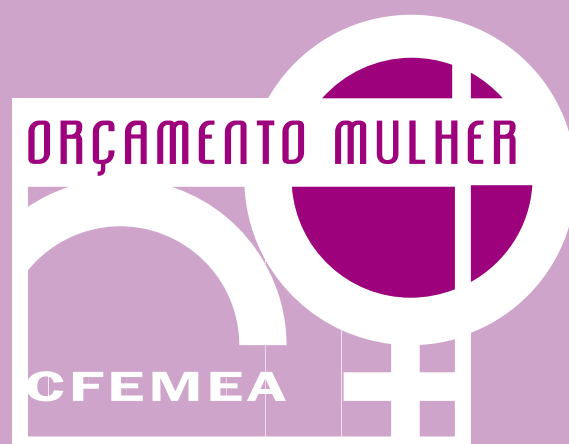


**Incidência Feminista no Processo  
Orçamentário da União  
A Experiência do CFEMEA**





**Incidência Feminista no Processo  
Orçamentário da União  
A Experiência do CFEMEA**

Editado em julho de 2006



**Incidência Feminista no Processo  
Orçamentário da União  
A Experiência do CFEMEA**

## Índice

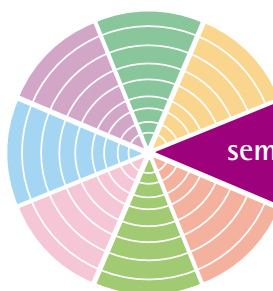
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	04
<b>2. UM POUCO DO CONTEXTO</b> .....	06
<b>3. INCIDÊNCIA POLÍTICA DO CFEMEA</b> .....	10
<b>3.1. Um Grande Desafio: Enfrentar as Desigualdades         de Gênero e sua Dimensão Racial</b> .....	10
<b>3.2. A Trajetória do CFEMEA no Orçamento Público</b> .....	11
<b>4. DESAFIOS E CONQUISTAS NA TRAJETÓRIA DO CFEMEA EM SUA INCIDÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	14
<b>4.1. O Conceito de Orçamento Mulher</b> .....	15
<b>4.2. Parcerias Locais</b> .....	17
<b>4.3. A Incidência no Ciclo Orçamentário</b> .....	21
<b>4.3.1. Plano Plurianual - PPA</b> .....	21
<b>4.3.2. Lei Orçamentária Anual - LOA</b> .....	23
<b>4.3.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO</b> .....	26
<b>5. CAMINHOS E DESAFIOS</b> .....	32

## 1. INTRODUÇÃO

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) entende que, para avançar na direção das transformações que se deseja, também é preciso refletir sobre as ações e compartilhar experiências. Nesse sentido, o CFEMEA traz à público esta publicação com o objetivo de compartilhar a sua experiência na incidência na área de Orçamento Público; e dar visibilidade a um dos processo de construção de estratégias de atuação das organizações de mulheres no campo das políticas públicas.

O Brasil é um país injusto, que sempre excluiu a maioria da população do acesso à riqueza que produz. Ao longo da sua história, o fiel da balança vem mantendo e reproduzindo sistematicamente as injustiças e desigualdades. Os homens, brancos e proprietários sempre ficam com quase tudo, enquanto no outro extremo, as mulheres, notadamente as negras, ficam à margem, desempregadas ou mal remuneradas, quando não excluídas de todas as formas pelas quais o sistema opera para distribuir a riqueza e o poder. O fiel desta balança é distorcido, não gera equilíbrio porque é feito de uma liga, composta por relações opressão e exploração do masculino sobre o feminino, dos brancos sobre os não-brancos, do capital sobre o trabalho.

Promover a igualdade e a justiça social e, portanto, enfrentar as estruturas de concentração de riqueza e poder – as relações assimétricas de gênero, raça e classe – são responsabilidades maiores do Estado brasileiro. E este é um desafio que os movimentos de mulheres, entre outros movimentos sociais, vêm enfrentando. O CFEMEA, como parte deste movimento, (1) ao reivindicar a democratização dos espaços de decisão sobre as políticas e os orçamentos públicos, com a participação das mulheres; (2) ao incidir sobre os processos dos poderes Executivo e Legislativo de decisão sobre as Finanças Públicas; (3) ao exigir transparência e responsabilidade social no investimento dos recursos públicos; o que quer é mudar o fiel da balança.



O Brasil é um país injusto, que sempre excluiu a maioria da população do acesso à riqueza que produz.

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

Foram os movimentos feministas e de mulheres que com suas lutas, instituíram o lugar das mulheres como sujeito político na nossa sociedade; conquistaram direitos; e os consagraram em leis e acordos internacionais e continua lutando para vê-los efetivados na vida cotidiana de todas as pessoas.

A suposta neutralidade na elaboração das políticas públicas e orçamentos públicos é, na verdade, uma passividade frente às relações desiguais de gênero, raça e classe. A atual forma de elaboração de ambos traduz exercícios de poder que se materializam na maneira de definir, desenvolver e avaliar as políticas e de destinar recursos públicos para a realização das metas e prioridades.

Foi a constatação de que o avanço na legislação nem sempre correspondia a mudanças efetivas na vida cotidiana das mulheres, especialmente em relação ao acesso a direitos, que levou o CFEMEA a pensar estratégias de aprofundamento da sua intervenção. A lógica dos direitos, que o Centro defende, orientada pelos princípios da igualdade, da diversidade, da justiça e da participação social esteve e está em rota de colisão com a lógica econômica neoliberal que prioriza o ajuste fiscal .

Neste sentido, o trabalho do CFEMEA, desde sua origem, pautado pela defesa dos direitos das mulheres, ao expandir limites para além da legislação e abranger também a questão das finanças públicas, segue o mesmo rumo, ainda refazendo suas trajetórias para a garantia de direitos a todas e cada uma das mulheres.

O início dessa trajetória é marcado por um trabalho de advocacy no Legislativo brasileiro com vistas a garantir a efetivação dos direitos das mulheres. Esse trabalho, inicialmente configurado como uma ação pontual de elaboração de emendas ao Orçamento da União, vem ao longo dos últimos anos passando por transformações no sentido de uma intervenção mais consistente expressa para além da proposição de emendas.

A ação do Centro vem ganhando contornos mais definidos no que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária, por meio do Orçamento Mulher; na ampliação das parcerias e alianças com os movimentos sociais e no Legislativo Federal; além de maior consistência na elaboração e divulgação de seus estudos e análises que subsidiam as propostas da ação política das mulheres no campo das Finanças Públicas.

Foi a constatação de que o avanço na legislação nem sempre correspondia a mudanças efetivas na vida cotidiana das mulheres, especialmente em relação ao acesso a direitos, que levou o CFEMEA a pensar estratégias de aprofundamento da sua intervenção.



O texto que se segue objetiva resgatar esse percurso, destacando os momentos que compõem a estratégia de ampliação da intervenção do CFEMEA.

## 2. UM POUCO DO CONTEXTO

No Brasil, o final dos anos 80 e início dos anos 90 foram marcados por disputas políticas intensas. De um lado, pela onda democratizante evidente em todo o processo da Assembleia Nacional Constituinte e na Carta Magna que dele emana, com todas as conseqüências políticas que trouxe em termos de afirmação de direitos e reestruturação do Estado neste sentido. E por outro, pelo fortalecimento do chamado Consenso de Washington e de suas estratégias de redução do papel do Estado em favor do livre-mercado.

De um lado, pela onda democratizante evidente em todo o processo da Assembleia Nacional Constituinte e na Carta Magna que dele emana, com todas as conseqüências políticas que trouxe em termos de afirmação de direitos e reestruturação do Estado neste sentido.



O CFEMEA foi criado, exatamente no ano da promulgação da Constituição, em 1989, num contexto de efervescente organização e mobilização política. Os termos do novo pacto nacional, consolidado na Carta Magna, orientavam o País no sentido de superar as injustiças e reduzir a enorme dívida histórica, inclusive no que diz respeito às mulheres, população negra e povos indígenas.

Foram estabelecidos novos e avançados marcos em termos de direitos sociais, direitos civis e de soberania nacional. A igualdade entre homens e mulheres; a proibição de todo tipo de discriminação; o reconhecimento da função social da maternidade; o direito ao planejamento familiar; o veto a políticas coercitivas de controle populacional; a garantia de direitos às/aos trabalhadoras/as; inclusive alguns direitos para as trabalhadoras domésticas (não todos); a demarcação das terras indígenas; a garantia da terra às populações remanescentes de quilombos; a criminalização do racismo; a garantia de desapropriação de terras para a reforma agrária; o voto para as/os analfabetos/as; tudo isso estava consolidado no novo texto constitucional.

A vitalidade política deste processo não emanou de uma entidade amorfa, a que o populismo usou chamar de "povo brasileiro", mas da capacidade de mobilização e proposição de inúmeros movimentos sociais e sindicais que alargaram a esfera pública. Os movimentos feministas e de mulheres, assim como o movimento negro ganharam expressão e relevância e suas demandas por direitos iguais obtiveram as primeiras repercussões no âmbito da estrutura do Estado, que criou organismos próprios no âmbito da administração pública, para lidar com tal desafio<sup>1</sup>.

Na contramão da tendência democratizadora, estavam as elites conservadoras, alinhadas ao

<sup>1</sup> O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado em 1985, com a finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País, nos termos da Lei Federal 7353/85.

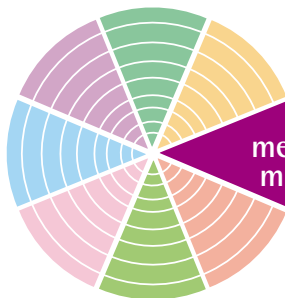
Em 1988, por meio de Lei Federal, foi criada a Fundação Cultural Palmares cuja missão corporifica os preceitos constitucionais de reforço à cidadania, à identidade, à ação e à memória dos segmentos étnicos dos grupos formadores da sociedade brasileira, e o direito de acesso à cultura e a indispensável ação do Estado na preservação das manifestações afro-brasileiras. Tal Fundação se constituiu num organismo do Ministério da Cultura. In OLIVEIRA. Guacira César de. Desigualdades de Gênero e Raça no Desenvolvimento Brasileiro. Brasília. 2003.

Consenso de Washington. Seus esforços para reverter as conquistas obtidas na Assembléia Nacional Constituinte convergiram, na primeira eleição presidencial, pós-constituente, na garantia da vitória de Fernando Collor de Mello. O novo governo adotou uma série de medidas do receituário neoliberal parte do pacote que o governo brasileiro comprou, exatamente como era vendido pelo Consenso de Washington: a redução do papel do Estado; a abertura externa; a valorização do câmbio; o aumento da taxa de juros; e a conseqüente desmobilização da mão-de-obra; além de inúmeras tentativas de eliminação de direitos sociais.

O caráter anti-popular dessas medidas e a enorme teia de corrupção em que estava emaranhado o governo, levou à queda de Collor, que afundou em meio a enormes manifestações públicas pelo seu impeachment. Em que pese o vigor do movimento popular, a onda neoliberal estava longe de ser contida. Pelo contrário, os anos 90 foram marcados pela aceleração da integração do Brasil à globalização econômica, num processo contraditório em que o governo também firmava e ratificava seus compromissos com os direitos humanos em nível internacional.

Contudo, tais ratificações estavam totalmente divorciadas da política macroeconômica do governo. Nos anos 90, a adoção do receituário neoliberal levou à fratura do pacto social consubstanciado na Assembléia Nacional Constituinte e reduziu substancialmente o potencial de transformação contido nas decisões tomadas durante o ciclo social das Nações Unidas.

O pacote neoliberal produziu resultados medíocres em termos de crescimento econômico, todos eles às custas da recessão social. O País submeteu-se, cada vez mais, às condicionalidades impostas pelas instituições financeiras multilaterais para o ajuste estrutural. Como assinala Constanza Moreira<sup>2</sup>, o aumento dos juros, como estratégia para atrair capital externo vulnerabilizou ainda mais a economia do País; a demissão de servidores/as públicos/as, apresentada como necessária para o ajuste fiscal, precarizou os serviços públicos e gerou desemprego; o Estado-mínimo, que se dizia necessário para incentivar o mercado, excluiu todos/as os/as que não tinham capacidade de comprar os "produtos" para atender as suas necessidades básicas; a flexibilização dos direitos sociais, que alegava-se estimularia o investimento e o emprego, produziu resultados pífios; a privatização das empresas públicas precarizou os empregos neste setor e os capitais externos que ingressaram na sua compra foram inteiramente drenados de volta para o exterior, pelas sucessivas crises financeiras; a depuração do ineficiente sistema industrial fez triunfar a lei do livre mercado, com toda a sua capacidade de discriminação e exclusão.



O pacote neoliberal produziu resultados medíocres em termos de crescimento econômico, todos eles às custas da recessão social.

<sup>2</sup> MOREIRA, Constanza. Hacia una nueva agenda del desarrollo en América Latina. [www.ibase.br](http://www.ibase.br). In OLIVEIRA. Guacira César de. Desigualdades de Gênero e Raça no Desenvolvimento Brasileiro. Brasília. 2003.

Do período ditatorial anterior e do crescimento econômico vivido até os anos 70, às sucessivas crises experimentadas até o final dos anos 90, ficou a certeza de que a iniquidade é gerada por decisão política, assim como o seu oposto: a justiça social. O crescimento, por si, não produziu igualdade. Os benefícios de tal crescimento, em grande parte, haviam sido concentrados em alguns grupos, e o restante distribuído desigualmente entre os diferentes segmentos da sociedade. Ao passo que os prejuízos da crise foram impostos na ordem exatamente inversa, preservando alguns privilégios e até garantindo ganhos a pequenos grupos.

Houve uma deterioração inequívoca das condições de vida da população brasileira. Mas como demonstram vários estudos feministas e anti-racistas, vistos sob a perspectiva de gênero e étnico-racial, os impactos da crise econômica e das políticas neoliberais sobre a vida das mulheres e da população afrodescendente, em especial as mulheres negras, foi, e têm sido, muito mais intensos.

O economista Marcelo Paixão<sup>3</sup>, em estudo realizado sobre o desenvolvimento humano e as relações raciais no Brasil, aponta os efeitos nocivos e desproporcionais das políticas neoliberais sobre a população afrodescendente. O enfoque de gênero sobre estas mesmas políticas revela prejuízos muito semelhantes e desvenda a dupla exclusão a que estão submetidas as mulheres negras. No que se refere ao mercado de trabalho no setor público, por exemplo, constata-se que os processos de privatização de estatais, terceirização de serviços públicos, enxugamento das despesas de pessoal na administração pública provocaram a redução significativa do número de postos de trabalho disponíveis mediante concurso público, mecanismo que demonstrou ser menos discriminatório e, por esta razão, capaz de absorver um número muito maior de pessoas negras e mulheres em postos formais e estáveis de trabalho, do que as outras formas de seleção de pessoal.

E no setor privado, o mercado de trabalho é muito mais discriminatório. Com a reestruturação produtiva, que reduziu mão-de-obra para maximizar lucros; e com a elevação das taxas de juros, que desmobilizou o capital produtivo, houve o definhamento dos postos de trabalho formais e estáveis para mulheres e população negra, dado o elevado grau de competitividade. Na concorrência, as discriminações sexistas e racistas têm peso absoluto. A acomodação de uma parte significativa dos/as trabalhadores/as negros/as e das trabalhadoras se deu em ocupações instáveis.

No marco das políticas neoliberais, o estreitamento cada vez maior das possibilidades de ascender ao padrão de trabalho formal, estável, em tempo integral veio acompanhado dos ajustes fiscais.



No marco das políticas neoliberais, o estreitamento cada vez maior das possibilidades de ascender ao padrão de trabalho formal, estável, em tempo integral veio acompanhado dos ajustes fiscais. A contenção de gastos públicos e a mercantilização da educação infantil, saúde, previdência e assistência social prejudicaram severamente as mulheres. A precariedade de

<sup>3</sup> PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento Humano e Relações Raciais. Rio de Janeiro: DP&A Editores, 2003.



tais serviços públicos foi compensada na esfera doméstica, gerando sobrecarga que recai com maior força sobre aquelas mulheres que não têm recursos para comprar serviços ou adquirir mercadorias para aliviar o peso da dupla jornada (contingente composto em sua maioria por mulheres negras).

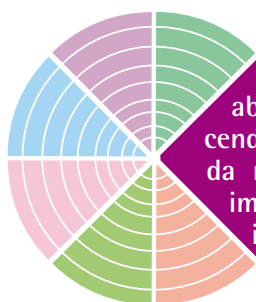
Durante quase 20 anos, desde o fim do regime militar, os movimentos sociais organizaram-se, e atuaram efetivamente para o fortalecimento e radicalização da democracia, tanto mediante a representação política, quanto pela participação em conferências setoriais, e nos conselhos de controle social e gestão de políticas públicas, além de outros diferentes espaços de participação social, bem como ampliando os espaços ainda estreitos da democracia direta em nosso País.

A eleição de Lula para a presidência da República inseriu-se dentro deste esforço e reuniu grandes expectativas. O resultado da eleição presidencial revelou a insatisfação popular com a ordem estabelecida e o seu desejo de mudança. Entretanto, no momento em que chegamos ao final deste mandato, constatamos que tal mudança política não foi suficiente para mudar a lógica do desenvolvimento orientada ao crescimento econômico.

Foi criado, pela primeira vez, um organismo governamental no primeiro escalão para promover a igualdade racial, e outro para tratar das políticas públicas para as mulheres; também foram realizadas pela primeira vez uma Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com ampla participação dos movimentos feministas e de mulheres, e uma Conferência para Promoção da Igualdade Racial. Foi ainda definido um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

No entanto, os impactos das políticas públicas (sociais e econômicas), em sua quase totalidade, não são monitorados pelo planejamento governamental, porque a despeito das demandas dos movimentos de mulheres e negro, e inclusive das intenções das secretarias governamentais que atuam nas duas áreas, não foram criados parâmetros e estabelecidos indicadores que viabilizem tal tipo de avaliação.

Neste contexto, o empobrecimento da população, que abarca cada vez mais as mulheres e afrodescendentes tem significados que vão muito além da redução de rendimentos, porque também implicam a negação de seus direitos e a impossibilidade de levar uma vida digna. Entretanto, como assinala Kimberlé Crenshaw, a insuficiência da definição da base dos diversos mecanismos de discriminação de gênero e de raça ainda não permitem revelar a contento a maneira como as políticas públicas e outras práticas moldam de maneira distinta e desigual a vida das mulheres sujeitas à múltiplas formas de discriminação.



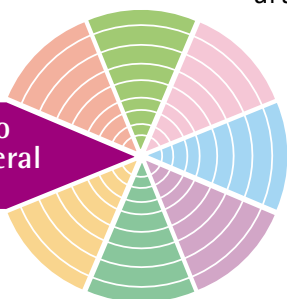
o empobrecimento da população, que abarca cada vez mais as mulheres e afrodescendentes tem significados que vão muito além da redução de rendimentos, porque também implicam a negação de seus direitos e a impossibilidade de levar uma vida digna.

### 3. INCIDÊNCIA POLÍTICA DO CFEMEA

Desde a sua origem, o CFEMEA tem uma atuação marcada no Legislativo Federal brasileiro. Embora a sua intervenção estivesse no âmbito do Legislativo, o CFEMEA não olhava só para o 'Planoalto', mas também para a planície onde estava junto com os seus pares, ou seja, com os movimentos de mulheres e feminista; organizações não governamentais de mulheres; com seus diversos focos e especificidades, formando um enorme espectro, onde também se distinguem as redes, os fóruns e as

articulações que dão voz ativa às demandas desses movimentos. E é exatamente a estratégia de trabalhar em grupo e de forma suprapartidária que confere ao CFEMEA a legitimidade pública como uma organização reconhecida na luta pela conquista e efetivação dos direitos das mulheres.

O CFEMEA tem uma atuação marcada no Legislativo Federal brasileiro.



#### 3.1. Um Grande Desafio: Enfrentar as Desigualdades de Gênero e sua Dimensão Racial

O empenho do CFEMEA, enquanto uma organização feminista e anti-racista, está inserido em um esforço político coletivo que reúne vários segmentos dos movimentos de mulheres brasileiras no sentido de construir um feminismo anti-racista.

Para que as políticas e os recursos públicos possam estar orientados a enfrentar as desigualdades de gênero no Brasil é preciso encarar a sua dimensão racial. Até agora, as políticas específicas ou setoriais para enfrentar o problema demonstraram-se incapazes de responder aos desafios de igualdade. A proposta de tratar de maneira transversal a questão de gênero, que emanou da Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing 95, tampouco tem conseguido impactar a realidade, dado principalmente o papel cada vez menor que o Estado assume na promoção da igualdade e do bem-estar, mas também às resistências das estruturas fortemente setorializadas de desenvolvimento das políticas públicas.

Neste contexto, o CFEMEA colocou-se o desafio de elaborar seus instrumentos de advocacy, planejar a sua incidência política frente ao Estado, bem como de atuar nos movimentos de mulheres e feminista, considerando a dinâmica de produção e reprodução de desigualdades a partir da combinação entre os conflitos de classe, gênero e racial.

Isto porque, **no plano da afirmação dos direitos, é enorme o desafio de elaborar alternativas de desenvolvimento das políticas públicas e da distribuição dos recursos públicos que avancem no sentido da realização universal dos direitos.**

O reconhecimento de que há várias formas de opressão imbricadas na vida real de cada pessoa e nos diferentes grupos sociais implica assumir, também, que as mulheres, e os grupos a que elas

pertencem, têm necessidades diferenciadas de recursos e possibilidades distintas de convertê-los em qualidade de vida e cidadania.

Ademais, há situações agudas, de profundas e longas raízes históricas de privação e impotência, para as quais a distribuição eqüitativa de recursos públicos é necessária, mas insuficiente para o alcance de uma vida digna. É preciso que as políticas públicas dispensem atenção especial e apoio efetivo para as mulheres vivendo em situação de vulnerabilidade, assim como para as mulheres indígenas e negras, de maneira que elas possam enfrentar os obstáculos que estão interpostos à plena efetivação dos seus direitos.

Entretanto, decifrar nas tabelas do Orçamento Público Federal como se reproduzem as desigualdades baseadas nas relações raciais é uma tarefa muito complexa, e ainda extremamente incipiente. Há um evidente e enorme desequilíbrio entre o que foi produzido até momento pela economia feminista em termos de conceitos, análises e ferramentas para dissecar as Finanças Públicas sobre o ponto de vista das relações de gênero, e o que se tem disponível sobre as relações raciais para atuar neste campo. E o CFEMEA espera que as suas dificuldades e de outras organizações comprometidas com este desafio, instigue a produção de mais conhecimento neste campo.

### 3.2. A Trajetória do CFEMEA no Orçamento Público

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

públicos. O fato de trabalhar com a agenda do movimento feminista, atuar suprapartidariamente, e produzir e distribuir o jornal *Fêmea*<sup>4</sup> proporcionou ao CFEMEA ocupar lugares de destaque em espaços que lhe permitiram ampliar o leque de alianças e demandavam uma atuação mais incisiva naquilo que já vinha realizando. Foi assim que no processo de organização da Conferência de Beijing, quando o movimento feminista elaborou uma estratégia na perspectiva de garantir a participação de forma qualificada do maior número possível de mulheres, o CFEMEA teve papel significativo ao distribuir, juntamente com o jornal *Fêmea*, o periódico *Pequim*, do UNIFEM.

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



O fato de trabalhar com a agenda do movimento feminista, atuar suprapartidariamente, e produzir e distribuir o jornal *Fêmea* proporcionou ao CFEMEA ocupar lugares de destaque.

<sup>4</sup> Jornal *Fêmea*, periódico do CFEMEA, criado em 1992, foi por muitos anos, o único veículo mensal distribuído nacionalmente para os movimentos sociais e parlamentares e foi usado muitas vezes para distribuir publicações e impressos das organizações de mulheres. Atualmente tem tiragem de 13.000 exemplares.

Ao ocupar espaços de centralidade no que se refere à luta das mulheres, o CFEMEA foi ampliando o seu campo de aliança e de interlocução, o que fazia com que novas demandas fossem incorporadas à sua ação. Aliada a isso, a participação do CFEMEA em todo processo preparatório e nas próprias Conferências do Cairo, de Beijing e de Durban e os espaços políticos que ia ocupando na articulação nacional e internacional de mulheres contribuiu para alargar o seu horizonte mostrando a necessidade de novas intervenções.

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



Necessidade confirmada pelos resultados obtidos pelas mulheres nas Conferências Internacionais da ONU e nas Conferências Nacionais (de saúde, de direitos humanos, das mulheres) que precisavam ser monitorados e avaliados pelas organizações de mulheres e pelos movimentos sociais.

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

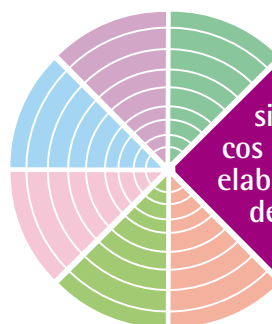
Tais propostas eram especificadas nas plataformas e planos de ação das Conferências e contavam com o apoio da Bancada Feminina no Congresso. Os órgãos governamentais responsáveis pela sua execução eram o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e Área Técnica da Saúde da Mulher do Ministério da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

Na perspectiva de aprofundar sua atuação na área do orçamento, e no bojo do processo de avaliação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo 94) o CFEMEA realiza em 1999 um estudo para verificar os gastos do Ministério da Saúde com a saúde das mulheres. O resultado do estudo confirmou que os recursos alocados pelas emendas apresentadas não foram executados, indicava a quebra do compromisso do governo brasileiro com as mulheres e demonstrava que o compromisso discursivo governamental não se traduzia em ações concretas, ficando apenas no nível da intencionalidade.

No âmbito do Congresso Nacional, as emendas ao orçamento configuravam o resultado de todo um trabalho de interlocução e construção de parcerias que o CFEMEA desenvolvia na perspectiva de ampliar recursos e garantir a execução das políticas e programas destinados as mulheres. Nesse sentido, o CFEMEA mantinha interlocução com as parlamentares mulheres que integram a Bancada Feminina no Congresso, e com as Comissões Temáticas, com destaque para a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão de Seguridade Social e Família, a quem o CFEMEA apresentava as emendas para ampliar recursos para combater a violência contra as mulheres e para as ações na área de saúde da mulher, respectivamente.

A necessidade de realizar o acompanhamento sistemático da execução orçamentária para subsidiar a ação política das mulheres, e a necessidade de empreender esforços na construção de uma metodologia que possibilitasse aferir com maior precisão a execução dos gastos públicos no que diz respeito a programas e ações destinadas às mulheres e à melhoria das condições de vida da população, foram os fatores que incitaram o CFEMEA a ampliar a sua intervenção nas políticas públicas. As experiências desenvolvidas até então, possibilitaram o aprofundamento das discussões sobre o orçamento alargando a possibilidade de ampliação do seu campo de intervenção.

Essa perspectiva de ampliação decorreu ainda da observação de que o orçamento enquanto dispositivo que ordena os gastos públicos não é uma peça neutra, a sua elaboração e execução correspondem aos valores que informam e ordenam a estrutura social, sendo assim, ele é um instrumento que mantém e reproduz as desigualdades entre mulheres e homens bem como entre brancos/as e negros/as.



O orçamento enquanto dispositivo que ordena os gastos públicos não é uma peça neutra, a sua elaboração e execução correspondem aos valores que informam e ordenam a estrutura social.

Ampliar a atuação no orçamento significava, pois, desconstruir essa aparente neutralidade e desvendar os mistérios que circundam o processo orçamentário conferindo visibilidade a um instrumento ao qual se atribui um caráter eminentemente técnico, mas que na verdade é um importante instrumento político que devido a sua abrangência e papel na definição da política econômica, pode servir para aprofundar as desigualdades e a exclusão social ou para promover a justiça social e um desenvolvimento sustentável do País.

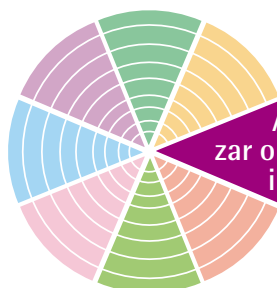
**Partindo do princípio que os orçamentos públicos são peças políticas fundamentais para promover a inclusão e participação social é que o CFEMEA aprofunda sua intervenção para além da proposição de emendas.** A idéia era incorporar às suas ações de proposição de emendas e controle do orçamento, uma ação de acompanhamento, monitoramento e avaliação de todo o processo orçamentário, incluindo aí a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Mais do que aumentar verbas orçamentárias voltadas ao atendimento das mulheres, a intenção era apontar o que acontecia com os recursos orçados e como as mulheres são, ou não, atendidas pelas políticas públicas. Intrínseca a essa intenção, estava à idéia de que a fiscalização e o controle da execução orçamentária aliada a qualificação das políticas públicas poderia favorecer a intervenção na sua formulação, implementação e avaliação. Era a aposta na possibilidade de contribuir com propostas de políticas públicas com perspectiva de gênero e raça.

O resultado esperado era que as mulheres e suas organizações fossem mobilizadas à reflexão crítica sobre as políticas econômicas e de desenvolvimento, de forma propositiva e qualificada, e que pudessem monitorar a execução orçamentária e a influenciar e decidir a destinação dos recursos públicos. Mas 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.

## 4. DESAFIOS E CONQUISTAS NA TRAJETÓRIA DO CFEMEA EM SUA INCIDÊNCIA NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Avançando. Este é o termo apropriado para caracterizar o amadurecimento e conseqüente aprofundamento da intervenção do CFEMEA no Orçamento da União. De uma ação considerada mais pontual, o CFEMEA incorpora uma estratégia de incidência feminista nas políticas públicas<sup>5</sup>. Essa atuação foi processualmente avançando e ganhou regularidade e maior visibilidade a partir da parceria do Centro com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID); OXFAM; Fundação Heinrich-Böll (HBS); e Fundação FORD, para o desenvolvimento do projeto Orçamento Mulher, desenvolvido nos últimos seis anos.



Avançando. Este é o termo apropriado para caracterizar o amadurecimento e conseqüente aprofundamento da intervenção do CFEMEA no Orçamento da União.

Com o fortalecimento de sua atuação, o CFEMEA se empenhou em definir coletivamente conceitos que embasassem suas ações futuras. Nem sempre há da parte dos/as formuladores/as orçamentários/as a preocupação com a transparência e o controle social. Há uma dificuldade natural e uma autodefesa dos governos em não elaborar as informações necessárias, pois à medida que vai especificando dados, ele, governo, é mais cobrado. Como recortar a peça orçamentária? Qual conceito deve ser utilizado para garimpar o que está além do explícito, mesmo que as informações não estejam disponíveis para esses propósitos?

A análise deve estar voltada aos projetos que impactam – positivamente ou negativamente – o cotidiano das mulheres, a partir de todos os instrumentos do ciclo orçamentário. Ou seja, fazer uma avaliação global de todo o orçamento, desde o momento do planejamento (Plano Plurianual – PPA), passando pela definição das diretrizes anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) até chegar aos programas e ações com os seus recursos alocados anualmente (Lei Orçamentária Anual – LOA). Em seguida, estabelecer critérios de seleção dos programas que serão acompanhados e agrupar em uma tipologia. O orçamento é limitado. A sua análise fornece informação parcial das ações do governo. Sair do orçamento para compreender o conjunto das políticas públicas é um passo necessário, mas complexo.

Na medida em que durante o desenvolvimento das ações, o CFEMEA divulga, discute e se articula com os movimentos de mulheres e feminista, e com outros movimentos sociais, vai se ampliando a compreensão da proposta **ao mesmo tempo que vão sendo aprimorados e difundidos conceitos e metodologias. Tudo isso possibilita o avanço qualificado das mulheres nos mecanismos de controle social**, significando seu maior empoderamento na conquista da cidadania.

<sup>5</sup> Incidência feminista é um conjunto de atividades que são realizadas em defesa de direitos coletivos das mulheres – em determinados contextos – com a intenção de pressionar politicamente os espaços de tomada de decisões em políticas públicas acerca de uma meta do movimento (Incidência feminista: um conceito para orientar a ação dos grupos de mulheres – texto elaborado por Sílvia Camurça, agosto de 2004).

#### 4.1. O Conceito de Orçamento Mulher

Inicialmente, era necessário definir o que se compreendia acerca do conceito de Orçamento Mulher e como não havia um modelo metodológico a ser seguido, foi preciso construir. O início da construção se deu a partir da definição conceitual. Essa discussão ocorreu no âmbito da realização de um workshop promovido pelo CFEMEA, cujo objetivo era balizar um conceito sobre Orçamento Mulher e construir uma metodologia ancorada na definição desse conceito.

"Conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero".



Nesse processo de construção, o Centro contou com a participação e contribuição das organizações parceiras no projeto, bem como com representantes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). A metodologia teria que ser casada ao conceito que ficou

assim definido: "conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero".

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

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

A partir da definição e monitoramento dos gastos sobre um conjunto políticas públicas, o que se pretende é a consolidação de um instrumento específico, cuja formulação e implementação, possam ser acompanhados, fiscalizados e monitorados pelos movimentos de mulheres e feminista, além de outros movimentos sociais, subsidiando a participação e o controle social e fornecendo elementos para a incidência política dos movimentos nos processos de debate e decisão sobre o Ciclo Orçamentário no Poder Legislativo e no Poder Executivo.

Para a construção do Orçamento Mulher, foram utilizados os instrumentos de planejamento e orçamento definidos na Constituição Federal, especificamente o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual, segundo a Constituição Federal, é o instrumento que deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos. No PPA 2004–2007 é definida a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, apresentada em cinco dimensões articuladas em três mega-objetivos, que se abrem em desafios a serem enfrentados por meio de programas e ações.

O conjunto destas estruturas espelha a concepção governamental na formulação e implementação das políticas públicas para os quatro anos e o que se pretende alcançar, ou seja, sua estratégia de desenvolvimento e as políticas macroeconômicas correspondentes. (Veja mais sobre o PPA na página 21).

A análise do Plano Plurianual (PPA 2004–2007) permitiu uma compreensão global do ambiente em que estão inseridas as políticas públicas relativas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero e as implicações das políticas de desenvolvimento e diretrizes macroeconômicas sobre elas. Ao passo que **a análise dos programas e ações que compõem o Orçamento Mulher forneceu elementos para elucidar as incoerências das estratégias de desenvolvimento e diretrizes macroeconômicas em relação aos desafios inseridos no PPA**, pela força da pressão e mobilização que os movimentos sociais exerceram no processo de consulta do PPA 2004–2007<sup>6</sup> foram incluídos desafios como:

*"Desafio 8. Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;*

*Desafio 9. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades;*

*Desafio 25. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas."*

**Os programas e ações que compõem o Orçamento Mulher foram selecionados a partir de critérios** e são programas de caráter universal, programas focalizados e programas específicos para as mulheres, ou seja:

- a) Todos os programas governamentais cuja maioria do público-alvo sejam as mulheres, ou que apresentem definição formal ou legal da participação das mulheres, ou que explicitam o enfoque de gênero no programa ou ação.
- b) Programas e ações que não cumprem os requisitos anteriores, mas que foram considerados relevantes ou destacados na alteração da vida cotidiana das mulheres.
- c) Por programas e ações que, mesmo não atendendo os critérios acima, possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista de seu empoderamento e autonomia econômica<sup>7</sup>.

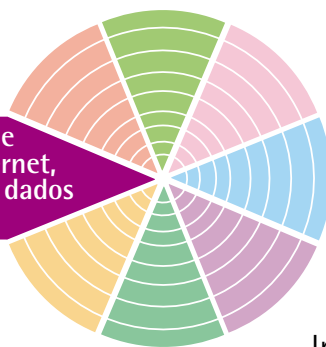
A partir de 2005, as análises foram favorecidas pelos dados disponíveis no SIGA BRASIL dis-

<sup>6</sup> Fóruns de Participação Social – PPA 2004–2007. Considerado uma inovação no que diz respeito ao ciclo orçamentário, em 2003, o Governo Federal inaugura um processo de discussão com a sociedade na tentativa de identificar demandas a ser contempladas no Plano Plurianual – PPA 2004–2007. Para isso, foram realizadas audiências públicas em todas as capitais do país onde a sociedade foi convidada a opinar sobre as diretrizes e objetivos estratégicos do governo e a formular suas propostas. O movimento de mulheres e o CFEMEA participaram ativamente desse processo governamental que foi realizado em parceria com a ABONG e InterRedes.

<sup>7</sup> Para conhecer sobre os programas e projetos selecionados e seus critérios ver documento: "Análise da primeira seleção de programas/projetos (2002)", disponível no sítio eletrônico do CFEMEA ([www.CFEMEA.org.br](http://www.CFEMEA.org.br)).



O SIGA BRASIL é um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais.



ponibilizado pelo Senado Federal, importante iniciativa no sentido de conferir maior transparência as despesas públicas federais. O SIGA BRASIL é um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a

diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. O SIGA BRASIL é atualizado diariamente e reúne os dados do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) e outras bases em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas. O portal SIGA BRASIL disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, as chamadas consultas corporativas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o Orçamento Público. A primeira consulta corporativa disponibilizada, definida a partir de demandas da sociedade civil, foi o Orçamento Mulher, elaborado com base na seleção de programas e ações do Orçamento da União que dizem respeito às vidas das mulheres brasileiras, como iniciativa do CFEMEA<sup>8</sup>.

#### 4.2. Parcerias Locais

Como a intenção era, além de analisar as dotações e os gastos orçamentários, qualificar as políticas públicas no sentido de aferir os seus resultados na vida das mulheres se fazia necessário apontar estratégias e conferir o impacto e a eficácia dessas políticas em nível local.

Porém, para que o acompanhamento da execução orçamentária até o município pudesse ser viabilizado, era necessário estabelecer parcerias. Seriam as organizações de mulheres cuja atuação se desse no nível local que poderiam desenvolver o controle social nos municípios, verificando a qualidade do gasto e identificando de que forma as ações financiadas pelos recursos da União estavam alterando ou não, o cotidiano das mulheres.

Considerando as dificuldades de acesso às informações sobre orçamento no nível municipal e estadual, ficou acertado que o acompanhamento da execução orçamentária se daria inicialmente a partir da transferência de recursos federais e que as áreas de saúde e violência teriam prioridade nesse processo.

A escolha das áreas a serem acompanhadas se deu com base em algumas ponderações. Primeiro que essas eram áreas nas quais o CFEMEA já tinha acumulado uma experiência razoável decorrente da apresentação de emendas e realização de estudos técnicos. Segundo porque era importante considerar a vocação institucional das organizações parceiras. Assim ficou acordado que o Coletivo Feminista Cunha e a organização Transas do Corpo fariam o acompanhamento dos recursos da União transferidos para área de saúde em João Pessoa (PB) e Goiânia (GO), áreas de sua intervenção respectivamente.

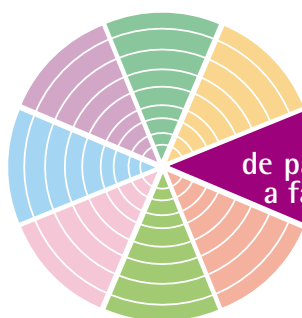
<sup>8</sup> Nas pesquisas prontas do SIGA BRASIL sobre o Orçamento Mulher estão disponibilizadas as seguintes informações: Programa; Programa e Ações; Região UF; Região-UF-GND(4); UF-Localidade; UF-Localidade – Grupo de Natureza de Despesa e Modalidade de Aplicação; e UF – Órgão. O conteúdo está em Gastos Públicos Federais e Lei Orçamentária Anual – LOA Completa no endereço: <https://siga.senado.gov.br/siga>

Quanto à verificação local da execução orçamentária relacionada à violência, o Coletivo Leila Diniz assumiu a responsabilidade pelo monitoramento das ações voltadas especificamente para as casas-abrigo e para as delegacias especializadas de atendimento às mulheres na cidade de Natal (RN).

Embora essas organizações fossem responsáveis em acompanhar a execução orçamentária no nível local, a idéia era que a intervenção se desse numa cooperação horizontal. Ou seja, de um lado o Cunhã, o Leila Diniz e o Transas do Corpo, verificando na ponta de que forma acontecia a execução orçamentária, do outro lado, o CFEMEA, realizando o monitoramento dos recursos federais nas áreas acompanhadas pelas parceiras e subsidiando-as com informações e análises sobre o orçamento. Além de garantir a ação de elaboração e proposição de emendas ao orçamento.

Diversos foram os obstáculos encontrados no decorrer da caminhada. Especificamente no que diz respeito ao trabalho de parceria nos municípios,

a maior dificuldade foi a falta de transparência quanto às informações carimbadas para as finalidades acompanhadas em cada município. Fato que comprometeu o aprofundamento dessa estratégia.



Especificamente no que diz respeito ao trabalho de parceria nos municípios, a maior dificuldade foi a falta de transparência quanto às informações.

Não obstante essa dificuldade, é possível configurar alguns avanços que podem ser caracterizados pela troca de informações entre o CFEMEA e as organizações parceiras, que possibilitava ao CFEMEA ficar minimamente a par do que acontecia nos municípios, o que contribuía para que tivesse uma noção ainda que tênue, mas importante, sobre o que acontecia com os recursos na ponta enquanto, que as organizações parceiras iam aos poucos se aproximando de uma discussão que sempre foi cara para a sociedade civil, o controle dos gastos públicos. Importa destacar, que nesse sentido, o CFEMEA realizou com as parceiras diversas reuniões e encontros temáticos com o objetivo de apresentar e discutir as questões do ciclo orçamentário.

Aliado a isso, a experiência em acompanhar a execução orçamentária em nível local, demandava que as organizações se apropriassem da realidade conjuntural de suas áreas de atuação, contribuindo assim para a identificação das questões e atores locais que dificultavam ou possibilitavam o trabalho de acompanhamento orçamentário.

A identificação do contexto local pôde ainda contribuir para fazer avançar a capacidade de mobilização e articulação dessas organizações no sentido de ampliar suas estratégias de interlocução com outros atores locais que também se dispõem a exercer o controle social dos gastos públicos.

Essas atuações locais são fundamentais para a ação de incidência feminista do CFEMEA no Orçamento da União cuja intencionalidade é contribuir para que as mulheres e suas organizações possam decidir sobre a destinação dos recursos e das políticas públicas voltadas ao atendimento de suas demandas e promoção de sua cidadania.

No percurso do projeto que dava visibilidade às novas expressões da intervenção do CFEMEA outras ações foram paralelamente se somando. É o caso da elaboração de uma Série Histórica do Orçamento Mulher que compreende o período de 1995 a 2005, cujo objetivo era apreender de forma comparativa a evolução das políticas e programas voltados para as mulheres.

Além do movimento de mulheres e feminista, o CFEMEA vai consolidando sua interlocução e articulação com diferentes movimentos e sujeitos políticos que atuam nas questões orçamentárias e de controle social das políticas públicas.



Em que pese as dificuldades de estabelecer com maior precisão uma comparação entre as ações distribuídas no período analisado, em função das constantes mudanças que ocorrem nos programas, a elaboração da Série Histórica forneceu subsídios ao debate que

articula Finanças Públicas, igualdade de direitos e justiça social. Sobre o tema, foram disponibilizadas através do jornal Fêmea e outras publicações, informações importantes e estratégicas para os processos que se pretendem de controle social e de intervenção nas políticas públicas.

Importa chamar a atenção que além do movimento de mulheres e feminista, o CFEMEA vai consolidando sua interlocução e articulação com diferentes movimentos e sujeitos políticos que atuam nas questões orçamentárias e de controle social das políticas públicas. Fato que favoreceu a sua participação no processo de criação do FBO - Fórum Brasil do Orçamento<sup>9</sup>.

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

**A participação do CFEMEA no FBO se intensificou posteriormente, em 2003, ao exercer sua Secretaria Executiva, o que contribuiu para adensar a experiência do Centro na temática do orçamento, e confirmar o seu reconhecimento no cenário público como uma referência na área orçamentária, cujo enfoque é a questão de gênero.**

Somado a isso, a atuação do CFEMEA no FBO também repercutiu de forma positiva para as organizações de mulheres, uma vez que, ao participar do Fórum, o CFEMEA conseguiu incentivar a participação de várias entidades do movimento de mulheres, além de articular a realização de eventos e ações conjuntas como por exemplo o Seminário A Dinâmica do Orçamento Público e a Justiça Social, em junho 2005, promovido pelo UNIFEM, AMB, CFEMEA e FBO.

À medida que o CFEMEA intensificava sua intervenção no acompanhamento da execução orçamentária, produzia subsídios para que as mulheres pudessem exercer mais qualificadamente o con-

<sup>9</sup> O FBO foi fundado em agosto de 2002 com o propósito de contribuir para a transparência e democratização do processo orçamentário e para a formulação de políticas públicas que promovessem a superação das desigualdades e favorecessem a inclusão e a justiça social. Em junho de 2006, 50 entidades, movimentos, articulações e redes integravam o Fórum. Ver [www.forumfbo.org.br](http://www.forumfbo.org.br).

trole social dos recursos públicos. O acúmulo do CFEMEA na discussão sobre orçamento e políticas públicas com perspectiva de gênero e raça lhe possibilitou contribuir em todo processo de construção de propostas para a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), realizada em 2004, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República, que envolveu mais de 120 mil mulheres, reunidas em plenárias locais e regionais, com o objetivo de "propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres". Na plenária nacional o CFEMEA apresentou uma análise da execução orçamentária através da publicação de uma edição especial do jornal Fêmea.

A experiência do movimento feminista com a realização, em 2002, da Conferência Nacional de Mulheres, organizada autonomamente pelas 10 redes nacionais do movimento e que resultou na aprovação da Plataforma Política Feminista, demonstra a evolução das organizações de mulheres, caracterizando um deslocamento em sua intervenção claramente evidenciado na incorporação de uma dimensão propositiva na Conferência governamental (I CNPM) aliada a sua capacidade de mobilização e reivindicação.

**A expressão da capacidade propositiva dos movimentos de mulheres e feminista e do próprio CFEMEA vai ao longo de sua trajetória se evidenciando, bem como avança na sua interlocução com as organizações mistas e amplia parcerias e alianças, chamando a atenção da sociedade e governos para a importância de pautar ações que contemplem as especificidades de gênero e raça.**

No entanto, importa chamar a atenção que a capacidade de reflexão e de proposição, que processualmente foi caracterizando a intervenção do CFEMEA, também ganha visibilidade e se projeta no parlamento federal, locus privilegiado de atuação do Centro.

Apropriando-se de uma conjuntura política que anunciava mudanças significativas para a sociedade brasileira, com a eleição de um presidente cuja origem política era o campo popular, o CFEMEA antecipa-se ao novo contexto e elabora, em parceria com o SOS Corpo – Instituto Feminista para Democracia e a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), um documento contendo propostas de promoção da igualdade de gênero para o próximo governo que foi apresentado à equipe responsável pela transição do governo do FHC para o governo Lula.

O objetivo era sensibilizar e articular o novo governo no sentido de que este, além de assegurar políticas públicas para as mulheres, também se comprometesse a revisar o processo de elaboração das políticas de forma que estas incorporassem o enfoque da desigualdade de gênero e raça e garantisse a participação cidadã.

Essa estratégia ancorou-se na compreensão de que se não houvesse uma iniciativa com forte determinação política por parte das organizações de mulheres, a oportunidade política que se avizinhava e sinalizava para o atendimento das demandas populares, poderia a exemplo do que tradicionalmente acontecia nos governos anteriores, manter e reproduzir velhos procedimentos e vícios que deixavam as mulheres em situação de vulnerabilidade, além da sobrecarga imposta as mesmas pela não existência de equipamentos sociais.

Contrariando a perspectiva de avanço anunciada, o Governo Federal atual tem adotado uma política econômica que privilegia o capital financeiro e agrava os problemas sociais com a redução dos gastos sociais e baixo nível de investimento público. A política de altos Superávits Primários e contingenciamentos elevados é conseqüência direta dessa decisão governamental.

### 4.3. A incidência no Ciclo Orçamentário

#### 4.3.1. PLANO PLURIANUAL - PPA

O PPA expressa o planejamento governamental de médio prazo e se refere ao período que vai do 2º ano de governo ao 1º ano de governo do próximo mandato do chefe do Poder Executivo.

É neste Plano que os governantes apresentam a estratégia de desenvolvimento, suas diretrizes e concepções<sup>10</sup>, expressando o norte político que pretendem adotar na formulação e implementação das políticas públicas nos quatro anos de mandato. Sua análise permite uma compreensão global do ambiente em que estarão inseridas as políticas públicas relativas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero.

A Constituição define ainda que é nesta lei que devem ser estabelecidos os objetivos e metas da administração pública federal.

Na ausência de lei complementar que disciplinasse a elaboração das leis vinculadas ao processo orçamentário, em 1999, o Poder Executivo promoveu uma série de mudanças na estrutura do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento (LOA) que tinham por finalidade melhorar o desempenho gerencial da administração pública e dar maior transparência contábil à alocação dos recursos, além de buscar garantir a tão necessária integração e a compatibilização destes instrumentos.

O 'programa' passou a ser o principal elemento do processo orçamentário, pois deveria "dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos...".<sup>11</sup>

Assim, é no PPA onde estão apresentados os programas orçamentários e suas principais características: objetivo, público alvo, metas, indicadores, ações, produtos e valores. Aqui, portanto é a materialização do programa de governo e por isso mesmo a incidência feminista neste momento do ciclo orçamentário é fundamental. (Veja mais sobre o PPA na página 16).

No caso federal, a incidência feminista se deu antes mesmo de posse formal do novo governante, quando se desenvolveram várias ações junto à equipe de transição:

<sup>10</sup> Em função da ausência da Lei Complementar que discipline sua elaboração, os Planos Plurianuais podem apresentar algumas estruturas diferenciadas.

<sup>11</sup> Nota Técnica Conjunta N° 04/99, "Exame, com exemplos e tabela comparativa, da nova organização e classificação de despesas no PPA e na LOA, conforme previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000", CONORF/SF e COFF/C.

### No âmbito do Poder Executivo:

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

Na fase participativa de elaboração do PPA, verificou-se que entre os 24 desafios a serem enfrentados pelo governo e que foram apresentados para o debate com a sociedade, não constava o combate a desigualdade de gênero. Os movimentos de mulheres e feminista atuaram firmemente no processo no sentido de:

- Garantir a incorporação da desigualdade de gênero entre os 24 desafios apresentados a sociedade civil;
- Buscar abordagem integral das múltiplas desigualdades que submetem as mulheres.

No Poder Legislativo, o Projeto de Lei do Plano Plurianual poderia sofrer emendas de várias modalidades. Assim, após análise detalhada do projeto, a incidência feminista se deu no sentido de:

- Municar a bancada feminina com análises do projeto de lei direcionadas para a questão de gênero e raça, a fim de que as parlamentares tivessem subsídios para sua atuação na audiência pública de discussão do projeto no âmbito da Comissão Mista de Orçamento com representante do Poder Executivo e eventualmente nas comissões temáticas;
- Sensibilizar os/as parlamentares, em especial a Bancada Feminina do Congresso Nacional e o relator do projeto, para apresentação e aprovação de emendas visando:
  - A incorporação das dimensões de gênero e raça na Concepção, Orientações e Objetivos Estratégicos do Plano e nos programas propostos, onde não estivessem explicitadas em seu desenhos (objetivos, ações, público-alvo, indicadores e produtos);
  - A inclusão de novos programas e ações;
  - A ampliação dos valores e metas dos programas/ações estratégicos.

Todo esse processo resultou em importantes vitórias para as mulheres, das quais se destacam:

- a) Mudança de enfoque na abordagem das desigualdades:
 

"Tal registro é necessário para rompermos com a visão que nega a existência do racismo e discriminação da mulher como fator que aumenta a injustiça e a exclusão social. A questão de etnia, raça e gênero portanto, deve ser eixo estruturante do Megaobjetivo I."
- b) Incorporação nos três Megaobjetivos da diretriz geral:
 

"Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de neces-

- cidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas;"
- c) Incorporação de duas novas diretrizes gerais no Megaobjetivo I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais:
- 9) Viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania;
  - 10) Democratização do acesso às informações e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual;
- d) Incorporação de dois desafios no Megaobjetivo I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais:
- Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;
  - Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.

No entanto, apesar destes importantes avanços, na análise do conjunto dos programas observou-se um forte distanciamento desta concepção. Apenas 13 programas, dentre os 380 programas que compunham o PPA 2004-2007, incorporavam o atendimento à mulher ou recorte de gênero, sendo que destes somente quatro apresentavam recorte gênero e raça<sup>12</sup>.

#### 4.3.2. LEI ORÇAMENTARIA ANUAL - LOA

Uma outra lei do ciclo orçamentário prevista na Constituição Federal é a Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima as receitas que a União deverá arrecadar e fixa as despesas públicas para cada ano. Ela traz todo o detalhamento da programação dos gastos públicos. A LOA deve ser compatível com o PPA e seguir as orientações, as diretrizes definidas na LDO. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é enviada pelo Executivo até 31 de agosto de cada exercício para análise e modificações pelo Legislativo Federal.

A cada ano, o CFEMEA analisa o Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) a partir da seleção do conjunto de programas do Orçamento Mulher. Em 2005, foram selecionados e acompanhados 48 programas e 326 ações nas áreas de Saúde, Educação, Gestão, Direitos Humanos, Trabalho, Emprego e Renda, Proteção Social, Habitação, Saneamento Básico. Em 2006, são analisados 50 programas.

A atuação do CFEMEA no âmbito do Poder Legislativo quando do processo de discussão e votação do PLOA consiste em:

- Municiar a Bancada Feminina com análises do projeto de lei direcionadas para a perspectiva de gênero e raça, para atuarem na audiência pública de discussão do projeto no âmbito da Comissão Mista de Orçamento com representante do Poder Executivo e eventualmente nas comissões temáticas;

<sup>12</sup> As revisões anuais do PPA trouxeram poucas alterações desse número de programas.

- Sensibilização dos/das parlamentares para apresentação e aprovação de emendas coletivas (apresentadas pelas comissões temáticas) e individuais visando o acréscimo às despesas ou a inclusão de novas ações que promovam a igualdade de gênero e raça.

**EXEMPLO: Programa 0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres.**

**EVOLUÇÃO DOS VALORES LIQUIDADOS 2000 A 2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0156 – Combate a violência contra as mulheres	1.087.218	2.276.973	3.340.186	4.017.870	6.069.533	8.100.344
Crescimento relativo ao ano anterior		109,4	46,7	20,3	51,1	33,5
Volume de recursos acrescidos em relação ao ano anterior		1.189.755	1.063.213	677.684	2.051.663	2.030.811

Fonte: SIAFI. Elaboração CFEMEA. Em valores correntes.

Na proposta enviada pelo Executivo, o Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PLOA/2006) a dotação orçamentária do **programa 0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres** foi reduzida quase à metade, passando de R\$ 10,1 milhões em 2005 para R\$ 5,7 milhões, na contra-mão do processo de discussão do Projeto de Lei relativo a não violência contra a mulher no Congresso Nacional e que também apresenta desdobramentos orçamentários<sup>13</sup>.

Apesar dessas limitações, a ação coordenada dos movimentos de mulheres e feminista juntamente com parlamentares, tem possibilitado ampliar ano a ano a dotação para o programa de combate a violência contra as mulheres. No Relatório Geral conseguiu-se acréscimo a despesa no valor de R\$ 2,820 milhões.

Programa	PLOA 2006	Relatório Final	Valores Acrescidos	% Relatório final/PLOA 2006
Combate a violência contra as mulheres	5.675.000	8.495.000	2.820.000	49,7

Após a aprovação da LOA, o CFEMEA promove o monitoramento da execução orçamentária do **Orçamento Mulher** através do (A) acompanhamento das mudanças orçamentárias na dotação inicial – cancelamentos e suplementações, (B) identificando problemas na execução dos programas e ações e (C) atuando junto às/aos gestores/as dos programas e aumentando o conhecimento dos programas e das formas de sua execução.

Para realizar esse monitoramento e controle social dos gastos públicos, vale destacar alguns limites e dificuldades presentes no marco legal ou na implementação e desenvolvimento das políticas públicas:

- O Orçamento Público é autorizativo.
- Falta de transparência e de acesso às informações (informações sobre contingenciamento li-

<sup>13</sup> Celia Vieira, Orçamento Mulher: Comentários a respeito das Políticas Públicas Vinculadas a Mulher a Gênero no Projeto de Lei Orçamentário 2006



- mitadas aos órgãos – dificultando mobilização para recomposição de programas específicos).
- Forte resistência dos/das gestores/as ao monitoramento pelas ONGs e movimentos sociais.
  - Acesso limitado a informações que propiciem análise qualitativa da despesa.
  - Excesso de sistemas de informação mantidos pelo poder público e não compatíveis entre si.
  - Resistências político-culturais no Poder Legislativo e no Poder Executivo:
    - A incorporação da transversalidade de gênero e raça nas políticas é vista como oposição a políticas universais.
    - Defesa da focalização das políticas sociais, mas contrárias as políticas afirmativas e a transversalização de gênero e raça nas políticas públicas.
  - Dotações orçamentárias genéricas.
  - Dificuldades de vincular políticas públicas específicas as dotações orçamentárias correspondentes.

**No monitoramento dos gastos, um aspecto que merece destaque é o contingenciamento.** Nos últimos anos o Governo tem adotado uma política de controle rígido dos gastos. Quem mais perde com isso é a população beneficiária das ações públicas que são consideradas "contingenciáveis". Os programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres estão entre eles. É fundamental que se promovam ações políticas dirigidas ao governo, especialmente às/aos ministros/as da área econômica, no sentido de reverter esse quadro".<sup>14</sup>

Em 2005, o CFEMEA realizou, em conjunto com diferentes atores sociais, ações exitosas que reverteram o contingenciamento das dotações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Ao identificar forte contingenciamento nas verbas autorizadas a SPM, o Centro promoveu as seguintes ações:

- Divulgação para o movimento de mulheres através do jornal Fêmea e da mala direta.
- Articulação com a Bancada Feminina no Congresso Nacional.
- Articulação com as representantes da sociedade civil e do movimento feminista no Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM).

O Resultado alcançado:

- CNDM encaminha Carta ao Presidente da República e aos Ministros da área econômica manifestando sua preocupação quanto às restrições que estão colocadas ao desenvolvimento das políticas públicas para as mulheres.
- Queda expressiva no percentual de contingenciamento do programa 0156 – Prevenção e Combate a Violência Contra a Mulher de 33,8% em 2004 para 9,8% em 2005:

<sup>14</sup> Célia Vieira, "Rigor Fiscal X Políticas Sociais" Jornal Fêmea nº 146.

Programa	2004			2005		
	Lei + crédito	Valor contingenciado	%	Lei + crédito	Valor contingenciado	%
Combate a violência contra as mulheres	10.527.853	3.556.807	33,8	10.135.098	995.401	9,8

A reversibilidade do quadro só foi possível porque o CFEMEA teve a capacidade de monitorar o orçamento no tempo político certo, demonstrando que se mantinha num estado de permanente análise e acompanhamento da execução orçamentária.

Às limitações elencadas anteriormente, somam-se outras que precisam ser superadas para viabilizar o acompanhamento e avaliação da execução das políticas públicas:

- Resistência dos/das gestores/as públicos/as e ausência de sensibilização e capacitação no decorrer de todo o processo.
- Ausência de informações que permitam o monitoramento e avaliação dos programas.
- Definição nem sempre adequada de indicadores e produtos.
- Ausência de indicadores específicos e cruzados de gênero e raça.
- Descontinuidade do processo de participação social especialmente no monitoramento e avaliação do PPA.
- Ausência de espaços de participação social na eleição das metas e prioridades.
- Pouca ou nenhuma efetividade do anexo de metas e prioridades.
- Temporalidade da Lei (LDO) que exige esforço de alteração a cada ano, tornando necessário se avançar na construção da Lei de Finanças Públicas e na Lei de Responsabilidade Social que incorporem critérios de transparência e participação social.
- Falta de transparência e de acesso às informações (informações sobre contingenciamento limitadas aos órgãos - dificultando mobilização para recomposição de programas específicos).
- Acesso limitado a informações que propiciem análise qualitativa da despesa.
- Dotações genéricas (guarda chuvas).
- Dificuldades de vincular políticas públicas específicas às dotações orçamentárias correspondentes.

#### 4.3.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS - LDO

Outro instrumento legal do processo orçamentário definido na Constituição Federal é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei anual que deveria antecipar o debate orçamentário, definindo as prioridades de gasto público para o próximo exercício, pois segundo art.165, § 2º da Constituição Federal ela "(...) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal (...)". Na União é encaminhada até 15 de abril e deve ser aprovada até 30 de junho.

A LDO deve ainda orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento, fixar as metas de resultado primário. É na LDO que se dá a discussão do cenário macroeconômico de receitas e despesas públicas, onde se estabelecem a meta de Superávit Primário, tetos para despesas e receitas, critérios para contingenciamento, onde podem se objetivar critérios de transparência e participação.

Neste momento do ciclo orçamentário a incidência feminista se dá considerando três dimensões:

- 1) Defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos, inclusive os das agências de fomento, nas políticas sociais.
- 2) Assegurar que os processos de elaboração do orçamento sejam transparentes, democráticos e participativos.
- 3) Assegurar a incorporação da perspectiva da igualdade de gênero e raça nas políticas públicas e a prioridade dos gastos públicos dirigidos as mulheres.

Anualmente, o CFEMEA analisa e apresenta propostas às Leis de Diretrizes Orçamentárias. Em 2005, além de propostas específicas à LDO elaborou emendas conjuntas com o FBO e realizou seminário no Congresso Nacional sobre a temática. Algumas emendas foram aprovadas. Entretanto, a incidência feminista em 2006, durante o processo de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007 (PLDO/2007) no Congresso Nacional, foi ainda mais exitosa e se deu junto a parlamentares e aos movimentos sociais. As propostas em relação às agências públicas de fomento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco do Brasil - BB, e outros estabelecimentos bancários) ampliaram significativamente o horizonte para a ação do CFEMEA na temática do orçamento como forma de promover políticas públicas de combate às desigualdades e para a inclusão social.

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



Na análise do PLDO2007 feita pelo CFEMEA e discutida com a Bancada Feminina, alguns parâmetros orientaram as propostas de emendas, sendo um deles o resgate do papel da LDO como elo de ligação entre o PPA e a LOA. Neste sentido, a partir

do reconhecimento que as políticas públicas chegam aos diferentes segmentos sociais de forma diferenciada, foi estabelecido ainda no Anexo I do PPA 2004-2007, que trata das Orientações Estratégicas do Governo, para os três Megaobjetivos a diretriz "Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas;"

No entanto, sua implementação no conjunto de políticas públicas federais tem sido pouco satisfatório, pois apenas um número insignificante de programas e ações tem observado essa importante diretriz. Assim, foram elaboradas emendas relativas à incorporação da diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia na elaboração e na execução do orçamento fiscal e da seguridade social e na definição da política de aplicação das agências oficiais de fomento, em especial o BNDES.

As emendas propostas ao PLDO/2007 pelo CFEMEA e assumidas pela Bancada Feminina foram agrupadas em três grupos e se relacionam entre si:

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

Objetivando ampliar o grau de transparência na gestão dos recursos públicos, foram apresentadas **duas emendas que determinam a publicação de relatórios relativos ao impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal e pelas agências oficiais de fomento no combate às desigualdades** em suas várias dimensões.

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

A emenda que inclui o programa 0156 - Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher entre os protegidos de eventuais contingenciamentos, é uma forma de reconhecimento do caráter estratégico desse programa.

Em relação à participação popular, a LDO/2006 faculta ao Poder Legislativo a realização de audiências públicas regionais durante a apreciação da Proposta Orçamentária, texto mantido no PLDO/2007.

Como se sabe tal dispositivo não foi implementado. Assim, foi apresentada emenda que determina a realização de audiências públicas regionais e temáticas durante a apreciação da Proposta Orçamentária, que contará com a participação de entidades e do movimento social.



**Duas emendas que determinam a publicação de relatórios relativos ao impacto das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal e pelas agências oficiais de fomento no combate às desigualdades.**

Da análise do Anexo I de Metas e Prioridades do PLDO 2007 observa-se que foram novamente esquecidos os dois desafios estratégicos no combate as desigualdades: "Desafio 8. Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias; e Desafio 9. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades". Por isso a apresentação de emendas tornando tais desafios prioritários em 2007.

A "Atenção a Saúde da Mulher", que até 2005 era definida como Programa, na LOA/2006 passa a ser uma ação do programa "Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos". Tal programa não está entre os prioritários em 2007. Assim, foi elaborada emenda de

inclusão da ação "Atenção a Saúde da Mulher" no Anexo de Metas e Prioridades, de forma a garantir a efetiva implantação da política de atenção às mulheres que são a maioria da população brasileira (50,77%) e as principais usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>15</sup>.

O acúmulo de conhecimento e de experiência do CFEMEA somado a conjuntura de uma nova direção da Comissão Mista de Orçamento mais comprometida com a democratização do processo orçamentário, possibilitou ampliar interlocutores/as e estratégias para negociação e divulgação das emendas às diretrizes para o orçamento do ano de 2007 – primeiro orçamento do novo governo a ser eleito em outubro de 2006.

As ações foram:

- Municar a Bancada Feminina com análise e proposta de emendas ao PLDO2007 debatidas em reunião conjunta do CFEMEA com as parlamentares e com representante dos três órgãos públicos: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (ATSM/MS), diretamente interessados nas mudanças propostas.
- Apresentação pelo CFEMEA de sua análise e propostas de alterações ao PLDO2007 no Seminário "Como Investir Melhor o Dinheiro Público", realizado na Câmara dos Deputados dia 23 de maio de 2006, oportunidade em que a Comissão Mista de Orçamento ouviu e recebeu as propostas dos diferentes movimentos sociais.
- Sensibilizar parlamentares (em especial os/as formadores/as de opinião, as integrantes da Bancada Feminina e da Comissão Mista de Orçamento) e o relator do projeto PLDO2007 para importância das propostas de alterações nas diretrizes orçamentárias para o ano 2007, no combate às desigualdades e para o controle social das políticas públicas.

Embora as emendas não se traduzam em ações de fácil mensuração, elas sinalizam alterações substanciais nas peças orçamentárias, na medida em que o seu conteúdo aponta mudanças de paradigmas e revisão de valores cuja pretensão é alterar qualitativamente a composição das peças orçamentárias no sentido de que estas favoreçam condicionar a alocação e a destinação de recursos segundo critérios que incorporam a condição de raça e gênero, além de dispor de mecanismos que alargam as possibilidades do exercício do controle social sob as ações governamentais.

As emendas elaboradas pelo CFEMEA foram apresentadas por 38 parlamentares homens e mulheres, sendo que 50% apresentaram a totalidade das 14 emendas. Além da apresentação individual, as emendas ao PLDO2007 foram também discutidas, aprovadas e apresentadas pelas Comissões de Legislação Participativa (CLP) e de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados. O processo de elaboração das emendas consistiu numa forte articulação com o Legislativo, o que permitiu a aprovação, pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), de 12 das 14 emendas apresentadas pelo CFEMEA cujo conteúdo básico é:

<sup>15</sup> Célia Vieira, Orçamento Mulher: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 e ds Políticas Públicas Vinculadas à Mulher e a Gênero.

Emendas que criam condições para avaliar a ação governamental no combate às desigualdades e na promoção da inclusão social:

Emenda	PLDO 2007	Conteúdo
1		O Poder Executivo publicará anualmente relatório do impacto da execução dos programas no combate às desigualdades.
2	Art. 101	As agências financeiras oficiais de fomento deverão publicar anualmente relatório do impacto de suas operações de crédito no combate às desigualdades.

Emendas que viabilizam ações concretas no combate às desigualdades:

Emenda	PLDO 2007	Conteúdo
3	Art. 18	A diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia é diretriz geral para a elaboração e a aprovação do Orçamento da União/2007.
4	Art. 101	A diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça e etnia será observada pelas agências financeiras oficiais de fomento na definição da política de aplicação de seus recursos.
5	Art. 101 IV-b	No financiamento, o BNDES dará prioridade aos programas do PPA que atuem na redução das desigualdades.
6	Anexo 5	As despesas com ações do Programa Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres não serão objeto de limitação de empenho.
7	Anexo 1	Inclui o Programa Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres nas Metas e Prioridades para 2007.
8	Anexo 1	Inclui a Ação Atenção à Saúde da Mulher nas Metas e Prioridades para 2007.
9	Anexo 1	Inclui o Programa Gestão da Política de promoção da Igualdade Racial nas Metas e Prioridades para 2007.
10	Anexo 5	Os programas e ações do Anexo 1 não serão objeto de limitação de empenho.
11	Anexo 3	A LOA trará o demonstrativo das dotações necessárias ao cumprimento das metas e prioridades definidas no Anexo 1 da LDO.

Emendas que democratizam o processo orçamentário e viabilizam a transparência e a participação social e popular:

Emenda	PLDO 2007	Conteúdo
12	Art. 18 §4º	Realização de audiências públicas regionais e temáticas sobre a PLOA com movimentos sociais.
13	Art. 109	Acesso a todas as pessoas ao SIAFI, SIDOR e outros.
14	Art. 79	Os órgãos divulgarão, em 10 dias, o impacto do contingenciamento em seus programas e ações.

Nota: Foram rejeitadas as emendas de numero 10 e 14. Foram incorporadas ao parecer do Relator todas as demais emendas e aprovadas as 12 propostas na votação na Comissão Mista de Orçamento, em 26 de junho de 2006<sup>16</sup>.

A alteração no capítulo VI – Da Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento que "Art99-§1º É vedada a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento a: (...) IV – instituições cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral, racismo ou trabalho escravo" , proposta por parlamentares da bancada do PCdoB, foi incorporada pelo CFEMEA em sua divulgação junto à mídia e o Centro batalha arduamente para que tal dispositivo seja aprovado no Plenário do Congresso e imediatamente adotado pelas agências de fomento.

Como a LDO é uma norma que é alterada a cada ano, muitos dos dispositivos se não forem implementados de imediato não serão reeditados e nada garante que essas conquistas legais permaneçam.



Como a LDO é uma norma que é alterada a cada ano, muitos dos dispositivos se não forem implementados de imediato não serão reeditados e nada garante que essas conquistas legais permaneçam. Assim, o CFEMEA tem procurado ampliar suas alianças e parcerias na defesa das emendas a LDO, se fazendo presente nos eventos realizados

em junho/julho por entidades que atuam com Finanças Públicas como a Rede ATTAC – Ditadura das Finanças Públicas e o seminário "O BNDES que temos e o que queremos" promovido pela Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, pelo Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, e pelo próprio BNDES, para debater o papel do banco no financiamento do desenvolvimento nacional democrático, para debater esse novo marco legal.

<sup>16</sup> Ver texto final no sítio eletrônico do CFEMEA ([www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)) ou da Câmara Federal ([www.camara.gov.br/cmo](http://www.camara.gov.br/cmo)).

## 5. CAMINHOS E DESAFIOS

Mensurar os resultados decorrentes da ação do CFEMEA no ciclo orçamentário, se configura uma tarefa um tanto complexa, uma vez que ainda não há como verificar de que forma as ações desenvolvidas incidem concretamente na vida das mulheres alterando qualitativamente o seu cotidiano.

Porém, para além do avanço em assegurar legalmente a incorporação das dimensões de raça e gênero nas peças orçamentárias os resultados também foram de ordem simbólica, como caracterizado nas emendas ao PLDO2007, onde se verifica uma alteração qualitativa no conteúdo das emendas apresentadas e aprovadas, fruto do amadurecimento do CFEMEA, que se expressa também na sua relação propositiva e de diálogo suprapartidário com o parlamento brasileiro.

A desconstrução de uma suposta neutralidade do orçamento público e das políticas públicas através de estudos técnicos e análise sobre as peças orçamentárias, também se traduzem em resultados significativos, uma vez que fornecem subsídios para as organizações de mulheres e feminista atuarem no controle social dos gastos públicos.

Levar para o FBO a discussão sobre as desigualdades expressas no orçamento e nas políticas públicas, é um avanço positivo na medida em que provoca as organizações mistas ali representadas, a incorporarem em sua intervenção o desafio de superação da desigualdade de gênero e raça.

O trabalho realizado trouxe ainda resultados positivos na medida em que contribuiu para que o CFEMEA ampliasse a sua interlocução, tanto com organizações da sociedade civil, quanto com o Legislativo Federal, o que lhe levou a aprofundar a capacidade de negociação e de proposição, no que diz respeito às questões orçamentárias direta ou indiretamente vinculadas às vidas das mulheres.

Um outro destaque também importante é que durante sua atuação, o CFEMEA produziu uma vasta quantidade de documentos, como textos, artigos, estudos técnicos, e pareceres que foram veiculados na internet e no jornal Fêmea.

Além desses ganhos, que se configuram enquanto institucionais, o CFEMEA conseguiu avançar também no objetivo de articular movimentos e organizações de mulheres e feministas em torno da necessidade do controle dos gastos públicos. Nesse sentido, quatro organizações feministas estiveram diretamente envolvidas no processo de monitoramento, além da AMB, que reúne aproximadamente 800 entidades, articuladas em 27 fóruns estaduais de mulheres em todo o País.

Apesar do avanço e do significado dos diferentes resultados, a experiência se deparou com algumas questões que se reverteram em dificuldades. Essas dificuldades não significam, contudo, afirmar que os objetivos iniciais não foram alcançados, elas apenas servem como ponto de referência para analisar o que se tem feito e apontar novos caminhos.

Para além das dificuldades encontradas, já citadas anteriormente, vale destacar alguns aspectos diferenciados e desafios que permanecem.



As ações descentralizadas, planejadas para ser executadas pelas organizações parceiras em seus municípios e Estados, ficaram inviabilizadas em função da falta de dinheiro que pudesse financiá-las. O que prejudicou a verificação na ponta dos gastos públicos.

Um aspecto considerado também limitador diz respeito à ausência de informações claras sobre a execução orçamentária, o que dificulta a compreensão e conseqüente intervenção.

A atuação pensada para enfrentar as desigualdades de gênero e de raça no orçamento e nas políticas públicas, ainda não conseguiu envolver concretamente e articular o movimento de mulheres negras, embora os avanços conquistados refiram-se também ao enfrentamento da desigualdade racial.

Os órgãos públicos não têm uma produção sistemática e divulgação de indicadores e estatísticas desagregadas o que dificulta incorporar o enfoque de gênero e raça, desde a fase do planejamento governamental até a impossibilidade de avaliar a política pública no que concerne a seus impactos no combate às desigualdades e para promoção da inclusão social.

Por outro lado, a própria Série Histórica produzida pelo CFEMEA não foi completamente analisada e tão pouco divulgada, permanecendo como um desafio para os momentos seguintes de produção de argumentos.

Inegáveis foram as vitórias e avanços obtidos no texto legal, especialmente na lei do Plano Plurianual (PPA 2004-2007) e na de diretrizes

orçamentárias (LDO 2007), bem como a constante aumento na dotação orçamentária (LOAs) para os programas nas áreas de saúde da mulher e de combate a violência, mas também inegáveis são as dificuldades para democratizar o processo orçamentário e implementar controle social do gasto público, onde haja transparência e participação social na definição, do desenvolvimento e na avaliação das políticas públicas de combate às desigualdades.



**Inegáveis são as dificuldades para democratizar o processo orçamentário e implementar controle social do gasto público, onde haja transparência e participação social na definição, do desenvolvimento e na avaliação das políticas públicas de combate às desigualdades.**

APOIO:

**DFID** Departamento de Desenvolvimento  
Internacional do Reino Unido

**FUNDAÇÃO  
HEINRICH  
BÖLL**

Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
**UNIFEM**



**THE FORD FOUNDATION**  
(Fundação Ford)

**Oxfam**

REALIZAÇÃO:



**Centro Feminista de Estudos e Assessoria**

SCS, quadra 2, bloco C, sala 602  
Ed. Goiás - 70317-900 - Brasília DF  
Telefax: 55 (61) 3224.1791 - [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)