AS PREFEITURAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO:

Desafios e propostas para
a gestão municipal

GPúblicas
Rede de mulheres na gestão pública

www.gpublicas.org.br

Expediente

Direção Instituto Alziras
Clara de Sá
Marina Barros
Michelle Ferreti
Roberta Eugênia

Coordenação GPúblicas
Marina Barros

Assessoria Técnica e Apoio Metodológico
Travessia Políticas Públicas

Idealização, Pesquisa e Redação
Amanda Faria Lima
Laila Bellix

Revisão
Clara Marinho
Julia Rodrigues

Diagramação
Brunna Arakaki

O **GPúblicas: Rede de Mulheres na Gestão Pública** é uma iniciativa liderada pelo Instituto Alziras com financiamento da Fundação Konrad Adenauer e da Porticus e em parceria com a Rede de Mulheres Cientistas, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão (ANESP) e apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP) além de assessoria técnica da Travessia Políticas Públicas. Esse material foi desenvolvido por Clara Marinho e Julia Rodrigues.

Clara Marinho

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia e pesquisadora em orçamento público.

Julia Rodrigues

Economista, consultora de orçamento da Câmara dos Deputados, doutoranda em ciência política e professora de planejamento e orçamento.

SUMÁRIO

Apresentação 4

O que é Orçamento Público? 6

Como ampliar os recursos municipais? 12

Como incorporar as questões de
gênero e raça no Orçamento Municipal? 17

Referências 26

APRESENTAÇÃO

VIVEMOS uma das maiores crises humanitárias e políticas de nossa geração, com a intensificação das desigualdades sociais pré-existentes que expõem a insuficiência das políticas públicas para universalizar o acesso da população a um conjunto de direitos básicos relacionados à saúde, educação, emprego decente, moradia, assistência social, dentre outros.

Nesse contexto, o Instituto Alziras criou o GPúblicas Rede de mulheres na gestão pública, um projeto onde fosse possível pensar em práticas inovadoras para a gestão dos municípios no pós crise da COVID-19, para que soluções sejam desenvolvidas e implementadas de modo a incluir uma maior diversidade de atores em todas as fases de resposta e tomada de decisão no nível local. Como se sabe, as populações vulnerabilizadas, em especial as mulheres e as pessoas negras são impactadas de forma mais dramática, e por esse motivo, as políticas públicas devem ser observadas e implementadas a partir dos marcadores de gênero e raça, sendo esses recortes centrais para a promoção de uma recuperação socioeconômica mais justa e que promova a construção de um futuro melhor nas cidades.

A ocupação dos espaços de poder e tomada de decisão na política institucional pelas mulheres deve ser acompanhada por novos paradigmas e novas formas de se fazer política. Neste sentido, apoiar mandatos de mulheres comprometidos com a democracia, com os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e que são lastreados nos valores da inovação, da transparência e da participação social, compõe uma estratégia de fortalecimento e modernização da administração municipal bem como de qualificação da gestão frente aos desafios de desenvolvimento socioeconômicos enfrentados pelas cidades no contexto pós-pandemia.

O GPúblicas é um espaço pluripartidário de formação, intercâmbio e articulação de mulheres na política e gestão pública. O projeto tem por objetivo (i) conectar mulheres para o desenvolvimento de soluções em políticas públicas; (ii) fortalecer as capacidades institucionais dos municípios governados por mulheres; (iii) abordar a centralidade dos marcadores de raça e gênero em todas as políticas públicas.; (iv) difundir boas práticas lideradas por mulheres prefeitas com enfoque na retomada do desenvolvimento sustentável pós pandemia.

Este material é resultado do **2º Ciclo de Formação do GPúblicas "Mulheres, orçamento e finanças municipais"**. Cada ciclo de formação consiste em um webinar e um laboratório de soluções com especialistas e prefeitas convidadas e resulta em um material produzido para prefeitas e gestoras públicas. A realização de Webinars e Laboratórios de Soluções pretende integrar espaços de formação com aplicação prática para solução de problemas.

Os Laboratórios foram concebidos como instâncias coletivas de soluções de problemas das participantes, estimulando a troca entre prefeitas, suas equipes e especialistas. As autoras desse material, Clara Marinho e Julia Rodrigues, conduziram o Laboratório a partir do trabalho desenvolvido pela Travessia Políticas Públicas que constou de uma escuta prévia das prefeitas e suas equipes, e de especialistas com o objetivo de garantir que os conteúdos, formato e linguagem fossem relevantes e aplicáveis no dia a dia da gestão pública.

O objetivo dessa publicação é apresentar o orçamento público de uma maneira simples e clara, para que todos e todas possam compreender como essa peça impacta as vidas das pessoas na cidade. Aspectos políticos, técnicos e legais do orçamento serão aprofundados ao longo do documento bem como as possibilidades de incluir as perspectivas de gênero e raça que perpassam todas as políticas públicas e, com o orçamento, não seria diferente.

Os principais conceitos que orientam a elaboração, aprovação, execução e fiscalização do orçamento público serão trazidos inicialmente, pois é a partir dessa base que se pode avançar para tratar das questões de gênero e raça. A discussão sobre como ampliar as receitas municipais também será abordada, pois esses entes são os principais responsáveis pela implementação das políticas de saúde, educação e assistência social, mas muitas vezes, os recursos não são suficientes. Por fim, serão abordadas sugestões sobre com os temas de gênero e raça podem ser incorporados nas diversas etapas do ciclo orçamentário.

1

O QUE É ORÇAMENTO PÚBLICO?

O ORÇAMENTO público é o instrumento que expressa as prioridades governamentais e no qual são alocados os recursos para sua implementação. Isto é, o governo arrecada recursos da sociedade e os devolve por meio de seus gastos.

E como nem todas as pessoas querem a mesma coisa, o orçamento é uma peça política e de disputa entre grupos. Por um lado, algumas pessoas querem mais investimento nas estradas e nas empresas, outras querem melhores escolas e mais postos de saúde. Portanto, o orçamento público está diretamente relacionado à realização de escolhas para implementação das políticas públicas.

Mas o orçamento público é também um programa de trabalho, com metas e objetivos a serem alcançados. Para implementá-lo, os governos devem fazer uma estimativa de quantos recursos serão arrecadados por meio dos tributos e detalhar como esses valores serão gastos nas diversas áreas, como saúde, educação e transporte.

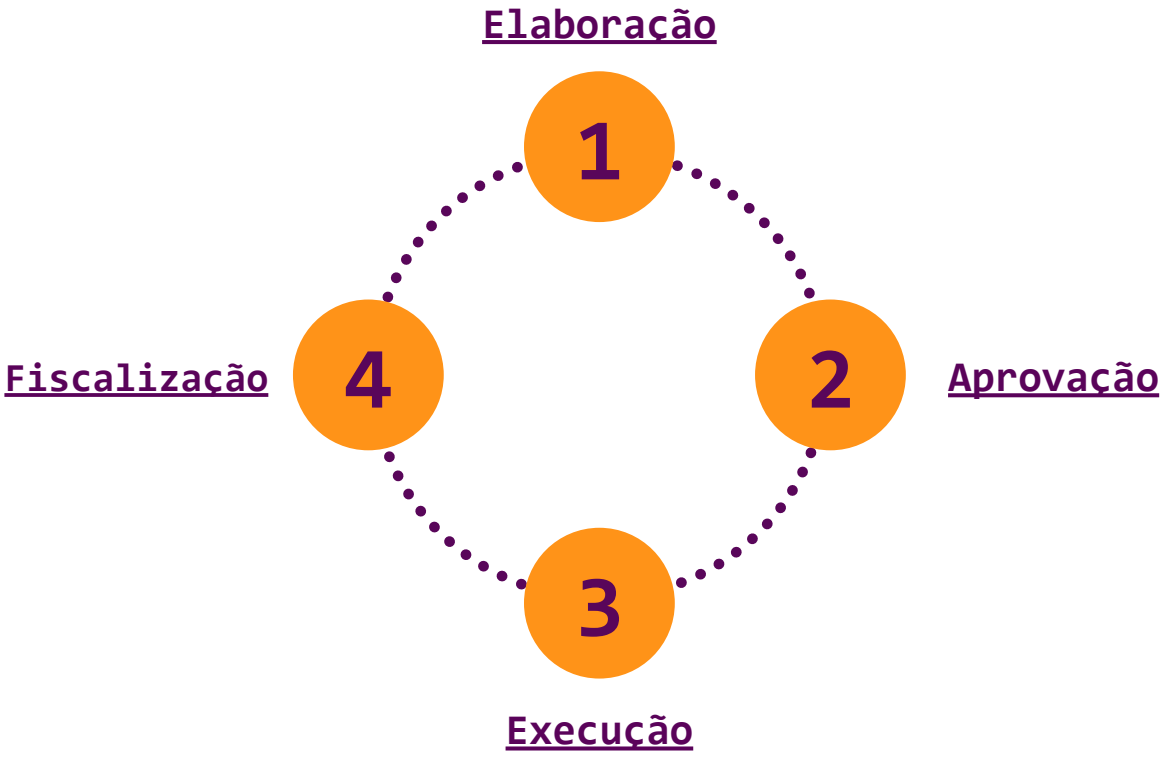
Em uma democracia, os e as governantes não decidem sozinhos como eles irão gastar os recursos. As decisões são compartilhadas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Segundo nossa Constituição, ao Executivo cabe elaborar os projetos de lei orçamentários, e uma vez aprovados, colocá-los em prática.

Ao Legislativo compete discutir, propor emendas, aprovar as propostas orçamentárias. Uma vez iniciada a execução do orçamento, cabe a esse poder fiscalizar como os recursos estão sendo gastos, isto é, se os princípios da transparência, da eficiência e legalidade estão sendo observados no trato do dinheiro público. Também cabe aos legisladores julgar as contas apresentadas pelos/as chefes do Executivo – prefeitos/as, governadores/as e presidente/a da República.

Os cidadãos e as cidadãs também podem e devem participar de todo esse processo, apresentando suas ideias e reivindicando melhores políticas públicas. Mas como o orçamento tem uma "linguagem própria", muitas vezes, a população não se sente confortável em dar uma opinião. Uma das formas mais inovadoras é o orçamento participativo. Por meio de reuniões, fóruns, conselhos de políticas públicas e até mesmo em audiências nas Câmaras dos Vereadores a população tem sido chamada a opinar sobre a destinação dos recursos. E é justamente no âmbito do orçamento municipal que foram encontrados os melhores resultados do orçamento participativo.

* *O orçamento participativo surge a partir de experiências municipais que buscam viabilizar a participação de cidadãos e cidadãs e organizações da sociedade civil na definição dos gastos públicos. Para saber mais* ***clique aqui****.*

Todo esse processo de elaboração, aprovação, discussão e fiscalização do orçamento público é chamado de ciclo orçamentário. São quatro etapas que repetem a cada ano:



1 Elaboração

Neste momento, o/a Prefeito(a), o/a Governador(a) ou o/a Presidente da República apresenta a estimativa da receita, isto é, quanto será arrecadado e também detalha como esses recursos serão gastos, em uma peça que chamamos de proposta orçamentária. Ela é sempre elaborada no ano anterior, pois tem que dar tempo de os legisladores discutirem e aprovarem.

2 Aprovação

Agora, Câmara dos Vereadores, Assembleias Estaduais ou Congresso Nacional analisam a proposta que foi encaminhada. Os e as parlamentares podem, por meio de suas emendas, propor alterações no documento encaminhado pelo Poder Executivo. Em geral, no final do ano, as Casas Legislativas aprovam a Lei Orçamentária para o ano seguinte.

3 Execução

Quando o ano começa, chegou o momento de o Poder Executivo colocar em prática tudo aquilo que ele planejou, seja arrecadando os impostos, seja implementando as políticas públicas. Vale lembrar que a uma lei orçamentária, no Brasil, vale apenas para 1 ano, assim, todos têm que "correr" para garantir que os bens e serviços sejam entregues à população.

3 Fiscalização

durante todo o período de execução do orçamento, o Poder Público e a sociedade podem fiscalizar como os recursos estão sendo aplicados, mas para o Poder Legislativo essa também é uma obrigação: *controlar e avaliar como as receitas e despesas estão sendo realizadas é dever do Parlamento!*

* Para saber mais, ***clique aqui***.

Para esse processo do ciclo orçamentário funcionar, a Constituição Federal de 1988 previu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem, anualmente, elaborar seus orçamentos públicos, que serão compostos por 3 peças: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Juntas, essas legislações compõem um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado por União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal.

O **Plano Plurianual (PPA)** é uma lei elaborada a cada quatro anos, cujo início e término da vigência não coincide com a duração do mandato do Presidente, do/da Governador(a) ou do/da Prefeito(a). Assim, em seu primeiro ano, o/a Prefeito governa de acordo com as regras do PPA elaborado pelo antecessor, encaminhando a proposta de plano para o quadriênio seguinte em seu primeiro ano de mandato. Nos municípios, o último PPA foi elaborado em 2021 e tem validade para o período entre 2022 e 2025.

A Constituição estabelece que o PPA trará, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada ente tem uma flexibilidade para definir que cara terá seu PPA, isso abre uma oportunidade para que o/a Prefeito(a) traga para o Plano aqueles temas que são importantes para a sua gestão. Também permite que seja dada visibilidade a temas que não costumam frequentar as peças orçamentárias, como por exemplo, as questões de gênero e raça.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é também uma lei, sendo sua principal função definir os parâmetros econômicos e fiscais e os programas e ações prioritárias no próximo ano. Neste documento temos as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ao mesmo tempo, a LDO diz como a Lei Orçamentária deve ser elaborada e executada.

Já a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** tem o objetivo de estimar a receita disponível e a previsão de despesas para o orçamento do ano seguinte, distribuindo o orçamento para cada um dos programas e ações. Todas as receitas públicas devem estar discriminadas na LOA. Assim, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na Lei.

* É neste momento que o/a Prefeito(a), o/a Governador(a) e o/a Presidente(a) irão colocar no papel as promessas feitas na campanha eleitoral e que serão atendidas no ano seguinte. Ou seja, é a tradução dos discursos políticos em ações concretas, por meio de políticas públicas. Porém, deve ser estudado em conjunto com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). É fundamental o acompanhamento dos três documentos para entender quais são os compromissos de cada governo.

*Para saber mais, veja a série **Orçamento Fácil**, disponível no Youtube*

2

COMO AMPLIAR OS RECURSOS MUNICIPAIS?

TEMOS no Brasil, 5.570 municípios, mas com realidades muito distintas:

67,7% dos municípios (3.770) têm menos de 20 mil habitantes e concentram 14,8% da população, com 31,6 milhões de habitantes;

mais da metade da população brasileira (**57,7%**), ou seja, 123 milhões de habitantes, se concentra em apenas 326 municípios (5,8% dos municípios), que têm mais de 100 mil habitantes[1].

São os municípios os principais responsáveis pela implementação de diversas políticas públicas, como saúde, educação e transporte. Além disso, é nesses territórios que estão localizados os postos de saúde, as escolas, os centros de atendimento da assistência social, as quadras de esportes. Mas nem sempre os recursos financeiros estão disponíveis para esse fim.

[1] Fonte: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes

Arrecadação Própria do Município

De acordo com a Constituição Federal, os municípios têm autonomia para arrecadar receitas próprias, sendo as principais competências aquelas relativas ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e ao Imposto Sobre Serviços (ISS).

O **IPTU** é aquele imposto cobrado todos os anos de quem é proprietário de casas, prédios ou estabelecimentos comerciais nas cidades. Ele é calculado a partir de um valor venal, que é justamente o preço que o Poder Público acha que vale seu imóvel. Claro, pode haver diferentes alíquotas, descontos e acréscimos. É o/a Prefeito(a), junto a Câmara de Vereadores, quem define essas regras.

Tem também o **ISS**, que é o imposto pago pelas empresas e pelos profissionais autônomos na prestação de serviços. Por exemplo, o supermercado vendeu seus produtos, tem que recolher o imposto, o cabeleireiro cortou o cabelo, tem que pagar o imposto. Esse é o principal tributo dos municípios.

Transferências Obrigatórias da União ou dos Estados

Mas além de suas receitas próprias, os municípios podem receber recursos dos governos estaduais e da União. No caso dos governos estaduais, eles são obrigados a transferir uma parcela do **Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS)** e do **Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)**. A União também compartilha com os demais entes uma parte de sua arrecadação, como do **Imposto de Renda (IR)**, do **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)** e do **Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)**. Essas transferências são importantes pois permitem reduzir as desigualdades regionais e promover um crescimento mais justo e inclusivo.

Atenção: o município também pode recolher ITR se fizer um convênio com a União e neste caso, 100% do valor arrecadado fica para o município. Para saber mais, ***consulte.***

Transferências Voluntárias da União ou dos Estados

A terceira forma que os municípios têm de obter mais recursos é por meio das transferências voluntárias, isto é, quando a União e o Estado, mesmo sem ter obrigação, realizam a transferência de recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Isso também ocorre com frequência, pois é no município que as pessoas trabalham, moram, estudam e se divertem. Dessa forma, faz sentido que a Prefeitura, que é o que está mais próximo da população, também execute grande parte das políticas públicas.

Emendas Parlamentares da União ou dos Estados

Por fim, uma forma mais recente que os municípios têm de obter recursos novos é por meio das emendas parlamentares à Lei Orçamentária. No âmbito federal, desde 2015, os 513 deputados e 81 senadores têm, a cada ano, um valor disponível para distribuir em suas emendas individuais, independentemente da quantidade de votos que recebeu. Para 2022, esse valor foi de R$ 17,6 milhões por parlamentar, totalizando R$ 10,5 bilhões para essas emendas.

E, desde 2019, as 26 bancadas estaduais e a do Distrito Federal também podem oferecer emendas parlamentares impositivas à proposta orçamentária. Para 2022, o valor foi de R$ 212,9 milhões por bancada, totalizando R$ 5,7 bilhões. Esse montante poderá ser dividido entre 15 a 20 sugestões.

> ***Bancadas estaduais*** *são a soma de todos os parlamentares eleitos por um estado, independentemente de seus partidos.*

Segundo a Constituição Federal, essas emendas são impositivas, isto é, se não houver nenhum impedimento legal, o Poder Executivo é obrigado a gastar o recurso de acordo com a alocação realizada pelo parlamentar. Ou seja, se a/o deputada(o) previu que o dinheiro deveria ser enviado ao posto de saúde do município, o Ministério da Saúde tem que mandar o dinheiro para o posto, ele não pode ir para outro lugar.

A maioria dos parlamentares direciona as emendas para suas bases eleitorais e são justamente os pequenos municípios os mais beneficiados com essas emendas. Muitas vezes é difícil obter recursos para novos investimentos e as emendas têm ajudado a financiar uma obra ou projeto.

Um caminho para buscar as emendas parlamentares é procurar os/as deputados(as) e os/as senadores(as) que têm atuação em sua região. Pois eles terão maior interesse em apresentar emendas para as cidades com as quais já tem um relacionamento.

Ao abordar os (as) parlamentares é importante já ter um projeto desenvolvido, isto é, um documento que apresente o que se pretende fazer. Poder ser algo bem simples, como por exemplo, a reforma de um posto de saúde. Mas é fundamental indicar qual o posto, quanto custará a obra e qual o prazo. Pois são essas informações que irão auxiliar os congressistas no seu processo de tomada de decisão.

Lembrando que podem ser apresentados projetos nas áreas de educação, assistência social, urbanismo, meio-ambiente e saúde. Ou seja, áreas em que o município é o principal provedor de políticas públicas.

* *Para saber mais sobre as emendas parlamentares ao Orçamento, **clique aqui**.*

Resumindo, os recursos que os Prefeitos e as Prefeitas têm para realizar seu programa de trabalho podem vir:

1. **Arrecadação Própria do Município;**
2. **Transferências Obrigatórias da União ou dos Estados;**
3. **Transferências Voluntárias da União ou dos Estados;**
4. **Emendas Parlamentares da União ou dos Estados.**

3

COMO INCORPORAR AS QUESTÕES DE GÊNERO E RAÇA NO ORÇAMENTO MUNICIPAL?

GÊNERO e raça são atributos que todos os cidadãos possuem. Ao nascer, a população pode ser classificada como pertencente ao sexo masculino ou feminino; como pertencente à raça branca, indígena, amarela ou negra (preta, parda). Com o tempo, as pessoas podem se identificar com um gênero diferente do nascimento e exercer a sexualidade desvinculando-se do binômio homem-mulher. Todos estes aspectos influenciam trajetórias de vida, o usufruto de direitos sociais, os ganhos no mercado de trabalho, etc. No Brasil, mulheres negras e a população LGBTQIA+ são normalmente as que ocupam as posições sociais menos prestigiadas, sendo pouco escolarizadas, com vínculos de trabalho informais, precários e mal remunerados, desrespeitadas no Sistema Único de Saúde, sobrerepresentadas na Assistência Social.

É por isso que, assumindo a equidade como princípio, todo gestor público deve se atentar para as variáveis de gênero e raça nas políticas públicas, desde a arrecadação de recursos até a execução do gasto: porque os cidadãos são diferentes entre si e, no geral, tal diferença é transformada em hierarquIzação.

Fonte: Business Por Elas

Há diferentes elementos no ordenamento político-jurídico brasileiro que fundamentam a execução de políticas públicas orientadas para promover a redução das desigualdades de gênero e raça. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, recomenda o repúdio ao racismo e a não-discriminação. Tais princípios se refletem em leis e comandos específicos que buscam não somente proteger as populações vulneráveis, mas promover sua plena participação na sociedade política. É daí que surgem, por exemplo, a Lei Maria da Penha, o Estatuto da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Direitos Humanos, entre outros. De todo modo, é mais comum a existência de legislações "inconscientes" quanto às desigualdades do que o contrário.

Apesar da sua enorme importância, na maioria das vezes, o orçamento público não é discutido (e nem mesmo compreendido) pela população. Isso ocorre principalmente por conta de sua linguagem própria e da complexidade do seu processo de elaboração, discussão, execução e fiscalização.

Além disso, muitos temas importantes para a cidadania ficam dispersos em documentos formais e instrumentos técnicos. Dessa forma, um grande desafio para todas as pessoas é aproximar as discussões orçamentárias dos cidadãos. A partir da década de 1990, alguns avanços foram alcançados com o orçamento participativo, principalmente a partir das experiências municipais, mas ainda temos um longo caminho a percorrer.

* Algumas questões, como por exemplo, as de gênero e raça, perpassam todas as políticas públicas e, portanto, é urgente que o orçamento público também as incorpore. Mas como fazer isso? Vamos apresentar nos próximos parágrafos algumas experiências que podem inspirar os gestores na forma de abordar esses assuntos no campo orçamentário. Não há uma fórmula pronta ou uma receita de bolo, mas sim soluções que se adequam melhor à realidade local

No **PPA** são previstas as diretrizes, objetivos e metas para um período de 4 anos. Logo, uma primeira possibilidade é inserir, dentre esses atributos, essas questões. Vejamos como o PPA 2016-2019 do Governo Federal as incorporou.

A Lei 13.249, de 2015, trouxe as seguintes diretrizes para o Plano: *III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero.*

Os objetivos dos mais diversos programas contemplaram as questões de gênero e raça, como, por exemplo:

Programa 2015

Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS): objetivo 1126 - Promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.

Programa 2064

Promoção e Defesa dos Direitos Humanos: objetivo 0255 - Promover a fruição de direitos, o fortalecimento da educação e da cultura em direitos humanos, o respeito e a valorização das diversidades de raça, nacionalidade, gênero, região, cultura, religião, orientação sexual, identidade de gênero, idade e deficiência, atuando de forma interfederativa e interinstitucional.

Programa 2066

Reforma Agrária e Governança Fundiária: objetivo 0421 - Implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamento de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero.

Igualmente com relação às metas:

Programa 2081

Justiça, Cidadania e Segurança Pública: meta 045F - Capacitar mais de 855.000 profissionais de segurança pública até 2019, em diversas temáticas, com ênfase na redução de homicídios, na prevenção e no enfrentamento à criminalidade violenta, considerando a transversalidade das temáticas racial, de igualdade de gênero e de direitos humanos.

Programa 2082

Política Externa: meta 069R - Fortalecimento dos mecanismos de promoção dos direitos humanos e da igualdade étnica, racial e de gênero por meio da articulação de ações conjuntas com os países do MERCOSUL no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL (RMAAM) e da Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM).

Programa 2038

Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública: meta 04RX - Valorizar a diversidade étnica e cultural e o respeito à igualdade e às questões raciais, geracionais, de gênero, acessibilidade e de orientação sexual nas ações de comunicação do Poder Executivo Federal.

Programa 2080

Educação de qualidade para todos: 04KN - Apoiar, em 83,5 mil escolas de educação básica, ações voltadas para a educação em direitos humanos, educação ambiental, educação alimentar e nutricional, educação para as relações étnico-raciais, promoção da inclusão escolar e da cultura, por meio da articulação com sistemas e redes de ensino.

Ou seja, no PPA, o Poder Executivo, o Poder Legislativo ou a sociedade civil (por meio de audiências públicas), podem sugerir que as principais metas de governo a serem perseguidas no período de 4 anos sejam fixadas segundo grandes grupos demográficos. **Ao invés de ter uma única meta para toda a sociedade, pode-se fixar diferentes metas, que acolham transformações na vida das populações mais vulneráveis.** Assim, pode-se ter uma meta de manutenção de meninos negros no ensino fundamental I, por exemplo, ao mesmo tempo em que se persegue a universalização do ensino na segunda infância.

Ademais, normalmente, os Planos são organizados por programas. Sendo assim, um caminho promissor seria a criação de programas específicos para lidar com as temáticas de gênero e raça. Assim, estaríamos comunicando claramente à população que essas pautas são prioritárias e reforçando o compromisso da gestão com essa agenda. No âmbito do Governo Federal, no PPA 2016-2019, havia um programa para a questão de gênero e uma para raça: 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência e 2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo.

Da mesma forma, podemos incorporar as perspectivas de gênero e raça nos **indicadores dos programas**, pois já sabemos que as populações negras e as mulheres muitas vezes têm índices bem inferiores aos dos homens brancos. São exemplos de indicadores que podem ser usados:

> Razão entre a renda domiciliar per capita média de chefes de domicílio negros e brancos;
>
> Razão entre a taxa líquida de escolaridade no ensino superior (18 a 24 anos) entre negros e brancos;
>
> Razão entre a renda domiciliar per capita em domicílios cujo responsável são mulheres negras e brancas.

Ao trazer esses exemplos gostaríamos de destacar como essas perspectivas podem (e devem) ser incorporadas nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública e esse é um desafio para todas as gestoras e gestores.

A **LDO** também pode ser utilizada para ampliar a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas. Os investimentos realizados pelos entes estatais, por exemplo, podem observar maior incorporação de mulheres em postos de trabalho em que não são tradicionalmente acolhidas, como construção civil, tecnologias de informação e comunicação. O financiamento pode incorporar as mesmas diretrizes Ambas as dimensões, aliás, podem levar em conta os ganhos da nova Lei de Licitações e Contratos, que busca ampliar a empregabilidade de mulheres vítimas de violência no mercado de trabalho e a equidade entre mulheres e homens; e do Estatuto da Igualdade Racial, que busca promover a equidade étnico-racial de modo amplo, incluindo o mundo do trabalho. Dito de outro modo: cada obra, contrato de prestação de serviço, compra de mercadorias ou concessão de recursos feitos pela União, Estados ou Municípios já pode cobrar das empresas medidas de inclusão de mulheres e da população negra.

Outro aperfeiçoamento que pode ser incluído na LDO está relacionado às mensagens e aos relatórios. A LDO pode fixar a necessidade de que a LOA, ao ser encaminhada ao Poder Legislativo, contenha na sua mensagem de envio declaração do Chefe do Poder Executivo que sinalize quais as ações orçamentárias estão destinadas a contribuir para a equidade de gênero e raça. Ao mesmo tempo, pode incluir a elaboração de um relatório de execução orçamentária que informe o que exatamente foi feito para reduzir as desigualdades de gênero e raça no ano fiscal e o que ainda resta por fazer. Sempre em conformidade com o PPA.

Por exemplo, a LDO 2022 da União trouxe as seguintes previsões: "serão divulgados nos respectivos sítios eletrônicos pelo Poder Executivo federal até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher; e, o Poder Executivo federal adotará providências com vistas a elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher." Dessa forma, é possível avançar na maior transparência da LOA, garantindo que a sociedade civil disponha das informações necessárias para o acompanhamento da ação governamental.

* Um exemplo importante foi a divulgação, por parte do Governo Federal do relatório a Mulher no Orçamento 2021 no qual são apresentadas ações que refletem o esforço governamental de atendimento às mulheres e de reversão das desigualdades que lhes afetam historicamente.

Para saber mais, ***clique aqui***.

A LDO também pode ser utilizada para fixar ou proteger determinada parcela do gasto na LOA que se destine a enfrentar as desigualdades de gênero e raça.

Quanto à LOA, além de confirmar anualmente as metas estabelecidas no PPA, pode-se fazer um esforço de **regionalização do gasto** e de **interlocução das metas com os registros administrativos** – para além das pesquisas demográficas –, visando explicitar onde o gasto é executado (centro x periferia) e em favor de quem (mulheres x homens, população branca x negra, etc.). Isto é, informar para qual região vai o recurso – bairro, cidade, microrregião, etc. – e quem são as pessoas

que se beneficiarão dele – por exemplo, mulheres com deficiência inscritas no Cadastro Único, homens em situação de rua. Na LOA também pode-se assumir um percentual de gasto a ser destinado a essas temáticas. Está em tramitação no Congresso Nacional, por exemplo, o Projeto de Lei (PL) nº 123/2019, que aprova a destinação de 5% do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento à violência contra a mulher.

Também é possível avançar na implementação do "Orçamento Sensível a Gênero".

* As iniciativas de Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) surgem na Austrália na década de 1980 e se espraiam pelo mundo na década seguinte. Tais iniciativas visavam examinar os Orçamentos Públicos a partir de uma perspectiva de gênero a fim de ajustá-los à promoção da igualdade entre mulheres e homens nos respectivos países.

Para saber mais sobre Orçamento Sensível ao Gênero (OSG), ***clique aqui***.

Da mesma forma, um desafio que se coloca é tanto o mapeamento das ações específicas relacionadas à gênero e raça, como por exemplo, o incentivo à criação de conselhos de políticas públicas relacionados ao tema, mas também a incorporação dessa perspectiva nas políticas universais, como na saúde, na educação, na assistência social, sobretudo nos programas de distribuição de renda, na habitação, e na segurança pública. Trata-se de um grande desafio pois muitas vezes faltam servidores públicos diante de tantas demandas urgentes.

O foco no ciclo orçamentário, como explorado até aqui, não esgota as possibilidades de ação pelo Poder Público. No campo da avaliação, por exemplo, podem ser criados dispositivos que informem como o gasto pode influenciar (avaliação ex-ante) ou influenciou (avaliação ex-post) as desigualdades de gênero e raça. No campo do controle, as Controladorias e os Tribunais de Contas também podem incorporar a análise da efetividade de políticas públicas segundo as variáveis de gênero e raça.

O que deve ser registrado, enfim, é que o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça pela via do orçamento público tem sido experimentada pelo mundo. Não há receita pronta, nem certo ou errado: o que há é uma agenda de equidade que pode tomar formas diferentes em acordo com a realidade local.

Por fim, gostaríamos de enfatizar que o orçamento público é uma peça política que expressa as disputas e as tensões existentes na sociedade. Portanto, é fundamental que todas e todos se organizem para participar dessa discussão, bem como que os gestores incorporem e deem transparência aos temas mais relevantes. A linguagem e organização técnica não podem se constituir com uma barreira à participação e comunicação com a sociedade.

4

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; C MARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015. Disponível em https://www.scielo.br/j/rap/a/BdkHGxkx8TmBjrgpwVKXdTK/abstract/?lang=pt

ASSECOR. Gênero e raça no orçamento público (Webinário). Brasília: Assecor, 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=MlE8Z8IHMJ8&t=104s

CARNEIRO, Sueli (2003a). Um Brasil para todos. In: Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2011.

_____ (2003b). Focalização versus Universalização. In: Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. Stanford Law Review Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), pp. 1241-1299 (59 pages). Disponível em https://www.jstor.org/stable/1229039

FOLHA DE SÃO PAULO. Em município de Goiás, diretoria de igualdade racial faz diferença https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/06/em-municipio-de-goias-diretoria-de-igualdade-racial-faz-a-diferenca.shtml

GOMES da Costa Santos, Gustavo; PEREZ, Olívia; SZWAKO, Jose. (2018). “Gêneros da Participação”: Refletindo Sobre Limites e Possibilidades da Participação Social na Promoção da Equidade de Gênero e da Diversidade Sexual em mbito Estatal. Estudos de Sociologia. 23.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS. A Política Indigenista no PPA e na LOA. INA: Brasília, 2019. Disponível em https://indigenistasassociadosorg.files.wordpress.com/2019/10/2019-10-23-ina-nota-tc3a9cnica-ppa-ploa.pdf

IRINEU, Bruna Andrade. 10 anos do Programa Brasil Sem Homofobia: notas críticas. Revista Temporalis. Brasília (DF), ano 14, n. 28, p. 193-220, jul./dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/7222/6153

LOURENÇO, Ana Carolina; FRANCO, Anielle (org.). A radical imaginação política das mulheres negras brasileiras. São Paulo: Oralituras, Fundação Rosa Luxemburgo, 2021. Disponível em: https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2021/06/aradicalimaginacaopolitica-2021.pdf

MELLO, Luiz; REZENDE, Bruno de Avelar; MAROJA, Daniela. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. Revista Sociedade e Estado - Volume 27 Número 2 - Maio/Agosto 2012. Disponível em https://www.scielo.br/j/se/a/xZP7MNQxfysrJX53QTdcXsD/?lang=pt

MELLO, Janine; RIBEIRO, Ana Camila; MARQUES, Danusa. Visões do Estado sobre as Mulheres e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 28. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_artigo_6.pdf

MOSTAFA, Joana; MATIAS, Krislane de Andrade; PINHEIRO, Luana; FONTOURA, Natália de Oliveira. Igualdade de Gênero. In: Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 26. 2019. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_web.pdf

PEREIRA, Clara Marinho. Orçamento Público e questão racial: uma proposta de agenda. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2021/06/4930969-artigo-----orcamento-publico-e-questao-racial-uma-proposta-de-agenda.html

RODRIGUES, Júlia Marinho. Estudo Técnico 16/2020.Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência contra as Mulheres. Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher e Família. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Câmara dos Deputados, jun. 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET16_Violncia_MUlher.pdf

RODRIGUES, Júlia Marinho; MEDEIROS, Fernando. Estudo Técnico 04/2021. Orçamento Mulher – Ações Selecionadas. Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher e Família. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF). Câmara dos Deputados, mar. 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/estudo-tecnico_orcamento_mulher_psol

RODRIGUES, Felipe; VIANNA, Dyarley; ZIGONI, Carmela. Como o orçamento público pode ajudar na luta antirracista? Brasília: Inesc, 2020. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=rsKtWofDs7o

SANTOS, Eduardo Gomor dos; FARIA, Roseli. Políticas de Igualdade Racial no Plano Plurianual 2016-2019. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional, nº 28. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_artigo_7.pdf

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; LUNELLI, Isabella Cristina. Estudo sobre o orçamento indigenista federal: desafios e limitações aos direitos e políticas públicas voltadas aos povos indígenas no Brasil. Texto para Discussão nº 2583. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2583.pdf

XAVIER, Elaine de Melo (org.). Gênero e raça no orçamento público brasileiro. Brasília: Assecor, 2020. Disponível em https://www.assecor.org.br/files/1815/9802/7678/Genero_e_Raca_no_Orcamento_Publico_Brasileiro_-_Org._Elaine_de_Melo__Xavier.pdf

GPúblicas
Rede de mulheres na gestão pública

www.gpublicas.org.br

Co-Realização

INSTITUTO Alziras

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Parceria Institucional

REDE BRASILEIRA MULHERES CIENTISTAS

ANESP

Enap

CNM
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

ABM 75 ANOS
Associação Brasileira de Municípios

FNP FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS

Apoio

PORTICUS

Assessoria técnica

Travessia Políticas Públicas

2022