Estado para propor e articular a ação política cabível ao poder público, que é garantir a universalidade das políticas que alterem as desigualdades sociais. Nesse cenário, tem sido uma luta do movimento de mulheres consolidar e ampliar políticas que considerem as mulheres como sujeito de direitos sociais, políticos e econômicos, e não um apêndice da família.

Esses aspectos e questionamentos demandados pelas mulheres representam a necessidade de ampliação da sua cidadania, assim como do reconhecimento de sua participação para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática. As mulheres perceberam que, para a efetivação de suas necessidades, elas precisavam realizar o controle social das ações governamentais, ou seja, acompanhar e fiscalizar mais de perto o que é realizado como política pública pelos poderes municipal, estadual e federal e interferir nas decisões.

Procurando atender às demandas sociais apresentadas pelas mulheres e reconhecendo as situações de desigualdade de gênero que acompanham o cotidiano das cidades, o atual

* Cientista social e mestra em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco. Docente da Faculdade Integrada do Recife (FIR). Gerente de políticas temáticas da Coordenadoria da Mulher da Prefeitura do Recife.

governo municipal do Recife, democrático e popular, criou a Coordenadoria da Mulher em 2001. Esse organismo, ligado diretamente ao gabinete do prefeito, visa modificar as relações de desigualdade entre homens e mulheres e interagir com as secretarias governamentais, buscando integração das políticas públicas municipais de gênero. A Coordenadoria da Mulher tem, ainda, o objetivo de propor e executar projetos, planos e políticas que favoreçam a equidade de gênero nas políticas municipais realizadas pela Prefeitura. As seis áreas prioritárias da Coordenadoria são:

- promoção da participação e do controle social;
- educação não sexista;
- equidade de gênero na política de saúde;
- gênero e desenvolvimento econômico;
- assistência e prevenção da violência contra a mulher;
- gênero e igualdade racial.

A Coordenadoria da Mulher representa uma inovação na gestão local, uma vez que antes de 2001 não existia no Recife políticas públicas para as mulheres. Por meio das ações afirmativas promovidas pela Coordenadoria, houve uma efetiva ampliação na participação democrática das mulheres, com a criação de espaços específicos de participação e controle social, como a Plenária Temática da Mulher do Orçamento Participativo, a Conferência Municipal da Mulher e o Conselho Municipal da Mulher.

A área temática de participação e controle social tem como objetivo incentivar a participação das mulheres nos espaços de decisão das políticas públicas e do controle social, promovendo a ampliação de sua representação e o respeito às suas demandas. Desde o início, essa temática desenvolveu estratégias de incentivo à participação/representação das mulheres nos espaços de decisão e de controle social, tais como:

- Campanha Mulher Delegada e Conselheira: incentiva a candidatura de mulheres por meio de um fôlder distribuído em todas as plenárias onde houve eleição de delegados(as) e conselheiros(as) do orçamento participativo (OP).
- Brinquedoteca Participativa: espaço lúdico e educativo para as crianças, que geralmente acompanham as mulheres nas reuniões do orçamento participativo. Foi constatada a dificuldade de as mulheres participarem das reuniões por falta de equipamentos sociais para que as crianças ficassem em segurança.

Outras estratégias são a Plenária Temática da Mulher e o Fórum da Temática da Mulher do OP, a Conferência Municipal da Mulher e o Conselho Municipal da Mulher.

A Plenária Temática da Mulher do Orçamento Participativo

A partir de um entendimento entre a Coordenadoria da Mulher e a então Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, decidiu-se, já no primeiro ano de gestão, criar uma plenária temática específica, além das já existentes, para debater e decidir as ações

prioritárias da política de gênero da Prefeitura do Recife. A Plenária Temática da Mulher tinha como objetivos:

- criar um espaço de decisão específico para a política de gênero da prefeitura;
- valorizar as demandas das mulheres e o efetivo controle social do orçamento municipal;
- empoderar e fortalecer as organizações de mulheres;
- incentivar a participação e a expressão dos mais diversos grupos de mulheres da cidade.

Na plenária, as mulheres elegem as prioridades e, também, as delegadas que irão compor o Fórum Temático da Mulher, cujo objetivo é acompanhar a implementação das ações votadas e a sua execução orçamentária.

Em cada plenária, as mulheres recebem uma cédula composta por ações votadas nas conferências da mulher realizadas no município. A seguir, apresentamos as ações votadas desde o primeiro ano de realização da plenária temática da mulher, com o tema e a ação priorizada ano a ano:

Ano de 2001 – Participação de 531 mulheres

1. Implementação da política de assistência e prevenção da violência contra a mulher
2. Coordenação de ações para a redução da pobreza entre as mulheres
3. Incentivo para maior controle social e participação das mulheres

Ano de 2002 – Participação de 248 mulheres

1. Tema: violência contra a mulher
Ação: manutenção de serviços de assistência e rede de apoio às mulheres em situação de violência doméstica e sexista
2. Tema: diminuição da pobreza da mulher
Ação: política de gênero nos programas de formação e geração de trabalho e renda
3. Tema: participação e controle social
Ação: manutenção do Conselho Municipal da Mulher

Ano de 2003 – Participação de 453 mulheres

1. Tema: diminuição da pobreza entre as mulheres
Ação: potencializar cooperativas e associações com atividades econômicas informais das mulheres

2. Tema: participação e controle social
Ação: realização da 2ª Conferência Municipal da Mulher
3. Tema: assistência e prevenção à violência contra a mulher
Ação: ampliação da rede de apoio às mulheres em situação de violência doméstica e sexista

Ano de 2004 – Participação de 555 mulheres

1. Tema: assistência e prevenção à violência contra a mulher
Ação: realização de ações de prevenção da violência contra a mulher, nas regiões político-administrativas (RPAs)
2. Tema: política de gênero com igualdade racial
Ação: realização de capacitação com professores(as) da rede municipal e produção de material educativo sobre a desigualdade de gênero e racial
3. Tema: igualdade entre homens e mulheres na saúde
Ação: regulamentação da Comissão Intersetorial da Saúde da Mulher (CISMU) e formação em gênero para as conselheiras de saúde

Ano de 2005 – Participação de 550 mulheres

1. Tema: gênero e desenvolvimento econômico
Ação: criação de linha de crédito específica para as mulheres
2. Tema: assistência e prevenção da violência contra a mulher
Ação: manutenção dos serviços de referência e realização de concurso para selecionar técnicos(as)
3. Tema: equidade de gênero na saúde
Ação: garantia da atenção humanizada ao abortamento inseguro

Ano de 2006 – Participação de 288 mulheres

1. Tema: gênero e desenvolvimento econômico
Ação: criação de espaços nas RPAs para comercialização de produtos das mulheres
2. Tema: assistência e prevenção da violência contra a mulher
Ação: garantia da capacitação para o desenvolvimento de projetos econômicos, estimulando a autonomia e auto-estima
3. Tema: política de gênero com igualdade racial
Ação: formação da segunda turma de estética afro

No quadro seguinte, é possível observar a permanência de alguns temas que são priorizados e a importância que possuem na vida das mulheres, principalmente nos contextos local e regional, nos quais os índices de violência contra a mulher são alarmantes e o desemprego e a pobreza atingem principalmente as mulheres. Por isso, as temáticas de violência e gênero e desenvolvimento estão presentes em todos os anos.

TEMA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gênero e desenvolvimento econômico	2	2	1	-	1	1
Violência	1	1	3	1	2	2
Participação e controle social	3	3	2	-	-	-
Igualdade racial	-	-	-	2	-	3
Eqüidade de gênero na saúde	-	-	-	3	3	-
Educação não sexista	-	-	-	-	-	-

O quadro a seguir que revela que, muito embora as mulheres participem das plenárias em maior número do que os homens, ainda enfrentam a dificuldade cultural de se candidatarem para a representação nos espaços de decisão.

Isso fica mais evidente pela análise dos dados de 2005, quando o número de mulheres que participaram das plenárias regionais e temáticas do orçamento participativo totalizou 27.297, enquanto o número de homens participantes foi 19.595. No entanto, nesse ano, o número de delegados supera o número de delegadas.

Total de delegados(as) por sexo

SEXO	2001	2002	2003	2004	2005
Homem	726	1.129	1.287	896	1.318
Mulher	575	960	1.059	848	1.123

Reflexões e aprendizados

A partir do que foi implementado no Recife, desde 2001, podemos apontar como resultados da experiência da Coordenadoria da Mulher, especificamente, na criação de uma plenária específica para as mulheres, os seguintes aspectos:

- A criação dos serviços de violência foi respaldada pela votação na plenária temática da mulher.
- A iniciativa de criação da plenária possibilitou maior aproximação entre a gestão e as mulheres e trouxe a valorização do que era demandado por elas.
- Abriu espaços para a existência de outras plenárias temáticas com novos temas e atores sociais – negros(as), juventude e direitos humanos –, já que anteriormente estavam circunscritas às áreas de educação, saúde, assistência social, entre outras.

- Apontou para a necessidade de integração entre os instrumentos de controle social.
- Indicou que há necessidade de maior conhecimento sobre as peças orçamentárias da gestão pública.
- Promoveu a alteração da idéia do Estado neutro e com posição universalista quanto às políticas públicas e do reconhecimento de iniquidades.
- Fomentou a valorização da participação política das mulheres.
- Possibilitou uma maior relação entre o movimento feminista e as mulheres que residem nas periferias da cidade.

Por tudo isso, é necessário cada vez mais atrair, para a efetiva participação e controle social, uma maior diversidade de mulheres, pois só assim se romperá uma lógica perversa, que sempre existiu nas administrações públicas, a partir da qual os gestores decidem e legislam sobre a vida das mulheres sem que elas sejam ouvidas.

Experiência de Rosario – Argentina

*Graciela Ciciliani**

Orçamento participativo

A partir do ano de 1996, o município de Rosario começou um processo de descentralização e modernização administrativa, mediante o qual a cidade se organizou em seis distritos (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste e Sul).⁶

Nesse marco, implementou-se o OP, no ano de 2002, em cumprimento ao regulamento nº 7.326/2002 da Secretaria Geral.

O OP é um instrumento que permite às moradoras e aos moradores decidirem o destino de uma parte do orçamento municipal. Assim, atribui-se uma parte específica da verba, que se distribui, de forma igualitária, nos seis distritos em que se organiza a cidade.

A participação cidadã inclui tanto a consulta como a tomada de decisões, constituindo-se em um espaço de encontro, de diálogo e debate, que contribui para uma melhor gestão da cidade. Por isso, o OP se constitui em um dispositivo que possibilita a aprendizagem coletiva da gestão local e da democracia.

O OP combina:

- participação direta;
- eleição de delegados(as);
- controle da gestão de governo por parte das moradoras e dos moradores;
- compromisso governamental de processar e assumir as prioridades fixadas.

A ordem lógica do trabalho do OP se desenvolve da seguinte maneira:

- Primeira rodada de assembléias por bairros
 - Conselhos Participativos de Distritos
- Segunda rodada de eleição de projetos
- Assembléia de fechamento

A **primeira rodada** de assembléias por bairros se desenvolve nos meses de março e abril. Ela consiste em reuniões por bairro em cada distrito, nas quais se busca conhecer as necessidades e os problemas de cada um dos bairros e escolher os delegados e/ou as delegadas dos(as) moradores(as) para integrar o Conselho Participativo de Distrito. A assembléia tem vários momentos, que são descritos a seguir.

* Contadora pública, desempenha o papel de coordenadora geral do OP na gestão municipal de Rosario, desde 2005. Participou como coordenadora geral no Distrito Centro da equipe que desenha a metodologia de funcionamento e execução do OP.

⁶ A cidade de Rosario tem 1 milhão de habitantes e se localiza na província de Santa Fé.

Ocorre uma exposição do(a) diretor(a) de distrito em assembléia plenária, na qual se apresenta aos(às) assistentes a modalidade de trabalho do OP.

Logo, os(as) moradores(as) se dividem em grupos. Cada grupo trabalha em oficinas, com o acompanhamento de um(a) coordenador(a), que é uma pessoa capacitada para essa atividade, com experiência na gestão pública e no trabalho com grupos.

Esse momento do processo é inclusivo da maior quantidade de idéias. Portanto, não se limitam quais são as questões que podem ser discutidas, apenas seguem-se as regras do jogo, isto é, incumbência municipal, prazos de execução etc.

Cada grupo terá de responder à ordem: **“Propostas para nosso bairro”**.

Os(as) moradores(as) participam, deixam registradas suas idéias em formulários confeccionados para tal fim. Quando finalizam, um(a) porta-voz explica aos(às) participantes da oficina as conclusões ou as propostas trabalhadas pelos grupos.

É um momento muito importante, pois permite trocar idéias, propostas e olhares sobre as realidades de seus bairros e, desse modo, recuperar as idéias de diálogo e debate. Logo, o(a) coordenador(a) da oficina explica o tema das solicitações a conselheiros(as) e convida os(as) participantes que desejam ocupar esses lugares a preencher um formulário de solicitação.

Por último, quando as pessoas são chamadas ao plenário, o(a) coordenador(a) da oficina entrega a cada participante a papeleta do voto. Em seguida, o(a) diretor(a) de distrito conduz a assembléia, na qual, mediante o voto direto, secreto e pessoal, cada morador(a) escolhe as pessoas que integrarão o conselho. Lembra-se que se deve votar num homem e numa mulher.

Do mesmo modo, indicam-se os conselheiros e as conselheiras elegíveis, tendo em conta a quantidade de pessoas participantes nessa assembléia e que tenham direito a voto.

Logo depois de finalizado o ato eleitoral, e tendo proclamado os conselheiros e as conselheiras desse bairro, a assembléia é concluída.

Os **Conselhos Participativos de Distrito** funcionam a partir do mês de abril, durante um ano, por meio de reuniões semanais.

Uma vez concluídas as assembléias da primeira rodada, os conselheiros e as conselheiras eleitos se reúnem no Conselho Participativo de Distrito, que é coordenado pelo(a) diretor(a) de distrito e pelo(a) secretário(a) técnico(a) do OP do distrito.

Os conselheiros e as conselheiras se reúnem e se organizam em reuniões plenárias e em comissões de trabalho.

As comissões são as seguintes:

- Comissão de Projetos Sociais: inclui os temas referidos às Secretarias de Cultura, Promoção Social, Saúde Pública e Governo.
- Comissão de Projetos Urbanos: compreende os temas referidos às Secretarias de Serviços Públicos, Obras Públicas, Planejamento Geral.

- Comissão de Participação Cidadã: trata de temas que não estão vinculados ao orçamento municipal e, além disso, analisa o funcionamento do conselho e a metodologia do processo.

As comissões se conformam para realizar o trabalho de maneira ordenada, tendo nas reuniões plenárias os momentos de intercâmbio e debate sobre os assuntos trabalhados. A matéria-prima que utilizam para os debates são as distintas propostas que os(as) moradores(as) explicitaram nas reuniões da primeira rodada de assembléias de bairros.

Essas propostas são retrabalhadas pelos(as) conselheiros(as), responsáveis pela formulação de **projetos** que as incluam. Para isso, é necessário trabalhar com as equipes técnicas municipais, na busca de viabilidade técnica.

Por que trabalhar com projetos?

Na elaboração de um projeto, não existe uma norma rígida, a não ser uma série de pautas que servem para organizar as idéias, precisar os objetivos, estabelecer cursos de ação, concretizar uma série de atividades e estabelecer critérios de avaliação. O desenho e a redação dos projetos construídos nos conselhos surgem de um processo de participação cidadã. A ordem é poder construir de maneira coletiva, procurando responder ao exposto pelos(as) moradores(as). Cada projeto é elaborado pelos membros do conselho por meio do diagnóstico da situação atual e da descrição de todas as etapas de realização do projeto, com os(as) beneficiários(as) assinalados(as).

As equipes técnicas da gestão têm a responsabilidade de determinar sua viabilidade técnica, o desenho e a determinação de seus custos.

Quando se trabalha com a lógica de projetos, produz-se um encontro de saberes: o saber dos(as) moradores(as) sobre suas condições de vida e o que querem mudar; e o saber técnico das equipes da gestão. Desse consenso surgem projetos executáveis, que respondem a necessidades sentidas pela sociedade. Além disso, a prática da co-gestão em sua formulação facilita o controle de sua posterior execução.

Esse processo se materializa na confecção de uma lista de projetos que será considerada, na segunda rodada, pelos(as) moradores(as) do distrito.

Por outro lado, os Conselhos Participativos de Distrito se constituem em foros permanentes de discussão e informação sobre temas da gestão municipal. Os membros do conselho também se dedicam ao acompanhamento da execução das obras votadas no OP anterior.

A **segunda rodada**, que ocorre em setembro, consiste em uma única jornada simultânea por distrito, na qual os(as) moradores(as) decidem que projetos elaborados pelo Conselho Participativo de Distrito devem ser priorizados.

Seguindo a lógica de feira de projetos, os(as) moradores(as) do distrito são novamente convocados(as) para uma jornada de eleição de projetos. Nela, terão a oportunidade de conhecer os projetos elaborados pelos(as) conselheiros(as) e, por último, votar quais serão incluídos no orçamento municipal para o ano seguinte. Assim, informam-se os benefícios esperados de cada um dos projetos elaborados e os custos calculados, para, em seguida, escolher os que acreditam ser mais importantes.

Logo depois da votação, realiza-se a contagem de votos, os projetos são ordenados segundo a quantidade de votos obtidos, de forma decrescente. São considerados eleitos os mais votados até que se cubra a atribuição orçamentária específica.

Os projetos eleitos em cada distrito são incluídos no projeto de regulamentação de orçamento de gastos e cálculo de recursos, que deve ser aprovado na Câmara de Vereadores, traduzindo-se no orçamento de governo a ser executado no ano seguinte.

A **terceira rodada** é uma reunião única para as conselheiras e os conselheiros dos seis distritos. Nela, são apresentados os projetos eleitos e se realiza um balanço do executado no ano.

Pela primeira vez, no ano 2006, a eleição de projetos se realizou por meio do voto eletrônico. Essa tecnologia contribui, com agilidade e transparência, para a eleição e gera novas expectativas nas pessoas que votarão os projetos para seus bairros. Em comparação com anos anteriores, a participação na terceira rodada se triplicou.

Perspectiva de gênero no OP

Desde o início da implementação do OP, esteve presente a vontade política do município de trabalhar na perspectiva de gênero.

Essa vontade se traduziu, depois de uma sensibilização no trabalho cotidiano do OP, na Resolução nº 006/2003, da Secretaria Geral, que estabelece: “os(as) participantes da Assembléia habilitada para escolher conselheiros(as) elegerão três (3) candidatos(as), no máximo, respeitando a proporcionalidade de gênero em um (1) terço” (artigo 6º, inciso “d”).

Entretanto, por um compromisso dos(as) técnicos(as) e funcionários(as) da municipalidade em ações promotoras de igualdade, que se construíam e avaliavam no processo do OP, conseguiu-se avançar na aplicação de normas da perspectiva de gênero.

No marco do segundo Plano Municipal de Igualdade de Oportunidades e Trato entre Homens e Mulheres para 2005/2009, criado em apoio à sanção, na Câmara de Vereadores, do Decreto nº 15.322, propõem-se, especificamente no OP, ações que incentivem e fortaleçam a presença das mulheres nas diferentes etapas do processo, a inclusão de suas demandas e a perspectiva de gênero nos projetos elaborados.

As ações propostas são as seguintes:

1. **Paridade nos Conselhos Participativos de Distrito**, a fim de efetivar a integração paritária de homens e mulheres nos conselhos. No momento da eleição de conselheiros e conselheiras, durante as assembléias da primeira rodada, os(as) moradores(as) presentes votam num homem e numa mulher.
2. **Espaços de ludotecas**, para incrementar a participação das mulheres durante o desenvolvimento das assembléias da primeira rodada. Nomeia-se pessoal capacitado para a atenção e o cuidado dos meninos e das meninas participantes.
3. **O programa Orçamento Participativo e Cidadania Ativa das Mulheres**, realizado pela Área da Mulher da Secretaria de Promoção Social e a partir de distintas ações, propõe-se

a incentivar a participação de mulheres nos âmbitos de decisão pública e fortalecer sua presença, capacitando-as para incidir na definição das prioridades orçamentárias e na distribuição dos recursos municipais existentes.

4. Utilização de uma linguagem inclusiva e não discriminatória e imagens não estereotipadas em todas as comunicações oficiais do programa.

A inclusão da perspectiva de gênero em todos os atos da democracia fortalece e desenvolve uma cultura igualitária que permite a inclusão das mulheres da vida política.

Programa Orçamento Participativo e Cidadania Ativa das Mulheres

Implantado na Área da Mulher, subordinado à Secretaria de Promoção Social desde 2004, esse programa complementa e fortalece uma instância de participação social e pública da população de Rosario, como o OP.

A partir de suas distintas ações, o programa incentiva a participação das mulheres nos âmbitos de decisão pública e fortalece a sua presença.

Concretizou-se a capacitação de mulheres que concorrem ao OP não só na identificação de necessidades de gênero em seu bairro, mas também em políticas públicas com perspectiva de gênero e liderança feminina. As conselheiras podem negociar e deliberar os projetos, melhorando, assim, as condições de vida das pessoas, em especial das que são mais vulneráveis e excluídas.

Por essas razões, o eixo de ação do programa é a participação de quem atravessa desvantagens sociais: **as mulheres no âmbito público**. Isso impulsiona a abertura de espaços nos quais os diversos atores da sociedade civil possam participar dos processos de tomada de decisões em todas as esferas da vida social. O conceito de cidadania ativa pressupõe, então, um compromisso ativo de homens e mulheres no que se refere ao público.

O programa implementou e implementa distintos mecanismos institucionais e estratégicos para envolver as mulheres nas instâncias de participação cidadã, fortalecendo sua expressão e incorporando sua opinião na tomada de decisões. Foram beneficiadas especialmente aquelas que carecem de ferramentas e experiências pessoais, discursivas e identitárias como cidadãs, para expressar-se e propor em público projetos, problemáticas e necessidades próprias de seu gênero. Do mesmo modo, desagregam-se estratégias de sensibilização e capacitação como estratégias de gênero.

Para obter uma eficaz convocatória e uma grande inclusão ao programa, trabalha-se nos seis distritos municipais (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste e Sul), que têm um significativo impacto georreferencial para as moradoras dos bairros da cidade e para as organizações sociais de mulheres existentes em cada área. A distribuição descentralizada favorece o acesso das mulheres ao programa. Dentro das ações que incluem o enfoque de gênero no OP, planejam-se (e, atualmente, são implementadas) instâncias de capacitação para as conselheiras eleitas.

A dinâmica de trabalho ocorre por meio de oficinas. Cada uma desenvolve um dos seguintes eixos:

Eixo Temático	Conteúdos
Identidade feminina	Sistema baseado no sexo/gênero
	Discriminação
	Estereótipos
	Subjetividade
Participação social das mulheres	Obstáculos para a participação social (estereótipos)
	Discriminação positiva
	Cidadania ativa
Problemáticas sociais das mulheres	Violência familiar
	Uso do espaço público e livre circulação (violência institucional e urbana)
	Direitos sexuais e reprodutivos
Projetos	Capacitação para elaboração de projetos no OP (apresentação, acordos, consenso, alianças)

A capacitação está a cargo de profissionais integrantes de organizações não-governamentais de Rosario, que trabalham na perspectiva de gênero em temas de participação cidadã e participação das mulheres.

Impacto das ações

Neste item, é apresentado um histórico das propostas com perspectiva de gênero do OP de 2003 a 2007.

- **OP 2003**

Não houve propostas com enfoque de gênero.

- **OP 2004**

Em três dos seis distritos, houve propostas com enfoque de gênero, mas não foram eleitas.

Distrito Oeste: proposta para ampliar as ações do programa de violência familiar e disposição de um espaço físico no Centro Municipal Distrito Oeste.

Distrito Sudoeste: criação de uma equipe de violência familiar com assento nos centros.

Distrito Sul: realização de campanhas maciças e focalizadas sobre prevenção e promoção de reprodução responsável, AIDS, dependentes de drogas e promoção de direitos.

- **OP 2005**

Produziu-se uma mudança na metodologia dentro do processo do OP e se começou a trabalhar com o formato de projetos.

Em cinco distritos, foram propostos e eleitos projetos com perspectiva de gênero.

- **OP 2006**

Todos os distritos propuseram e escolheram projetos com perspectiva de gênero.

Do mesmo modo, o número desses projetos, em média, quase triplicou nos seis distritos, mostrando um avanço na sensibilização sobre as problemáticas de gênero.

- **OP 2007**

Como ocorreu no ano anterior, em todos os distritos foram propostos e eleitos projetos com enfoque de gênero.

Embora o número dos projetos não tenha variado, houve um aumento nos montantes atribuídos. Houve também um incremento na qualidade do conteúdo dos projetos.

O período de 2003 a 2007 permite visualizar o processo da inclusão da perspectiva de gênero nos projetos do OP.

Em um momento inicial, as propostas com perspectiva de gênero estavam ausentes. Em seguida, foram apresentadas, mas não foram eleitas. Nos últimos três anos, os projetos foram todos eleitos, incrementando-se em montante e em qualidade no OP de 2006 e 2007.

À guisa de conclusão

Podem-se assinalar várias ações responsáveis pela inclusão da perspectiva de gênero nos projetos do OP, que traduzem a vontade política do município em construir a igualdade:

- cumprimento das linhas expostas no segundo Plano de Igualdade de Oportunidades em relação à participação das mulheres no âmbito público;
- paridade na participação de homens e mulheres nos conselhos distritais;
- sensibilização, capacitação e compromisso da equipe técnica do OP em garantir a participação e o envolvimento das mulheres no processo do OP;
- capacitação das conselheiras para que identifiquem as necessidades de gênero em seu bairro, valorizando sua participação como sujeitos políticos, no marco do Programa Orçamento Participativo e Cidadania Ativa das Mulheres.

Observa-se, nesse processo, um avanço, por parte das mulheres, em identificar e exigir a atenção de suas demandas e necessidades, obtendo, por conseguinte, uma melhoria de qualidade de vida.

Como confirmação desses dados e considerações, pode-se destacar que a ação conjunta entre o Programa de Orçamento Participativo, a Área da Mulher da Secretaria de Promoção Social, o governo municipal e a Câmara de Vereadores manifesta a vontade política para criação de espaços de participação cidadã. Isso permite às mulheres envolvidas em tal processo:

- ter um amplo conhecimento dos processos orçamentários e de como participar deles, de maneira que sua intervenção seja mais informada e efetiva;

- incrementar sua capacidade de negociação e influência na distribuição dos recursos públicos;
- consolidar redes de mulheres líderes que incidam politicamente na distribuição eqüitativa nos recursos públicos entre homens e mulheres;
- destacar seus papéis redistributivos e fiscalizadores dos recursos públicos;
- ser multiplicadoras-animadoras com intenção de aumentar a participação de outras mulheres no âmbito público.

Finalmente, nossa experiência permite refletir que a só participação das mulheres no OP não garante a eqüidade de gênero.

A vontade política da condução do processo, a capacitação e a reflexão permanente são condições necessárias que devem ser expressadas na construção de ferramentas inovadoras que tenham como objetivo o empoderamento da mulher e a eqüidade de gênero.

Experiência de Montevideu – Uruguai

*Elena Ponte**

Em Montevideu, temos um orçamento participativo (OP) há 15 anos, desde o advento das forças progressistas ao governo da cidade. Dessa época data, também, a criação da Comissão da Mulher, hoje Secretaria da Mulher. Embora as mulheres tenham tido uma forte participação nesse processo, é a partir de 2007 que iniciamos um programa específico de orçamento participativo sensível ao gênero.

O governo de Montevideu definiu o OP como o processo pelo qual a população dessa cidade delibera sobre o uso dos recursos públicos administrados pela Intendência Municipal e decide o destino de uma parte desses recursos para obras ou serviços de seu interesse. Como foi dito anteriormente, essa ferramenta de participação democrática começou na década de 1990, paralelamente ao processo de descentralização que se instalou nessa época e estabelece procedimentos e oportunidades para que cidadãos e cidadãs, e suas organizações, exerçam o controle social da gestão municipal.

O processo do orçamento participativo

Quais são as condições consideradas necessárias para levar adiante um processo de OP?

Primeiro, como já se mencionou, a vontade política do(a) intendente e das autoridades municipais. Também são fundamentais o interesse e a presença da sociedade civil nesse processo, assegurando o direito da participação universal, assim como estabelecer regras claras de jogo, construídas conjuntamente com a população, fixando os montantes a serem trabalhados e os critérios de partilha de recursos. Também é importante estabelecer com clareza o tempo que duram o processo e as etapas, qual é o papel que cumprem as juntas locais e as Câmaras de Vereadores vicinais e as formas de acompanhamento, avaliação e controle desse processo. Além disso, é essencial a capacitação não só dos funcionários e das funcionárias que atuarão no OP, mas também da sociedade, para participação do processo, o que requer, obviamente, uma informação clara e abundante.

O processo iniciado na década de 1990 sofreu modificações substanciais a partir de 2005. Nesse ano, o intendente convocou as cidadãs e os cidadãos para o Fórum Cidadão de Montevideu, com intuito de debater estratégias relacionadas ao município para os próximos 20 anos.

São introduzidas mudanças que procuram uma melhora e democratização da gestão, assim como buscam favorecer um diálogo crítico, fortalecer o protagonismo da sociedade civil e melhorar as condições de vida das cidadãs e dos cidadãos.

Esse chamado também levou a Secretaria da Mulher a convocar as mulheres organizadas de Montevideu em Comissões Zonais ou no Programa Comuna Mulher. Elas se reuniram em assembléias prévias ao fórum para elaboração e apresentação de propostas, com vistas a assegurar a inclusão do enfoque de gênero nas oficinas.

* Coordenadora executiva da Secretaria da Mulher da Intendência Municipal de Montevideu (IMM), desde 2005. Presidenta da Comissão de Equidade de Gênero da IMM. Participa da Unidade Temática de Gênero e Município da Rede do Mercosul.

É a partir deste momento que se apresenta uma nova forma do OP, que introduz pela primeira vez a destinação de um montante de recursos específico para cada uma das 18 zonas em que se encontra dividido o departamento, a ser repassado aos projetos ganhadores.

O OP se converteu em fonte de recursos para financiar as ações que se realizarão no ano seguinte, já que uma das condições estabelecidas requer que as propostas possam ser executadas em um ano. Há uma linha que chamamos Fonte 1 cujo montante é definido pelo intendente; para o ano de 2006 foram 2,4 milhões de pesos e, para o ano de 2007, 3 milhões de pesos, equiparáveis a 25 mil dólares para cada uma das zonas.

A seleção é feita por participação direta, com voto secreto e universal da população. Ou seja, esses montantes estão disponíveis para a apresentação de projetos por parte da população toda, sejam cidadãos(ãs) de forma individual, grupos ou associações ou coletivos. Outra linha, chamada Fonte 2, é coberta com recursos orçamentários, que são alocados de acordo com a decisão dos conselhos vicinais.

O importante a destacar é que as propostas aprovadas por qualquer dos dois procedimentos são assumidas pelo intendente e sua equipe como compromisso de gestão para o ano posterior.

Para nós, a principal tarefa consiste em trabalhar com os grupos de mulheres durante o período de elaboração das propostas. Entre abril e maio, é a etapa para a elaboração e apresentação de propostas por moradores(as), organizações e instituições locais. Posteriormente, realizam-se os estudos de viabilidade técnica e estimativa de custos, e, finalmente, a elaboração de listas de propostas para a votação.

No mês de outubro, realiza-se a eleição por meio de votação secreta, nos 18 Centros Comunais, por eleitores(as) maiores de 16 anos que tenham residência pessoal, trabalhista ou social na zona. Logo depois da eleição, as propostas são ordenadas de acordo com a quantidade de votos obtidos, partindo da mais votada e assim sucessivamente (até cobrir o montante atribuído por zona). Finalmente, integram-se as propostas escolhidas, como compromissos de gestão a serem executados no ano seguinte.

Para o ano de 2007, previa-se a possibilidade de votar até três propostas, o que facilitaria obter apoios e alianças com votantes de outros projetos.

A participação das mulheres

O Departamento de Montevideu é dividido em 18 Centros Comunais Zonais, que se agrupam em três regiões: Leste, Centro e Oeste. As regiões Oeste e Leste são as que reúnem a população que se encontra em situações de maior vulnerabilidade social.

Nessas duas regiões, implantou-se o Programa Comuna Mulher, que promove a organização e a participação social das moradoras, para o avanço de sua autonomia, em todas as dimensões (política, sociocultural, econômica, física), e o exercício pleno de seus direitos cidadãos.

No marco do Segundo Plano de Igualdade de Oportunidades e Direitos, uma das linhas de trabalho se vincula à promoção da participação e organização social das moradoras, por meio da geração de projetos para o OP, como forma de potencializar suas capacidades, tanto na tomada de decisões como na gestão e avaliação dos projetos apresentados.

Essa experiência é outra manifestação das políticas de gênero que vêm sendo desenvolvidas no território, para fomentar e consolidar a articulação das mulheres com as redes sociais e o intercâmbio com todos os setores da sociedade, como forma de potencializar recursos e gerar novas aprendizagens que favoreçam transformações nas relações sociais, apoiadas nos princípios de equidade e não-discriminação.

Nesse sentido, o OP se constitui num espaço adequado para o exercício cidadão. Desde o que diz respeito à elaboração de projetos, a partir da identificação de demandas, até a geração de alianças, a partir da tarefa de negociar o voto dos(as) moradores(as), o OP reforça o processo de participação.

Vejamos, a seguir, alguns números da participação das mulheres em Montevideu:

- Câmaras de Vereadores Vicinais e integração de Comissões Temáticas 289 em 628 = 46%
(Eleição 2006 – 74.319 votantes → 55% mulheres)
- Juntas Locais (órgão político) 29 em 79 = 36%
- Presidentas de Juntas Locais 8 em 18 = 44%
- Secretárias de Junta Local 5 em 18 = 27%
- Diretoras municipais 11 em 47 = 23%

As Câmaras de Vereadores Vicinais, que são os espaços locais de participação social, registram 46% de mulheres em sua composição; as Juntas Locais, de designação política, 36%; entretanto, o mais relevante é o número de 44% de presidentas dessas juntas. Com essas mulheres, trabalha-se durante todo o ano em instâncias de capacitação e sensibilização orientadas ao fortalecimento de lideranças e à obtenção de compromissos de gestão com enfoque de gênero.

Merece destaque também o alto índice de votação de mulheres na eleição dos conselhos vicinais no ano de 2006. Dos 74.319 votos, 55% foram de mulheres, demonstrando o compromisso feminino com a construção da cidade e tornando visível o fato de que os projetos locais são levados adiante pelas mulheres, em grande medida.

Esses são os números, mas entendemos que não se alcançam esses feitos somente sendo mulher e estando num lugar de decisão. Precisamos, sim, sempre de mulheres que incorporem a perspectiva de gênero. E queremos garantir que mulheres que atuam com a perspectiva de gênero acessem lugares de decisão. Para isso, é preciso realizar um trabalho permanente no fortalecimento de lideranças locais.

Os projetos apresentados

Finalmente, no ano de 2006 foram votados e aprovados quatro projetos vinculados às necessidades das mulheres, em quatro Centros Comunitários Zonais (CCZ):

- CCZ 5 – Construção de um consultório ginecológico na policlínica municipal de Buceo – \$ 290 mil (US\$ 12 mil).
- CCZ 6 – Casa da Mulher: reformas na casa municipal para o trabalho da Comissão da Mulher – \$ 720 mil (US\$ 30 mil).

- CCZ 9 – Pelo direito a uma sexualidade prazerosa e responsável: oficinas de adolescência, sexualidade e gênero – \$ 40 mil (US\$ 1,7 mil).
- CCZ 18 – Finalização da construção de casa comunitária e da Comuna Mulher – \$ 750 mil (US\$ 31,2 mil).

Desde começo de 2007, articulamos com o UNIFEM para fortalecer essa linha de trabalho em OSG. Assim, realizamos um seminário internacional sobre OSG no mês de março, com participação de Aracelly De León, coordenadora do Programa de Orçamentos Sensíveis ao Gênero do UNIFEM, e de William Masdeus, diretor e integrante da Unidade de Planejamento e Participação Descentralizada da Intendência de Montevideú. Esse evento foi a primeira iniciativa de sensibilização das mulheres organizadas e de funcionários(as) municipais responsáveis por executar o orçamento participativo. Posteriormente, realizamos oficinas de capacitação para os grupos de mulheres em cada uma das regiões. Finalmente, foram apresentados vários projetos ao OP de 2007, que seguirão o processo descrito previamente e que detalhamos a seguir.

Na região Centro:

- **CCZ 1 – “Passeio Mulheril”:** Equipamento da biblioteca de Plaza de Espanha com material sobre mulher, gênero e equidade. Criação de um espaço criativo para adultos(as) na mesma biblioteca.
- **CCZ 5 – “Mulher e trabalho”:** Estabelecimento de local e de reforma do mesmo, para instalação de cooperativa de mulheres que se dedica à produção de mantimentos artesanais. Este é o único projeto que provém de um grupo de mulheres não organizadas no marco da descentralização, todos os outros são de mulheres que trabalharam com perspectiva de gênero.
- **CCZ 16 – “Jornadas das mulheres”:** a) Obtenção de recursos para a realização de oficinas e atividades sobre as temáticas de gênero, violência, saúde; b) realização de atividades criativas e passeios; c) compra de um toldo para levar as atividades a distintos bairros da zona e coordenar atividades com outros zonais.

Na região Leste:

- **CCZ 6 – “Casa da Mulher”:** Equipamento da Casa da Mulher (reformada pelo OP 2006, em fase de conclusão).
- **CCZ 8 – “Casa da Mulher”:** Centro cultural para o trabalho no território com as temáticas de gênero e equidade.
- **CCZ 9 – “Marcando Rastro”:** Formação de uma cooperativa de limpeza, como forma de potencializar a autonomia econômica de mulheres de baixa renda.
- **CCZ 10 – “Casa da Mulher” de Pedras Brancas:** Construção de um local para o funcionamento do serviço de atenção jurídica da Comuna Mulher.
- **CCZ 11 – “Comuna Mulher”:** Construção de um local para a Comuna Mulher e equipamento local (computador, DVD, aparelho de áudio).

Na região Oeste:

- **CCZ 13 – “Comuna Mulher”:** a) Ampliação, reforma e equipamento do lugar que utilizam para prestar o serviço; b) apresentação de projeto pelas moradoras do bairro Lavalleja, para construção de um salão destinado a oficinas com adolescentes dessa zona sobre gravidez na adolescência, direitos e drogas.
- **CCZ 14 – “Comuna Mulher”:** Ampliação do local onde trabalham, com a construção de um salão para realizar oficinas e jornadas.
- **CCZ 18 – “Educação para gravidez na adolescência”:** Realização de oficinas sobre gravidez na adolescência, incluindo a temática de gênero, saúde e direitos, para diferentes centros da zona, em parceria com o Programa de Atenção Integral da Mulher (PAIM) e organizações sociais locais.

Consideramos que, dado o escasso tempo de que se dispôs para o trabalho, a quantidade de projetos apresentados satisfaz às expectativas. Não obstante, é o começo do processo, terão ainda de ser submetidos ao voto popular.



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Fundo de desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher



UNIFEM Brasil e Cone Sul

EQSW 103/104, Lote 1, Bloco C, 1º andar, Setor Sudoeste
70670-350 – Brasília – DF
Tel.: +55 61 3038-9280
Fax: +55 61 3038-9289
<http://www.unifem.org.br>