



## Orçamento Mulher

# 12 anos de incidência política

*Com mais de uma década de incidência feminista no ciclo orçamentário, o Brasil chega a um novo patamar de investimentos em políticas para as mulheres. A igualdade, porém, ainda está distante. Avançar nesse sentido exige a democratização das decisões sobre finanças públicas.*

# 12 anos de Orçamento Mulher

Por Guacira Cesar de Oliveira\*

Neste ano, o CFEMEA completou 25 anos de existência. E o nosso jornal, o FÊMEA, chegou a sua 176ª edição! O Orçamento Mulher, ao qual dedicamos este número, vem sendo monitorado há 12 anos e se constituiu num instrumento importante das lutas feministas por políticas públicas para efetivar direitos. Seu monitoramento, que o CFEMEA realizou desde 2002 no âmbito da União, deixa evidente a importância dessa luta do movimento para garantir o crescimento constante dos recursos alocados. Observamos uma evolução real acumulada no Orçamento Mulher, entre 2002 a 2013 de 1.415% em termos de valores comprometidos com despesas destinadas às políticas para as mulheres. E se considerarmos só o montante executado no mesmo período, esse percentual chega a 1.009%.

Esse crescimento teria produzido muito mais mudanças na vida das mulheres, não fossem as estruturas do Estado patriarcal, racista, patrimonialista que continuaram operando, violando direitos, reproduzindo privilégios, concentrando riqueza e poder numa velocidade e com uma força muito maior do que aquela que se dispunha para garantir direitos e democratizar a democracia. Por isso, as mortes maternas, tão evitáveis, só muito recentemente diminuíram e, assim mesmo, com resultado muito aquém do possível e desejável. Houve muito menos creches do que seria necessário para reduzir a sobrecarga das trabalhadoras com a dupla jornada. A sub-representação das mulheres nos espaços de poder persistiu, contra todas as leis. O racismo continuou cavando um abismo entre nós. A fronteira que deveria separar Estado e religião foi sendo ruída.

Mas para o movimento de mulheres que, desde as mobilizações pelas Diretas Já!, nos anos 1980, fez acontecer a grande onda democratizadora do país, essas forças conservadoras, retrógradas e autoritárias não são desconhecidas. Afinal, desde então, avançamos, resistimos e sustentamos transformações fundamentais no sentido da igualdade, da liberdade, dos direitos e da autonomia das mulheres, neste nosso país, que é um dos mais desiguais e violentos do mundo.

Sem medo de exagerar, podemos dizer que tudo o que conseguimos nessas três décadas de luta democrática foi no embate, na pressão, apesar

e contra o sistema político brasileiro e seus mecanismos renitentes de exclusão. Das eleições de 1986 às de 2014, a presença das mulheres na Câmara Federal cresceu apenas 4,6% (de 5,3% em 1986, para 9,9% em 2014). Ou seja, as mulheres que chegaram ao poder construíram exceções à ordem patriarcal e racista, porque nos deixar fora foi e continua sendo a regra.

Tantas batalhas, até que em 2002/2003, frente à reivindicação dos movimentos, foram criados, no primeiro escalão de governos estaduais e federal organismos governamentais para promover políticas para as mulheres, e os planos plurianuais começaram a traçar estratégias para o enfrentamento das desigualdades. Organizamos as Conferências de Políticas para as Mulheres, deliberamos nesse espaço de participação social sobre os pressupostos e diretrizes da Política Nacional para Mulheres, e decidimos sobre as prioridades que deveriam estar contempladas nos Planos quadrienais. Os orçamentos públicos, sob pressão constante da cidadania, desde então, paulatinamente incluíram rubricas específicas e gerais para responder a tais compromissos.

De tantos anos de luta, ficamos com a certeza que cada passo adiante, cada conquista no sentido da garantia dos direitos das mulheres e cada derrota imposta às forças conservadoras e antidireitos foi propulsionada pela força e exigência dos movimentos de mulheres e feminista.

Equivoca-se quem acredita que o poder está no Estado. Antes de mais nada, o poder original está na cidadania, na organização e na movimentação da sociedade. E saber que há força entre nós, reconhecer o poder que temos como movimento, como cidadãs, na sociedade, vai ser indispensável para enfrentar os retrocessos que as eleições nacionais anunciaram e encontrar saídas. Vamos lá! Que venha 2015.

*\*Guacira Cesar de Oliveira é socióloga, integrante do Colegiado de Gestão do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e e da Coletiva Dinamizadora da Universidade Livre Feminista.*



SCS, Quadra 2, Bloco C, Sala 602, Ed. Goiás  
CEP 70317-900 • Brasília-DF  
Telefax: 55+(61) 3224-1791

Endereço eletrônico:  
imprensa@CFEMEA.org.br  
Site: <http://www.CFEMEA.org.br>

Conselho Deliberativo:  
Eliana Graça, Gilda Cabral,  
Iáris Ramalho Cortês e Zuleide Araújo.

Conselho Fiscal:  
Ivônio Barros, Elaine Marinho Faria, Eneida Vinhaes Dultra,  
Mônica Ferreira Gaspar de Oliveira.

Colegiado de Gestão:  
Guacira Cesar de Oliveira, Mirla de Oliveira Maciel e Nina Madsen.

Demais integrantes da equipe:  
Adriano Fernandez Cavalcante, Débora Vaz,  
Francisco Rodrigues, Jolúzia Batista, Leila Reboças,  
Masra Andrade, Nadja Dulci, Priscilla Caroline Brito  
e Fernanda Rosas Pires de Sabóia.

Jornalista Responsável:  
Ismália Afonso

Parcerias:  
Fundação Heinrich Böll, Fundação Ford, ONU Mulheres.

Apoio: FLOW - Funding Leadership and Opportunities  
for Women Dutch Development Cooperation  
Ministry of Foreign Affairs

Projeto gráfico: Faro Brasil

Diagramação: Ars Ventura Imagem & Comunicação

Impressão: Gráfica Positiva

Tiragem: 12.000 exemplares



## Incidência política aumenta

### em 14 vezes recursos federais destinados às mulheres

**A** pesar do novo patamar de investimentos, o caráter patriarcal do Estado dificulta o acesso da população feminina a direitos.

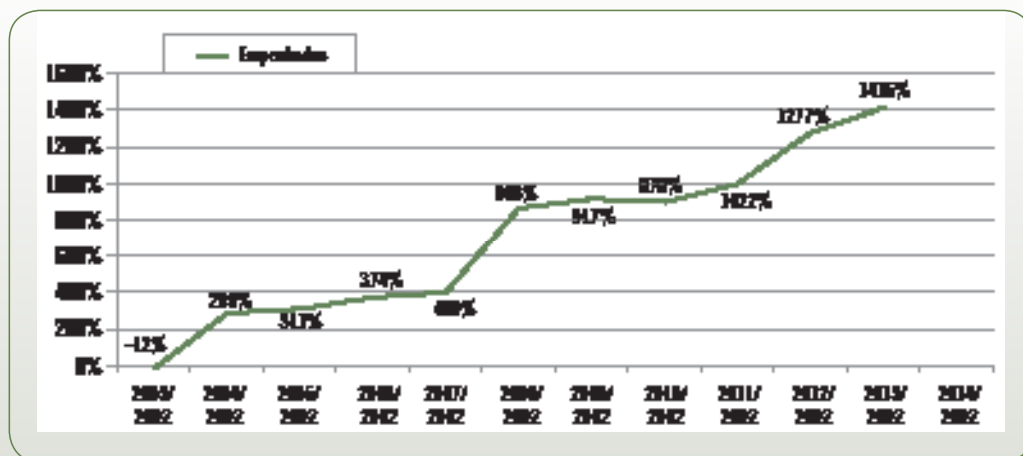
O orçamento público não é um instrumento meramente técnico para o planejamento das ações governamentais. Seu caráter político, que pode abrir espaço às disputas democráticas para a reversão das desigualdades, coloca-o como peça chave para a promoção da justiça social. A consciência dessa realidade levou o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) a desenvolver, em 2002, o Orçamento Mulher, um instrumento por meio do qual se monitora sistematicamente os investimentos e os gastos públicos a partir da perspectiva da igualdade de direitos para as mulheres.

A metodologia, que permite avaliar as políticas públicas desde a fase da elaboração do orçamento, tornou-se um instrumento da incidência política feminista e antirracista que ajudou a qualificar a participação das mulheres nas disputas relacionadas às finanças

públicas, contribuindo assim para a democratização do processo orçamentário.

A estratégia de atuação leva em conta ações de sugestão de emendas e controle do orçamento, o acompanhamento, monitoramento e avaliação de todo o processo orçamentário, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Entre 2002 e 2013, os valores comprometidos com a melhoria de vida das mulheres na Lei Orçamentária Anual tiveram uma evolução real acumulada de 1.415%.

Apesar dos resultados, o Orçamento Mulher não tem como único objetivo a ampliação do orçamento público. Uma de suas principais ações é apontar o que acontece com os valores orçados e em que medida as políticas públicas avançam na superação das desigualdades. Assim, a participação democrática dos movimentos de mulheres nos espaços de planejamento poderia contribuir com propostas de políticas públicas capazes de enfrentar as várias formas de violência contra as mulheres, a exploração da dupla jornada de trabalho, a morbimortalidade materna, entre tantas outras injustiças.



## Evolução do número de citações de palavras selecionadas nos Planos Plurianuais – PPA

PALAVRAS	PPA 2000-2003	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015 REVISADO
MULHER	18	49	51	305
GÊNERO	0	16	39	66
RACIAL	0	6	16	53
NEGRO/A	1	7	12	53
INDÍGENA	62	87	46	243
QUILOMBO	6	15	31	60
LGBT	0	0	0	2
LÉSBICA	0	0	0	7
HOMOFOBIA	0	0	3	2

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

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

**GÊNERO E RAÇA** – Análise comparativa elaborada pelo CFEMEA sobre as menções de alguns conceitos relacionados aos direitos das mulheres nos Planos Plurianuais do período de 2002 a

2012 identifica bem o resultado dessa incidência política (veja tabela). As palavras negra/o, racial e quilombo, por exemplo, aumentaram de sete no PPA 2000-2003, para 166 no PPA 2012-2015, um crescimento de 2.270%, que revela a incorporação de conceitos como igualdade racial, identidade racial, racismo pelo planejamento governamental. Já as palavras mulher e gênero juntas apresentaram crescimento de 1.960%, passando de 18 para 371 citações no PPA 2012-2015, o que demonstra maior apropriação desses conceitos, entre outros relacionados às lutas feministas por autonomia

O grupo das palavras homofobia, lésbica e da sigla LGBT começou a ser mencionado apenas no PPA 2008/2011 com três citações, evoluindo para 11 no PPA 2012/2015. O crescimento menor

em relação às outras indica que ainda é limitada a incorporação de políticas relativas à orientação sexual e identidade de gênero.

Por um lado, são inegáveis os avanços obtidos nos Planos Plurianuais e nas leis de diretrizes orçamentárias, bem como o aumento nas dotações orçamentárias para os programas estratégicos para as mulheres. Por outro, é preciso destacar que, nesse período, os movimentos feministas tiveram de enfrentar obstáculos e até retrocessos em relação às conquistas anteriores. “Uma parte grande dessas conquistas foi subtraída pela violência institucional, pelo patrimonialismo, pelo fundamentalismo religioso, pela corrupção instaladas na máquina pública e no sistema político”, avalia Guacira.

Os recursos investidos – ressalta Guacira – só serão capazes de melhorar a cidadania das mulheres se os servidores públicos e os serviços estiverem orientados, qualificados e constituídos para alterar a lógica androcêntrica dos privilégios raciais, étnicos, heteronormativos e de classe. “Caso contrário, o dinheiro do Orçamento da União chega ao estado e ao município, mas não garante direitos”. Em sua avaliação, o fato de os governos não terem priorizado ações para alterar essa realidade fez com que o aumento dos recursos não tenha se revertido em direitos tanto quanto se almejava. A quantidade bem maior do investimento não é proporcional ao que as mulheres conseguiram alcançar em termos de qualidade de exercício da cidadania e acesso a direitos.







## Redução da desigualdade de gênero

entra como desafio do planejamento do governo

*Citação inédita passou a ser adotada a partir de 2004. Redução dos espaços de participação social nos ciclos posteriores dificultou aprofundamento das conquistas*

Os 12 anos de incidência política pautados no Orçamento Mulher foram guiados pela luta por espaços de participação qualificados, pela defesa do debate democrático em todo o processo de planejamento e orçamento, pela firme atuação nos espaços participativos vigentes, pela defesa dos direitos das mulheres e pelo efetivo exercício do controle social nas fases de monitoramento e avaliação. Essas estratégias de incidência empreendidas tanto junto aos Poderes Executivo e Legislativo, fosse denunciando os retrocessos do governo, fosse articulando ações de resposta junto ao movimento e, ao mesmo tempo, contribuindo com propostas que promovessem avanços concretos na vida das mulheres.

No documento que retoma toda a experiência do CFEMEA no Orçamento Mulher, disponível na página [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br), há um

histórico detalhado sobre os anos de atuação política da instituição nesse tema. Veja abaixo os principais destaques de cada um dos três ciclos orçamentários:

**Antes do PPA 2004: igualdade de gênero no futuro governo**

O CFEMEA, em parceria com a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e o SOS Corpo, apresentou o documento *Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Futuro Governo Lula* à equipe de transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. O objetivo era que a nova equipe se comprometesse a revisar o processo de elaboração das políticas para incorporar as perspectivas de gênero e raça e garantir a participação cidadã.

### PPA 2004/2007: incorporado desafio de reduzir desigualdade de gênero

Os movimentos de mulheres, atuando na consulta sobre a elaboração do PPA, conseguiram incorporar o desafio de *Promover a redução das desigualdades de gênero* no projeto de lei do PPA 2004-2007, enviado ao Congresso Nacional. A análise do Orçamento Mulher ajudou a elucidar as incoerências das estratégias de desenvolvimento e das diretrizes macroeconômicas em relação aos desafios inseridos no PPA. Na perspectiva das mulheres, alguns importantes avanços foram observados nas orientações estratégicas do Plano:

- » Incorporação das desigualdades manifestadas nas dimensões raciais e de gênero como fatores que aumentam a injustiça e a exclusão social;
- » Incorporação da garantia da transversalidade de gênero, raça/etnia na formulação e implementação do conjunto das políticas públicas;
- » Inclusão de diretriz geral nos 3 mega-objetivos definidos no PPA 2004/2007 : “Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas”.

Destaca-se ainda as decisões da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em especial, a definição do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, contendo um capítulo específico sobre o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento da União com a inclusão do recorte de gênero, raça e etnia, e os desafios a serem enfrentados, no que se refere à gestão transversal das ações governamentais, no processo de implementação das políticas públicas.

- » Apesar da relevância, os avanços não se refletiram, na proporção desejada, em programas e ações. Revelaram, na verdade, uma frágil decisão política do centro de poder do governo, incorporada de forma fragmentada e localizada pelos diferentes ministérios. Dos 374 programas, apenas 20 incorporavam o atendimento à mulher ou a presença de recorte de gênero. Somente quatro apresentavam recorte de gênero e raça, sendo que, destes, um único programa incorporava recorte cruzado gênero/raça.

### PPA 2008/2011: Foco de atuação no parlamento

- » A atuação intensa nos debates preparatórios à II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres não foram suficientes para sintonizar as demandas dos movimentos de mulheres com o cronograma de elaboração do PPA pelo Poder Executivo. A frustração das expectativas de ampliação dos espaços de participação no âmbito do Poder Executivo levou o CFEMEA a dirigir sua atuação especialmente para o Parlamento. A análise do projeto do PPA e a discussão no âmbito da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e com organizações do movimento de mulheres negras, levaram a um conjunto de 32 emendas ao projeto de lei do PPA.
- » Com esse trabalho, o número de programas que mencionava as desigualdades de gênero e/ou raça entre seus objetivos, ou estabeleceram indicadores, metas, produtos ou públicos-alvo (mulheres, negros e indígenas) se elevou de nove para 25 programas no PPA 2008-2011.
- » Na tramitação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2008, das 26 emendas sugeridas pelo CFEMEA, 12 foram aprovadas na íntegra e outras três parcialmente. Destaca-se a redução do limite mínimo de contrapartida dos municípios, dos estados e do Distrito Federal para as transferências voluntárias da União naquelas ações que visavam à redução das desigualdades de gênero e ao combate à violência contra as mulheres, criando melhores condições para a capilarização das ações.
- » O monitoramento da execução orçamentária, mais uma vez, repercutiu em uma ação concreta para reversão dos absurdos níveis de contingenciamento a que foram submetidas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.
- » O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, como o primeiro, também tinha um capítulo específico sobre o monitoramento e a gestão do Plano, onde se afirmou o compromisso de garantir recursos que viabilizassem a estratégia de transversalidade, impedindo que se tornasse mera retórica das instâncias político-governamentais, confirmando o descompasso entre os processos

de elaboração do PPA e o II PNPM, tentou-se contornar gerando, no próprio PNPM, o rebatimento das ações e prioridades do PNPM com o PPA e o Orçamento, o que deu maior transparência para o controle social sobre os compromissos assumidos nos processos de participação social.

### PPA 2012/2015: planejamento perde transparência

O ciclo trouxe novidades que impactaram negativamente o controle social: a redução de programas de 217 para 65; a agregação de despesas; e a desconexão entre o PPA e a lei orçamentária, o que representou o afastamento entre o instrumento de planejamento governamental de médio prazo e a alocação de recursos para sua efetivação a cada ano.

O CFEMEA, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB) e outras organizações de mulheres, desde 2011, atuaram no sentido de buscar soluções políticas e alternativas técnicas para superar os problemas das novas metodologias do PPA 2012-2015 e da Lei Orçamentária Annual (LOA) 2013, e de buscar respostas às exigências de participação e controle social sobre o Ciclo Orçamentário.

Por outro lado, uma excelente constatação é a de que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) 2013-2015 está afinado com o processo de planejamento governamental. Das 103 metas estabelecidas no PNPM, 74% estão presentes no PPA. E entre as que não foram incorporadas, várias têm relação com outras metas estabelecidas no Plano Plurianual e poucos são os casos de ausência de relação.

Essa consonância pode possibilitar o monitoramento, pelos movimentos sociais. Para tanto, contudo, ainda é necessário corrigir as metas do PNPM, posto que muitas não são mensuráveis, mas apenas apontam o sentido que se quer dar, e não onde se pretende chegar.

Ademais, faltam metas e também indicadores, no PNPM 2013-2015, que monitorem o caráter multidimensional das desigualdades vividas pelas mulheres. Ou seja, além do enfrentamento da subordinação de gênero, há que se fazer também o enfrentamento do racismo e da ordem heteronormativa, que impedem as mulheres negras, indígenas, lésbicas, transexuais de acessarem seus direitos.





## Execução das políticas públicas ainda é insuficiente para garantia de direitos

*Baixa execução de recursos orçamentários e falhas na estratégia de implementação das ações atrasam o alcance de resultados práticos*

**A** pesar do aumento superior a 1000% no volume de recursos federais para a melhoria das condições de vida das mulheres brasileiras entre 2002 e 2013, na prática os resultados das ações e políticas voltadas à garantia de direitos femininos ainda avançam lentamente e, em muitos casos, estão aquém das reais necessidades para garantir a independência econômica, a redução das desigualdades de gênero e a proteção contra a violência.

Nesses 12 anos, o CFEMEA tem monitorado a execução do Orçamento Mulher para avaliar em que medida a aplicação de recursos se traduz em melhor qualidade de vida para mulheres. O objetivo é garantir subsídios à atuação do movimento feminista junto ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo. O trabalho acompanha desde a dotação inicial, passando pela autorização dos gastos, empenho e liquidação até o efetivo pagamento.

Nos últimos anos, esse acompanhamento tem evidenciado dois problemas: a baixa execução dos gastos públicos em algumas ações estratégicas e a postergação de um volume cada vez maior de pagamentos.

Para se ter ideia, do total autorizado de R\$ 171 bilhões em 2013 para o Orçamento Mulher, foram empenhados — ou seja, comprometidos com a realização de despesas — R\$ 154 bilhões, o que corresponde a 90,1%. Mas só foram efetivamente pagos 67,5%. Isso significa que cerca de R\$ 37 bilhões (ou seja, 24%) dos recursos empenhados em 2013 tiveram seu efetivo pagamento adiado para os anos seguintes. Essa prática, segundo o CFEMEA, tem se tornado recorrente nos últimos anos.

Além das questões orçamentárias, há outros fatores que também interferem no resultado prático das políticas voltadas às mulheres.

“Se esses 1000% de aumento de recursos não se refletem em 1000% de melhora na vida das mulheres brasileiras, fica evidente a insuficiência na estratégia de implementação dessas ações e programas”, avalia Guacira Cesar de Oliveira, diretora do CFEMEA. “As falhas ocorrem desde a articulação entre os três entes federativos até a falta de orientação e qualificação dos serviços para prestar um atendimento mais resolutivo, seja porque estão desequipados, ou porque seus servidores não foram capacitados para aquele trabalho, ou porque falta integração com outros setores, entre outras explicações possíveis”, detalha.

Essa lacuna entre destinação de recursos e resultados efetivos pode ser ilustrada por três exemplos: a ampliação de vagas e construção de creches públicas para crianças até 48 meses de idade, a redução da mortalidade materna e o combate à violência contra a mulher.



Secretaria Municipal de Educação de Missal (PR) recebe recursos através da adesão a Programa Brasil Carinhoso

**CRECHES** – Uma das ações mais importantes para a promoção da autonomia econômica das mulheres e da igualdade de direitos com os homens é o investimento na educação infantil e, em especial, a ampliação de vagas em creches, por que reduz a dupla jornada de trabalho das mulheres, favorece a sua busca por autonomia econômica, inclusive para sua inserção no mercado de trabalho. O governo federal, a partir de 2012, lançou algumas iniciativas neste sentido com o Programa Brasil Carinhoso.

Uma delas foi a antecipação do repasse para unidades públicas de educação infantil que ficaram fora do Censo Escolar, e que por isso não poderiam receber recursos do FUNDEB. A intenção era estimular a ampliação do número de vagas na educação infantil. No entanto, a execução orçamentária dessa ação tem se mantido muito abaixo do planejado. Em 2012, dos R\$ 265,7 milhões autorizados, apenas R\$ 47,8 milhões foram empenhados (18%), e somente R\$ 2,1 milhões foram efetivamente pagos. Em 2013, o desempenho orçamentário é ainda pior, pois da dotação prevista de R\$ 333,3 milhões foram empenhados somente 13,3% e pagos 6,2%. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 previa inicialmente atender a 2,5 mil escolas, o que significa que, proporcionalmente à dotação inicial, apenas 282 escolas foram efetivamente atendidas.

Quando se fala em implantação de novas creches, a baixa execução novamente aparece como um problema. Essa ação teve no orçamento de 2013 previsão de quase R\$ 2 bilhões,

e 100% desse valor foi empenhado, mas apenas R\$ 554 milhões (27,9%) foram liquidados e R\$ 220,3 milhões (11,1%), foram efetivamente pagos. Entre 2011 e 2013, foram contratadas 4.741 empreendimentos, com despesas totais de R\$ 5,9 bilhões. Mas apenas 14% das obras contratadas em 2011 e 1% das obras contratadas em 2012 foram concluídas.

As dificuldades para cumprimento dos prazos levaram o governo federal a adotar uma nova estratégia para o biênio 2013-2014, no intuito de agilizar o processo. De acordo com o Ministério da Educação, no biênio 2013 e 2014, o governo apoiou a construção de 1.904 creches em 937 municípios e pretende chegar ao final de 2014 com 6 mil unidades implantadas. “Mais importante do que a quantidade de unidades é saber quantas vagas elas efetivamente vão gerar, quantas crianças serão atendidas em turno integral – que é o mínimo necessário para garantir às mães condições de se estabelecerem no mercado de trabalho”, argumenta Guacira. “Essa é uma ação em que tem havido algum avanço recente, mas cujas metas e resultados ainda não estão claros.”

**MORTALIDADE MATERNA** – A mortalidade materna é outro indicador muito claro da baixa qualidade do gasto com a saúde das mulheres. No Brasil, os índices estão caindo mais lentamente nos últimos anos, o que afasta o país do cumprimento da meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir em 75% a taxa de mortalidade materna até 2015. Segundo o 5º Relatório Nacional de

Acompanhamento dos ODM no Brasil, lançado em maio de 2014, o Brasil foi, entre 75 países analisados, o quarto mais lento na redução de óbitos maternos entre 2000 e 2013. Nesse período, a queda foi de 1,7% ao ano, bem abaixo da média dos 75 países, que foi de 3,1% ao ano.

A Rede Cegonha, iniciativa voltada à saúde das gestantes e à redução da mortalidade materna, teve previsão de R\$ 957,4 milhões em 2013, dos quais foram empenhados R\$ 779,9 milhões, ou seja, 81,5%, e efetivamente pagos 73,9%. O balanço realizado pelo CFEMEA mostra que os recursos de custeio foram todos executados no próprio ano de 2013. No entanto, os recursos destinados aos investimentos para a estruturação da rede apresentaram nível de execução pífio, com apenas 11% empenhados e nada efetivamente pago em 2013.

“Também no caso da mortalidade materna, parece não haver objetivos muito claros. O governo coloca como meta ampliar o atendimento às gestantes, mas não se compromete com uma meta de redução das mortes maternas ano a ano, nem formula um indicador claro que possa ser utilizado para esse monitoramento. Um outro fator que certamente impede a redução das mortes – evitáveis em sua quase totalidade, é a ilegalidade do abortamento, problema gravíssimo que o fundamentalismo religioso entranhado no sistema político e nos serviços públicos impede que seja enfrentado”, critica a diretora do CFEMEA.

De acordo com o Painel de Monitoramento da Mortalidade Materna do Ministério da Saúde, o país registrou 1.438 óbitos maternos em 2013. Isso significa um índice de 64 óbitos maternos para cada 100 mil nascidos vivos, uma redução de 55% em relação ao índice de 1990. Para cumprir a meta do ODM, no entanto, essa taxa deveria chegar a 35 mortes maternas por 100 mil nascidos vivos até o final de 2015, o que não ocorrerá.

**VIOLÊNCIA** – As ações de enfrentamento da violência contra as mulheres, quando comparadas ao índice de feminicídios, também ilustram como o volume e a qualidade do gasto governamental nos últimos anos têm atrasado a efetivação da garantia de direitos e a proteção das mulheres. Pesquisa do Instituto Sangari revela que, só na última década, 43,5 mil mulheres foram assassinadas no Brasil. E, ainda mais preocupante, a trajetória desses números é crescente, pois nos últimos 30 anos o número de mulheres assassinadas por ano passou de 1.353 para 4.297, aumentando em 217,6%.



## Taxas de homicídio (por 100 mil) segundo Sexo

Ano	Taxa de homicídios femininos
2001	4,4
2002	4,4
2003	4,4
2004	4,2
2005	4,2
2006	4,2
2007	3,9
2008	4,2
2009	4,4
2010	4,4
2011	4,6
2012	4,8

Fonte: Mapa da Violência 2014

A execução orçamentária das ações de combate à violência contra a mulher mostra que, dos R\$ 720,4 milhões previstos para 2013, só foram empenhados R\$ 312 milhões (43,3%), liquidados R\$ 91 milhões e pagos apenas R\$ 86,7 milhões (12%). Paralelamente, até 3 de maio deste ano, foram pagos R\$ 43,3 milhões a título de “restos a pagar” de exercícios anteriores. Ou seja: os recursos alocados são minguados, o desempenho da execução orçamentária é crítico e ainda parte significativa é transferida para ser executada nos próximos exercícios.

Em março de 2013, o governo federal lançou o Programa Mulher: Viver sem Violência, que abrange ações como a implantação das Casas da Mulher Brasileira – equipamentos públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência, entre outras medidas. Apesar de a demanda dos movimentos e dos compromissos do PNPM priorizarem o fortalecimento da rede de atendimento às mulheres, muito mais do que a concentração de serviços em um espaço desse tipo, o fato é que o PLOA 2014 apresentou para esta ação uma previsão de investimento de R\$ 28,1 milhões, para sete unidades da federação. Até o momento, entretanto, apenas R\$ 9,8 milhões foram efetivamente executados pelo governo federal. Segundo a SPM, ainda não houve conclusão de nenhuma unidade da Casa da Mulher Brasileira. Estão em obras as unidades de Campo Grande (MS), Brasília (DF), São Paulo, Salvador (BA) e Vitória (ES). E já foram contratadas as obras em Curitiba (PR), Fortaleza (CE) e São Luís (MA).

“No caso específico da violência, além da baixa execução orçamentária, há também o despreparo dos serviços e a falta de articulação federativa e intersetorial”, analisa Guacira Oliveira. “Não adianta o governo federal investir em delegacias especializadas, se a política de

segurança pública nos estados não prioriza esse combate, se as polícias estaduais estão sucateadas e não são treinadas para atender à mulher vítima de violência ou de executar as medidas protetivas, por exemplo. O que ainda vemos diariamente é que muitas mulheres denunciam a violência mas não são protegidas e acabam sendo vítimas de assassinatos”, diz.

O que estes três exemplos – as creches, a mortalidade materna e os feminicídios – revelam, na visão da diretora do CFEMEA, é que a incidência do movimento feminista precisa se voltar agora para uma necessária correção de rumos. “Isso significa que nossa ação tem que estar muito fortemente territorializada, enfrentando os obstáculos nos municípios e nos estados onde a ação do Estado se efetiva. A luta não deve se restringir a reivindicar maior volume de investimentos, mas também a radicalizar o monitoramento sobre os compromissos assumidos, cobrando seu cumprimento e denunciando quando isso não acontecer. O que implica cobrar mais clareza das metas e indicadores de resultados e maior transparência na divulgação da execução orçamentária dos estados, municípios e governo federal”, explica. “O ano de 2015 será decisivo para isso, já que será o início da elaboração de um novo Plano Plurianual, que vai guiar os orçamentos dos próximos quatro anos”.



Casa da Mulher Brasileira - projeto



# Novo cenário requer maior articulação dos movimentos sociais

*Militantes feministas e do movimento de mulheres negras falam sobre as conquistas que o Orçamento Mulher propiciou na última década e os desafios para continuar avançando nos próximos anos*

Os 12 anos de atuação do CFEMEA no Orçamento Mulher impactaram fortemente a incidência política dos movimentos de mulheres em todo o Brasil. Com informações detalhadas sobre os investimentos públicos em ações relacionadas a questões de gênero e raça, a atuação das organizações e articulações nas instâncias de participação social também alcançou novo patamar. Dessa forma, contribuiu para o aprofundamento da democracia no país. “Hoje, as mulheres têm clareza de que elas também podem e devem incidir sobre o Legislativo e Executivo”, afirma a representante da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) no Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), Schuma Schumacher.

Na opinião de Luana Basílio, que representa a Bamidelê (organização de mulheres negras na Paraíba) na Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), as análises produzidas pelo CFEMEA permitiram aos coletivos de mulheres compreender o orçamento a partir da própria realidade. “A agenda das mulheres negras está posta e, mesmo com todas as contradições da nova metodologia, o Estado não pode recuar”, avalia.

O FÊMEA conversou com as duas militantes, que fizeram uma avaliação sobre as principais conquistas dessa incidência política. Elas trataram também dos desafios da participação

social no próximo ciclo orçamentário. Veja abaixo os principais trechos.

## Principais conquistas do Orçamento Mulher

**Schuma Schumacher:** “Um dos grandes ganhos é a própria inserção efetiva das mulheres na discussão sobre orçamento público para a promoção da justiça, da equidade e garantia de direitos para tod@s. A incidência que ocorre por meio do Orçamento Mulher é uma estratégia que tem contribuído para a superação das desigualdades de gênero e raça no Brasil e, conseqüentemente, para um maior desvelamento do machismo, sexismo, racismo e misoginia institucional.”

**Luana Basílio:** “Hoje, conseguimos visualizar o orçamento a partir da nossa realidade, quebrando o mito sobre o orçamento como uma peça técnica. A compreensão dele como um instrumento político fez com que nossa incidência estivesse voltada para a necessidade de incorporação das nossas agendas na política orçamentária do governo. A melhoria, não apenas nos recursos, mas na execução orçamentária, está relacionada em grande medida com a atuação dos movimentos de mulheres, que nos últimos 10 anos têm conseguido participar ativamente na formulação dos planos orçamentários. Apesar do retrocesso que houve com a nova metodologia do PPA, no sentido de

agregar ainda mais as ações orçamentárias, a agenda das mulheres negras está posta e, mesmo com todas as contradições da nova metodologia, o Estado não pode recuar.”

## Transparência e transversalidade

**Schuma Schumacher:** “Houve maior transparência dos gastos com ações para as mulheres, o que permite uma capilarização e conhecimento sobre os recursos voltados para esse segmento e, conseqüentemente, maior mobilização em torno dessas agendas, permitindo articulação entre os grupos e pressão sobre o Executivo e o Legislativo. Devemos ainda acrescentar o ganho simbólico dessa conquista para as próprias mulheres que, hoje, são sujeitas e objetos de políticas públicas específicas e transversais, pautadas na busca de igualdade e equidade de gênero. Hoje as mulheres têm clareza de que elas também podem e devem incidir sobre o Legislativo e o Executivo. Outro importante avanço é o atual recorte de gênero no orçamento do Executivo, algo que vem sendo conquistado em maior ou menor grau, dependendo do Ministério, mas que tem obrigado gestores/as a olhar para os ínfimos gastos com as mulheres, que representam hoje quase 55% da população brasileira. E ainda é importante destacar que o Orçamento Mulher serviu como estratégia para estimular e pressionar a pauta dos Ciclos Orçamentários nas Conferências de Políticas para Mulheres.”



## Democracia participativa em risco

**Schuma Schumacher:** “Se isso (a redução da participação social) de fato ocorrer, pode acarretar um encolhimento, não somente dos investimentos nas políticas voltadas para as mulheres, mas da própria participação e incidência das mulheres no Legislativo e Executivo, tal como vem acontecendo durante o governo popular. Ou seja, ocorrerá um retrocesso na democracia. Esse cenário exige de nós um novo movimento dos movimentos. Ou seja, penso que é necessário que o movimento feminista reforce sua agenda e intensifique sua atuação, buscando novas formas de participação política e de articulação de agendas integradas com outros setores do campo democrático. Chamaria fortemente a atenção dos movimentos feministas, de mulheres e dos direitos humanos sobre a importância da luta pelo fortalecimento do Estado Laico.”

## Gênero e raça no planejamento governamental

**Luana Basílio:** “A principal dificuldade para incorporar, ao mesmo tempo, gênero e raça nas políticas públicas é o mito da democracia racial, a negação do racismo como fator que determina as relações no Brasil. O racismo institucional também é central nessa “dificuldade” de se incluir a temática das mulheres negras

como uma agenda prioritária de governo. Somado às violências de gênero, as mulheres negras acabam ficando nas piores posições entre os indicadores sociais. A negação do racismo, certamente, é um dos principais entraves para o enfrentamento às desigualdades no Brasil. Não apenas a estrutura de governo precisa ser

alterada, mas uma mudança de cultura que reconheça as violências raciais e de gênero presentes é determinante no espaço de poder e na formulação de políticas públicas.”

## Novos atores na incidência sobre orçamento

**Luana Basílio:** “A AMNB tem realizado desde 2012 um projeto sobre a importância da *advocacy* nos diversos espaços de participação. Nosso foco tem sido a incidência nos processos de formulação dos Planos Orçamentários em todas as esferas de governo. Atualmente, temos três representantes em Conselhos Nacionais (de Igualdade Racial, Políticas para Mulheres e Saúde), sendo que, no segundo, coordenamos o grupo de trabalho sobre orçamento público. Neste sentido, a AMNB tem colocado como prioridade atuar tanto no processo de monitoramento e controle do Orçamento Público, como em sua formulação. As capacitações regionais que estamos realizando podem ser compreendidas como uma importante ferramenta para o enfrentamento real das desigualdades raciais e gênero. Essa incidência precisa ser articulada com outras organizações feministas e de mulheres, entendendo a importância da atuação conjunta para o fortalecimento das pautas. O que não se deve perder de vista é que uma política pública não pode ser implementada de forma hierarquizada, sendo fundamental que ela seja protagonizada pelos sujeitos políticos que contemplam.”

Schuma Schumacher



“Se isso (a redução da participação social) de fato ocorrer, pode acarretar um encolhimento, não somente dos investimentos nas políticas voltadas para as mulheres, mas da própria participação e incidência das mulheres no Legislativo e Executivo, tal como vem acontecendo durante o governo popular. Ou seja, ocorrerá um retrocesso na democracia”

Luana Basílio



“As capacitações regionais que estamos realizando podem ser compreendidas como uma importante ferramenta para o

enfrentamento real das desigualdades raciais e gênero. Essa incidência precisa ser articulada com outras organizações feministas e de mulheres, entendendo a importância da atuação conjunta para o fortalecimento das pautas”





## CFEMEA fará formação política para acompanhamento do orçamento público

*Organização deixa a incidência sistemática e passa a desenvolver cursos e materiais para formar ativistas e fortalecer movimentos e controle social*

Depois de 12 anos de atuação sistemática no Orçamento Mulher, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) passará a focar seu trabalho na formação de novos atores sociais para que qualifiquem suas próprias incidências nos ciclos orçamentários federal, estaduais e municipais. O novo trabalho estará concentrado nas atividades da Universidade Livre Feminista e disponível para organizações não governamentais, conselhos e organismos governamentais de políticas para as mulheres. “Desenvolvemos uma metodologia de formação na ação política, que leva em conta tanto o conhecimento sobre os pontos centrais do ciclo de planejamento das políticas como a relação com os poderes Executivo e Legislativo”, explica a diretora do CFEMEA Guacira Cesar de Oliveira.

A partir dessa metodologia elaborada, a organização busca estabelecer parcerias e financiamento para oferecer a formação. “Já garantimos que importantes sistemas de informação pública se mantenham ativos mesmo com a interrupção da análise sistemática do Orçamento Mulher. Eles são fundamentais para a continuidade das atividades de controle social”, conta Guacira.

Um desses sistemas é o Siga Brasil, um portal do Senado Federal que reúne, além de informações sobre as leis do ciclo orçamentário, organiza dados a partir das metodologias dos orçamentos, como os das áreas da mulher, da igualdade racial, da criança, da segurança alimentar, entre outros. No endereço [www12.senado.gov.br/orcamento](http://www12.senado.gov.br/orcamento), é possível acompanhar, ano a ano, a execução desde a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2002.

Outra conquista importante da experiência do Orçamento Mulher é o amadurecimento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível no portal [www.siop.gov.br](http://www.siop.gov.br), a iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para atender a Lei de Acesso à Informação foi aperfeiçoada com a contribuição de organizações da sociedade civil, entre elas o próprio CFEMEA.

A atuação do CFEMEA nesses 12 anos contribuiu para que mais recursos fossem destinados para as políticas de promoção da igualdade. Ao lado disso, contribuiu fortemente para fortalecer a democratização de todo o processo orçamentário.

Por conta dessa mobilização, a bancada feminina no Congresso passou a receber elementos críticos do Orçamento Mulher e a atuar sistematicamente no processo e discussão das peças orçamentárias. Os movimentos de mulheres se apoderaram de informações importantes, passando a propor ações governamentais concretas. Essa atuação contribuiu para o entendimento de que as políticas públicas são um direito da cidadania e não apenas uma ação governamental para solucionar um problema da sociedade.

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

Os avanços e as conquistas são, no entanto, acompanhados por importantes desafios e por uma preocupante tendência ao retrocesso, expressa na diminuição do nível de detalhamento das informações orçamentárias e na concentração de poder sobre o Orçamento Público nas mãos do Executivo.

As organizações e movimentos de mulheres, com todo o aprendizado político e técnico alcançado nesse processo, têm o desafio de continuar fazendo parte da mobilização das forças sociais que exigem a democratização da arena política de debate e decisão sobre as finanças públicas, orientada para a redistribuição social da riqueza, para a promoção da justiça, da equidade e para a garantia de direitos para tod@s.