

Trilha 5: Orçamento público e gestão de recursos

A promoção da igualdade social, de gênero e de raça-etnia só se efetiva quando há previsão orçamentária para isso. O processo de elaboração, execução e monitoramento desses recursos financeiros se dá em um espaço político a ser ocupado pelas mulheres.

Trilhas Feministas na Gestão Pública – 2010

Chegamos à etapa final do nosso curso. Esta é nossa última Trilha, na qual iremos buscar aprender um pouco sobre o Orçamento Público e a gestão de recursos, bem como sobre a importância de atuar para a elaboração de *Orçamentos Sensíveis ao Gênero*.

Um importante ponto de partida é lembrarmos que este foi um ano de eleições municipais. Isto significa que 2017 será ano de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) dos municípios. Conhecer a forma como o orçamento público é elaborado é estratégico para pensar sobre como e quando incidir sobre ele. Além disso, este também está sendo um ano de muitas mudanças que, a partir do novo governo federal, condicionaram, eliminaram ou estão prestes a anular algumas das – importantes, ainda que limitadas – conquistas que os movimentos sociais alcançaram instituir a partir da Constituição de 1988: sejam elas no reconhecimento de direitos, seja na implementação de políticas que garantiriam a vivência destes direitos.

Sabemos que a promoção da igualdade social, de gênero e de raça/etnia só se efetiva quando há previsão orçamentária para isso. De nada adianta um plano de políticas abrangente, bem estruturado, com ótimos princípios e diretrizes, se ele não tiver como ser implementado. E isto só é possível com recursos devidamente previstos nos orçamentos públicos nacional, estaduais e municipais. Mas, em tempos de recursos escassos, sabemos muito bem onde começarão os cortes.

A aprovação da PEC 241 (agora PEC 55/2016), a se confirmar, será uma grande barreira para o acesso aos recursos para a implementação das políticas públicas que defendemos. Um limite que se somará ao enfraquecimento do organismo nacional de políticas para as mulheres. Por isto, os processos de elaboração, execução e monitoramento dos orçamentos públicos se tornam ainda mais fundamentais: serão espaços políticos a serem ocupados pelas mulheres e por todos aqueles que sofrem/sofrerão na carne os impactos dos reajustes previstos.

Por isto também, se torna ainda mais importante conhecer do que se trata o Orçamento Público e como ele funciona. Isto pode ajudar a encontrarmos brechas possíveis para tentar garantir que as lutas de todos estes anos não sejam completamente aniquiladas. E quem sabe, em alguns casos, possam até avançar, mesmo que timidamente.

A PEC do fim do mundo!

No momento em que estávamos fechando este texto, a PEC 241, que institui um novo regime fiscal para o país, havia sido aprovada em segunda instância na Câmara Federal, por 359 votos a 116, com duas abstenções. Em seguida, ela foi encaminhada para apreciação no Senado Federal. Ambos

poderes corriam para aprovar a matéria, que tem recebido muitas críticas e contraposições dos mais variados segmentos da sociedade.

De modo geral, a proposta cria um teto de despesas primárias (no âmbito federal) a ser reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é um índice que pode ser manipulado, isto é, que não corresponde à realidade. Ele é limitado à inflação acumulada em 12 meses (com exceção para o ano de 2017, quando o limite já está pré-estabelecido em 7,2%). A PEC cria limites individualizados ou especiais para o Poder Executivo, Tribunais e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Senado, Câmara, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Conselho Nacional do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União. Isto significa que a elite do funcionalismo público deverá abarcar ou consumir recursos de outros setores.

Ficarão fora desses limites especiais: transferências Constitucionais (distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos) a estados e municípios; os créditos extraordinários para calamidades públicas; despesas para realização de eleições e gastos com o aumento de capital das chamadas empresas estatais não dependentes (aquelas que não recebem da União recursos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital). Após dez anos, estas regras poderão ser alteradas uma vez a cada mandato.

São os gastos primários (serviços de segurança, defesa, educação, saúde, infraestrutura, salário e ordenados) – isto é, aqueles que não são financeiros – que ficarão subordinados ao princípio do teto (= inflação do ano anterior). Isto significará um engessamento de políticas sociais por 20 anos e também o achatamento do valor de compra do salário mínimo. De forma mais contundente, diz-se que todos os artigos da Constituição de 1988 que tratam da ordem social “serão jogados no lixo”.

O articulista Felipe Miguel afirma que a contraface desta PEC será o familismo, isto é, a devolução da responsabilidade do Estado com as políticas sociais para as famílias, que como sabemos, significa a devolução para as mulheres. A cientista política Flávia Biroli aprofunda esta análise, dizendo que a diminuição dos investimentos sociais é correlata ao aumento da incidência na repressão e na defesa da família, reconstruída no plano moral. Como ela demonstra, não é aleatório que a bancada da defesa da família seja a favor da PEC 241.

“O jogo orçamentário é um jogo de lobbies e, portanto, as necessidades básicas dos setores mais carentes só serão atendidas quando há salvaguarda a priori, que são aquelas vinculações orçamentárias”.

Guilherme Delgado

Diversos analistas afirmam que o governo – com o intuito de sinalizar ao mercado – está se utilizando de um falso discurso, que é e de contrapor a responsabilidade fiscal à responsabilidade social, já que a PEC 241 promoveria uma inversão na justiça distributiva, no que se refere a tratar desigualmente os diferentes para promover igualdade. Além de que, uma resolução do problema fiscal brasileiro não seria de curto prazo, mas estrutural. Apresentam diversas alternativas ao propósito do governo golpista. Entre elas: reforma tributária, taxaço de rentistas, taxaço das grandes fortunas, taxaço de *commodities*, retirar isenção de impostos para as igrejas etc.

Para Flávia Biroli, a medida retira o orçamento do escopo das decisões democráticas. Com a aprovação da PEC, os recursos não sujeitos aos limites serão de quem tiver mais poder de barganha. Quem tiver mais cacife/força no Congresso para apresentar emendas (e aprovar) para elevar gastos para sua categoria ou setor, levará a melhor.

O que está sendo chamado de equilíbrio fiscal, é na verdade gastar menos em políticas sociais para o Estado continuar pagando os juros das dívidas interna e externa. A Lei de Responsabilidade Fiscal somada à política de superávits primários¹ já são formas de limitar os gastos sociais em benefício do capital financeiro que, com a aprovação da PEC, se agudizarão.

A PEC acaba com a previsão constitucional da vinculação de receitas principalmente da saúde e da educação. Essa tem sido uma proteção para os setores da população que sempre contaram com menos força política para enfrentar o jogo duro dos recursos orçamentários, disputados com as empreiteiras e as empresas privadas da área da saúde e da educação, por exemplo. O objetivo a ser atingido com o corte dos gastos públicos, anunciado na PEC 241, é também o de aumentar os interesses privados nos serviços de utilidade pública: saúde (planos privados), educação (escolas particulares) e saneamento.

A Procuradoria Geral da República (PGR) já solicitou ao Congresso Nacional o arquivamento da PEC, por inconstitucionalidade. Existem várias manifestações acontecendo na sociedade, destacamos de forma especial as ocupações das escolas e universidades. Mas há também a produção de muitas análises e documentos, que se contrapõem aos equívocos desta proposta de mudança constitucional, que dá continuidade ao golpe em processo no país.

Como se pode ver, os nossos desafios em relação à implementação de políticas para as mulheres e da defesa de recursos destinados a elas nos orçamentos públicos são grandes.

Para saber mais

Se é próprio da conjuntura ser dinâmica, a conjuntura atual está dinâmica na velocidade da luz. A cada dia temos novidades (raramente boas) em um contexto político e econômico extremamente complexo, que exige nos mantermos atentas – e fortes! Ao iniciarmos nosso curso, abrimos um espaço de debate e reflexão para uma “Análise coletiva da conjuntura”. Abaixo sugerimos alguns sites e blogs nos quais vocês podem seguir se informando das questões da conjuntura e desafios postos na luta feminista e por direitos .

- **Blog da Boitempo:** blogboitempo.com.br, que está publicando um Dossiê Especial “**Não à PEC 241**”, que pode ser acessado aqui: <https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/>
- **Carta Capital:** <http://www.cartacapital.com.br> (sessões POLÍTICA, SOCIEDADE e BLOGS-E-COLUNISTAS, com destaque para as mulheres colunistas).
- **Geledés:** <http://www.geledes.org.br/>. É um portal de notícias com enfoque nas questões raciais e população negra. Destacamos a sessão QUESTÕES DE GÊNERO.
- **IHU.br.unisinos** vocês podem encontrar entrevistas com diversos pontos de vista sobre o tema.
- **Nexo Jornal:** <https://www.nexojornal.com.br/>. Como ele limita o acesso às notícias, pode ser interessante assinar a newsletter do jornal e receber destaques semanalmente.
- **Revista Fórum:** <http://www.revistaforum.com.br/> (destacamos as sessões POLÍTICA, BRASIL, DIREITOS e MOVIMENTOS).
- **Revista AzMina:** <http://azmina.com.br/>. Específico sobre mulheres e feminismo, traz matérias muito interessantes.

¹ Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre quando esse resultado é negativo. Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>.

Conhecer para incidir no orçamento

Para transformar a máquina pública a fim de que ela seja um instrumento para a promoção da igualdade e dos direitos, é preciso entender seu funcionamento. Uma de suas principais engrenagens é o **Ciclo Orçamentário**, no qual estão definidos os grandes objetivos nacionais, estaduais e municipais, planejadas as ações para alcançá-los e previstos os recursos e as “regras” para a execução das ações governamentais nestas instâncias.

Saber ler o orçamento público é uma habilidade fundamental para quem atua na gestão, nos conselhos, nos movimentos sociais e nos movimentos feministas. Nele estão expressas as **reais prioridades** dos governos, traduzidas em gastos públicos. Entender sua elaboração e execução é fundamental para atuar e conseguir prioridade para as políticas públicas para as mulheres, população negra, LGBTQs, sejam jovens ou de idade avançada.

A promoção da igualdade social, de gênero e de raça só se efetiva quando há previsão orçamentária para isso.

Muitas vezes visto como um instrumento meramente técnico para garantir maior eficiência à gestão, o orçamento é, na verdade, um instrumento político, já que orienta as prioridades e seus recursos para determinadas áreas em detrimento de outras. Isto ocorre porque o orçamento resulta de um processo de elaboração e aprovação que passa pela articulação e disputa de grupos existentes na sociedade (sejam eles representados ou não no Executivo e no Legislativo), cujas ideias conseguem ganhar influência e força para serem aprovadas, por convicção e/ou por pressão legal ou ilegal (como é o caso da corrupção). A elaboração do orçamento mobiliza, portanto, interesses diversos e/ou contraditórios de grupos sociais e políticos para planejar o uso dos recursos públicos.

Essa disputa se dá também na definição do sistema tributário, ou seja, na luta para definir quem vai sustentar as ações do Estado. O Brasil tem um dos sistemas de arrecadação de tributos mais desigual e recessivo do mundo. Apesar de existir uma reclamação constante das elites brasileiras com a “excessiva” carga tributária, proporcionalmente, paga mais imposto quem ganha menos. A receita obtida com a arrecadação de tributos é que financia as despesas com as políticas públicas. Ao final, podemos dizer que é a população empobrecida que sustenta as políticas sociais, pois os setores mais ricos quase não pagam impostos.

Embora o orçamento seja feito quase todo de números, são estes números que revelam quais são os rumos das políticas públicas do governo. Através desse é possível então deduzir os modelos e os princípios distributivos predominantes num determinado país, estado ou cidade; saber em que se concentra o maior volume dos recursos e verificar se eles condizem com políticas de promoção da igualdade com democracia. Isto é, a leitura do orçamento permite compreender como e quais segmentos estão sendo privilegiados e que grupos sociais estão incluídos ou excluídos.

A “perspectiva de gênero” no orçamento

O feminismo já revelou, faz tempo, que os números contidos nas peças orçamentárias não refletem apenas decisões técnicas. Eles evidenciam decisões políticas, mostrando a quem as políticas públicas estão atendendo e quem estão deixando de lado. Os números do orçamento, quando analisados sob a perspectiva de gênero e de raça, refletem a insuficiência das políticas e dos recursos públicos para responder ao desafio de superar as múltiplas formas de discriminação e exploração

vividas pelas mulheres. A invisibilidade das mulheres e da população negra no Ciclo Orçamentário, pretensamente incluídos em públicos-alvo sem sexo nem cor, traduz a ausência de estratégia nas políticas e nos gastos públicos para enfrentar as desigualdades de gênero e raça. Isto implica, portanto, a manutenção e atualização “cegas” dos mecanismos que operam no sentido da reprodução contínua dessas desigualdades.

Para além dessa constatação, feministas desenvolveram propostas para um orçamento mais justo, capaz de promover a igualdade de gênero, os chamados **Orçamentos Sensíveis ao Gênero (OSG)**.

Implantar **Orçamentos Sensíveis ao Gênero** significa, na prática, ouvir as mulheres, saber quais são suas principais demandas, considerar o trabalho não remunerado realizado por elas; incorporar essas demandas ao planejamento de médio prazo (PPA); garantir recursos e prioridade para essas ações nos orçamentos anuais e ainda monitorar os resultados para ver se as políticas efetivamente trouxeram melhoria à vida das mulheres, favoreceram sua autonomia e a realização plena de seus direitos.

Tais orçamentos partem do pressuposto de que o gasto público tem impactos desiguais sobre homens e mulheres. Assim, buscam levar em consideração as diferentes necessidades, direitos e obrigações de mulheres e homens, valorizando a contribuição de cada segmento tanto na produção de bens e serviços, como na mobilização e distribuição de recursos. Não se trata de fazer “orçamentos separados” para mulheres e homens, mas uma proposta de identificar e incluir as diferenças e desigualdades de gênero em todas as fases do Ciclo Orçamentário. É uma forma de priorizar determinadas demandas e fazer um uso mais eficiente dos recursos para a redução das desigualdades de gênero, de raça, de geração e sociais, contribuindo para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento humano.

A primeira iniciativa de transformar o orçamento em instrumento de promoção da igualdade entre mulheres e homens foi na Austrália, em 1984, e depois na África do Sul, em 1997. Esta perspectiva repercutiu também na América Latina, onde diversos municípios e regiões da Bolívia, Peru e Equador implantaram esse mecanismo. No Brasil, a criação do **Orçamento Mulher** marcou o trabalho, em nível nacional, do orçamento público com a perspectiva de gênero. O Orçamento Mulher foi uma metodologia criada pelo CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria, em parceria com diversas organizações, e consistia na seleção de programas e ações do orçamento que atendessem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactavam as relações de gênero e raça. Este acompanhamento não está sendo realizado atualmente, mas o sítio eletrônico do **Senado Federal**² apresenta informações deste processo entre os anos 2000 a 2014.

A definição e monitoramento dos gastos sobre um conjunto de políticas públicas, sintetizadas no **Orçamento Mulher**, permitiram por um período que a formulação e a implementação dessas políticas fossem acompanhadas, fiscalizadas e monitoradas 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.

Os orçamentos sensíveis a gênero, ou o Orçamento Mulher, são fundamentais, pois, a concepção dos governos e da burocracia que elabora os orçamentos públicos é de que não é necessário

² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicomulher>. O último orçamento disponível para consulta é o de 2014. Acesso em: 14 Nov. 2016.

especificar as diferenças entre mulheres e homens, pessoas negras e brancas e outras populações com necessidades e direitos específicos. Quando se deixa transparente o que se aplica a favor ou contra direitos já garantidos, se desnuda a disputa política e se fortalece, no caso, as mulheres.

Por isso é fundamental não deixar o orçamento e sua elaboração apenas nas mãos de “técnicos” e/ou pessoas que dominam esses instrumentos. É preciso que as gestoras de políticas para as mulheres, as conselheiras de políticas públicas e qualquer cidadã saibam exatamente como funciona o orçamento para que possam propor e exigir a inclusão da perspectiva de gênero e de raça no planejamento e execução das políticas de seu estado ou município. Cobrar a implantação de um **Orçamento Sensível a Gênero** é uma forma eficiente de as feministas – gestoras, conselheiras ou integrantes de movimentos – pressionarem os governos a transformar em realidade os compromissos assumidos no papel para a igualdade de gênero e raça.

A seguir, será possível entender quais os momentos mais importantes e as estratégias que vêm sendo adotadas por feministas que atuam como gestoras, conselheiras ou ativistas, na elaboração e na execução das peças orçamentárias de seu estado, município ou da União.

As Leis Orçamentárias e sua tramitação

Desde 1988, quando entrou em vigor a atual Constituição Federal (CF), é obrigatório que todo governo (federal, estadual ou municipal) tenha definido, em lei, tudo o que vai fazer e quanto vai gastar. Isto significa que não se executa nada em política pública que não esteja planejado e previsto nas chamadas leis do Orçamento Público. Conforme a CF (art. 165), as Leis Orçamentárias – **Plano Plurianual (PPA)**, **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Ao Legislativo cabe analisar, emendar e votar o texto do Projeto de Lei que, uma vez aprovado, volta ao Poder Executivo para que o sancione ou vete. Uma vez sancionado o texto, a Lei entra em vigor.

Os governos devem dar transparência às informações sobre o orçamento, disponibilizando, desde a elaboração até a execução, informações sobre o que as leis orçamentárias preveem e prestar contas de seu cumprimento. Isto pode ser feito pela Internet, no Diário Oficial da União, estado ou município, ou na falta desses meios, vale até deixar uma cópia impressa disponível para consulta.

Seu estado ou município disponibiliza essas informações? Como? Se isso não ocorre, é importante mobilizar a população e recorrer ao Ministério Público para cobrar maior transparência da administração pública.

O Ciclo Orçamentário se inicia com o PPA. Elaborado no primeiro ano de cada governo (seja federal, estadual ou municipal), o PPA começa a vigorar no segundo ano e segue até o primeiro ano do governo seguinte, com o objetivo de garantir a continuidade das políticas. Por se tratar de um planejamento de médio prazo, ele não prevê de modo definitivo os recursos que serão destinados para os programas e ações. No PPA os valores são estimados e servirão apenas de referência para a elaboração da LOA. Isto quer dizer que, na LOA, pode-se prever mais (ou menos) recursos para cada programa e ação do que aqueles já estimados no PPA. No momento de elaboração do PPA, é fundamental ter isso em mente, visto que a real definição de quanto de recursos irá para as políticas públicas vai acontecer apenas na LOA.

O segundo momento do Ciclo Orçamentário é a LDO, que faz a ponte entre o Planejamento e o Orçamento. Ela estabelece, de acordo com o Planejamento (PPA), a forma como deve ser montado

e executado o orçamento (LOA). É a LDO que traz, a cada ano, o cenário sobre a economia e a situação da administração municipal, estadual e federal. É uma forma de o Poder Executivo mostrar ao Legislativo e à população como estão as finanças públicas e, de acordo com a situação, estabelecer as diretrizes para a elaboração do orçamento anual. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve, portanto, estar pronta e aprovada antes da LOA.

O que se conhece por orçamento está contido, de fato, na LOA. Ela traz, de um lado, as receitas (tudo o que o governo espera arrecadar durante o período de um ano) e, de outro, as despesas que o governo vai ter naquele mesmo período.

Como incluir as demandas das mulheres

As Leis Orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Executivo. Apenas este poder tem a prerrogativa de elaborar os Projetos de Lei. Ao Legislativo cabe analisar, emendar e votar o texto do Projeto de Lei que, uma vez aprovado, volta ao Poder Executivo para que sancione ou vete. Uma vez sancionado o texto, a Lei entra em vigor e o orçamento público começa a ser executado.

LEIS ORÇAMENTÁRIAS – Prazos

O Plano Plurianual (PPA) deve encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada novo governo, mas só começa a valer no ano seguinte. Este planejamento fica valendo até o final do primeiro ano do governo seguinte, na perspectiva de se garantir continuidade administrativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser apresentada até 15 de abril; e a Lei Orçamentária Anual (LOA) até 31 de agosto. No Congresso Nacional, a LDO deve ser aprovada até o dia 17 de julho e o Orçamento até 22 de dezembro.

Os prazos acima se referem à União, geralmente seguidos por estados, Distrito Federal e municípios. Para saber os prazos nos estados é preciso consultar a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Assembleia Legislativa; e, para os prazos dos municípios, deve-se consultar a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Com as datas em mãos, é preciso começar o trabalho para intervir (consultar, discutir, elaborar e mobilizar apoios), de forma que se consiga incluir as demandas das mulheres no Orçamento. Para começar, um bom caminho é conhecer a realidade que se quer transformar e fazer uma leitura sobre a peça orçamentária anterior (PPA, LDO ou LOA), procurando traduzi-la e interpretá-la.

É importante indagar: As peças orçamentárias contemplaram as demandas das mulheres do estado ou município? Elas contêm políticas de promoção da igualdade? Em que elas precisam ser melhoradas?

É importante também procurar estabelecer o diálogo entre os órgãos governamentais e as organizações de mulheres e feministas locais, os núcleos de estudos de gênero das universidades etc. Isto é, dar início a um processo de discussões envolvendo o governo e as organizações da sociedade civil para conhecer e debater suas propostas e prioridades, buscando alianças, divulgando informações, dentre outras possibilidades.

É preciso definir o que se quer. Os princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ainda são instrumentos para embasar esta discussão, pois são frutos de debates que envolveram milhares de mulheres – gestoras, conselheiras, militantes e cidadãos de diversos segmentos. Ou seja, são fruto das discussões e decisões no âmbito das conferências municipais, estaduais e nacional, que devem orientar a elaboração dos respectivos planos. A partir dessa construção é necessário compatibilizar os planos com a definição de programas do PPA para que todo o ciclo orçamentário contemple as reivindicações das mulheres.

Os indicadores sociais e estudos contendo dados estatísticos sobre a situação das mulheres no estado ou município também são úteis para construir a fundamentação das propostas, visibilizando a necessidade e o sentido da intervenção que se quer fazer para mudar determinada realidade.

Tendo clareza sobre aonde se quer chegar, é hora de partir para a ação. Um passo é buscar a colaboração de pessoas que conheçam bem as questões técnicas e ajudem o organismo governamental de políticas para as mulheres a dar forma às propostas, para que fiquem de acordo com as exigências legais. É importante também realizar reuniões com outros órgãos do governo e elaborar propostas afins. Por exemplo, o organismo de políticas para as mulheres pode se reunir com o organismo responsável pela promoção da igualdade racial e definir propostas comuns. Isto é válido também para outras áreas como Trabalho, Saúde, Educação e Ação Social.

O trabalho da gestora será facilitado ou dificultado de acordo com o escalão em que se encontra o órgão de promoção da igualdade; ou seja, quanto maior for o poder da gestora de decidir, planejar e distribuir recursos, melhores condições ela terá para conseguir incluir as demandas das mulheres (ou de outro segmento) nas peças do orçamento. É preciso, ainda, garantir a aprovação das propostas no Legislativo e isto exige que a gestora, assim como o Conselho, acompanhe a tramitação e busque alianças com parlamentares que ajudem na aprovação das propostas, além de se articular com os movimentos. Uma boa articulação entre o organismo governamental, parlamentares e movimento de mulheres pode potencializar esforços e produzir resultados positivos.

Conselhos, movimentos e sociedade

Conselhos e movimentos são aliados importantes nesse processo: os conselhos devem reivindicar sua participação nos espaços de concepção, planejamento de políticas públicas e alocação de recursos, exigindo ainda a abertura desses espaços à participação popular.

Tanto conselhos quanto movimentos podem se mobilizar junto à gestoras e gestores e ao Legislativo, exigindo que haja uma discussão aberta e transparente das peças do orçamento e que as demandas das mulheres sejam contempladas. A participação das organizações da sociedade civil enriquece o processo, contribui para aperfeiçoar as propostas e muitas vezes é fator decisivo para assegurar que parlamentares apresentem as emendas ao Orçamento em favor de políticas para a igualdade. A participação pode ocorrer nas várias fases da tramitação das peças orçamentárias.

Organizada a população pode:

- ✓ Solicitar audiência(s) pública(s);
- ✓ Propor emendas;
- ✓ Propor projetos e programas;
- ✓ Propor o aumento das metas e prioridades;
- ✓ Fazer o controle social da execução do Orçamento.

O ideal é que o estado ou município crie espaços institucionalizados de participação popular no processo de elaboração de seu orçamento, como o **Orçamento Participativo**. Mas mesmo que não haja esse espaço, a população, no exercício da cidadania, tem o direito de participar da discussão sobre as leis do ciclo orçamentário e deve reivindicar este direito.

É possível, e importante, discutir também com o Executivo. Os Conselhos podem propor audiências públicas quando da fase de elaboração e solicitar a presença tanto da/o governante, como do seu secretariado. E, na fase de discussão no Legislativo, é recomendável acompanhar as sessões dedicadas ao debate das propostas de Lei. E, na conjuntura atual, mais que nunca pode ser fundamental sugerir e/ou negociar emendas junto a parlamentares (na Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal) e nas comissões temáticas – onde houver. Para isto, a população deve se informar sobre as datas estabelecidas em seu estado ou município para apresentação, votação e sanção das leis.

Orçamento participativo

Em alguns municípios e estados, existe a prática do **Orçamento Participativo**, quando a população é convocada a participar na fase de elaboração da peça orçamentária. Isto é, antes de apresentar ao Legislativo a proposta de Lei, o Executivo submete alguns projetos ou uma porcentagem dos recursos para que a população decida o que fazer. O problema é que a porcentagem sobre a qual a população decide é muito pequena: geralmente não passa de 5% de todo o orçamento. Vale lembrar ainda que, embora tenha esse nome, o Orçamento Participativo geralmente não permite a participação de toda a população, visto que quem dialoga diretamente com o Executivo são representantes (delegadas/os) escolhidas/os pelas comunidades. Mas, há também municípios onde são colocadas urnas para que qualquer pessoa possa votar nos seus projetos prioritários. Veja experiências na publicação “Mulheres no Orçamento Participativo”, do SOS Corpo, disponibilizada na Biblioteca do curso.

Entendendo o Ciclo Orçamentário

• O Plano Plurianual (PPA)

O trabalho de incorporação da perspectiva de gênero e raça no orçamento público deve começar logo no PPA, visto que é a primeira das leis do Ciclo Orçamentário e por isso a mais estratégica, já que as demais leis (LDO e LOA) devem estar em conformidade com ela. A LDO estabelece as prioridades e a LOA prever recursos para programas e ações que estejam previstos no PPA vigente.

Basicamente, o PPA é organizado em três partes: a introdução, com a situação socioeconômica do município, estado ou país; a seção de objetivos, diretrizes e metas do governo e a seção com a apresentação de programas e ações. É possível e recomendável incluir, em todos estes pontos, as questões relativas às desigualdades de gênero e raça.

Todo o embasamento da elaboração do PPA começa por um diagnóstico: é preciso, portanto, conhecer bem a realidade das desigualdades do município, estado ou país. Nesse momento, ajuda muito ter indicadores ou dados estatísticos sobre população, infraestrutura, educação, saúde, renda, índice de desemprego etc. Mais importante ainda é trabalhar para que se tenham dados

desagregados por sexo, raça, etnia e idade, ou seja, indicando quantas são as mulheres e homens, população negra, branca e indígena, faixas etárias etc., em cada um desses dados.

É importante ainda ter uma dimensão das forças em disputa e da agenda de luta dos movimentos sociais locais, já que podem ser elementos importantes a influenciar a elaboração das políticas públicas. Às vezes, é necessária a negociação entre essas forças para que não se estabeleçam disputas entre setores aliados, pois isto só interessa a quem está com o poder de decidir sobre a lei orçamentária. Não se pode entrar naquela de que “a farinha é pouca, o meu pirão primeiro”.

Para completar o diagnóstico, também é interessante tomar conhecimento dos programas e ações do PPA anterior e deve-se estar informada dos recursos disponíveis (de onde vêm e quantos são). E, como dito anteriormente, uma boa leitura do último PPA pode ajudar a gestora a identificar em que medida ele atendeu (ou não) às demandas das mulheres e já fornece algumas pistas para a elaboração de um PPA que consiga atender a isso.

Identifique gênero e raça no PPA: Pegue a Lei do PPA de seu estado ou município e tente identificar, no texto da Lei, quais são os objetivos de governo. *Eles expressam a necessidade de promover a igualdade de gênero e raça?* Em seguida veja, nos anexos da Lei, quais são os programas do PPA. *Quantos deles têm como objetivo, público-alvo ou possuem ações que atenderão às mulheres?*

Todas essas informações estarão refletidas na introdução do texto do PPA e serão a base para se fazer um bom planejamento de objetivos, programas e ações para os quatro anos seguintes. Outra informação fundamental: as propostas aprovadas na conferência de políticas para mulheres que antecedeu à elaboração do PPA, assim como outros documentos existentes, como um Plano de Políticas para Mulheres (caso o estado ou município o tenha elaborado). Dar continuidade às políticas é um meio de garantir o seu desenvolvimento e ampliação, corrigindo e aperfeiçoando-as.

Na segunda parte do PPA estão os objetivos de governo, que vão dizer exatamente onde o governo pretende chegar em quatro anos. Contemplar a promoção da igualdade de gênero e raça dentre os objetivos é um passo importante, visto que os programas serão desenhados para atingir esses objetivos. Cada programa, por sua vez, possuirá uma série de ações e deverá prever as metas e recursos para os quatro anos seguintes.

Importante lembrar que nada poderá ser executado se não estiver previsto no PPA vigente. Por isto, é no PPA que as mulheres têm a oportunidade de inserir suas demandas na forma de objetivos, programas, ações, metas e indicadores para a igualdade de gênero. A inclusão destes dispositivos vai permitir que mais tarde (durante a elaboração e discussão da LDO e da LOA) seja possível cobrar que esses programas e ações sejam colocados como prioridades e executados.

• Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A cada ano, a LDO traz os compromissos políticos em relação ao orçamento (LOA). Ela informa os programas e ações do PPA que serão prioritários na hora de elaborar e executar o orçamento, ou seja, aqueles que devem estar em primeiro lugar na “fila” para receber e executar recursos. Esses programas e ações estão no Anexo de Metas e Prioridades da LDO. Devem conter, portanto, todas as ações que serão prioritárias e suas respectivas metas físicas (quantitativas) a serem atingidas.

É importante que estejam entre as prioridades da LDO os programas e ações mais estratégicos para a promoção da igualdade e dos direitos e que eles tenham metas que respondam à necessidade de melhoria das condições de vida das mulheres e enfrentamento das desigualdades de gênero e raça.

A LDO traz ainda orientações para elaboração e execução do orçamento (LOA), determinando que a LOA deva conter a análise da conjuntura socioeconômica, a especificação de receitas (indicando as fontes de recursos) e despesas (indicando onde serão gastos os recursos), e o orçamento de investimento das empresas públicas nas quais a União, os municípios ou os estados detenham a maioria das ações.

No caso da LDO da União, o texto de 2017 traz também disposições relativas à dívida pública – os compromissos assumidos pelo governo com credores. O Brasil tem uma dívida bruta (somando dívidas da União, estados e municípios) que corresponde a 73% do PIB. A cada ano, o governo paga uma parte da dívida (a chamada amortização) e os juros impostos sobre ela pelos credores. Para se ter uma ideia do impacto disso, a página da **Auditoria Cidadã da Dívida**³ informa que em 2015 foram gastos **962 bilhões** de reais com pagamento de parte da dívida e de juros dela decorrentes, correspondendo 42% dos gastos do governo federal naquele ano.

Por fim, a LDO determina também as regras de política fiscal. Ela estabelece metas fiscais, critérios para reduzir as autorizações de despesas (contingenciamento), formas de utilização da reserva de contingência e condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas. Ela também dispõe sobre quando e como podem ser concedidas reduções ou isenções de impostos para determinados grupos. Ou seja, é um instrumento da política fiscal que poderia ser utilizado para desonerar os segmentos mais empobrecidos, porém, só tem atendido a alguns setores empresariais.

As **metas fiscais** são valores que a Administração fixa, de modo antecipado, e que devem ser objeto de permanente atenção durante a execução do orçamento. Estes valores compreendem:

- *a meta de receita (ou seja, quanto o governo pretende arrecadar);*
- *a meta de despesa (quanto o governo pretende gastar);*
- *as metas de resultado primário e resultado nominal (cálculo da receita menos a despesa);*
- *a meta para o montante da dívida pública.*

O estabelecimento dessas metas serve para cumprir os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000): a eliminação de déficits (ou seja, de gastos maiores do que a arrecadação) e contenção da dívida pública, poupando recursos para o pagamento de juros e do principal da dívida.

A renúncia de receita

Estimava-se que em 2016 o Tesouro Nacional deixará de arrecadar R\$ 295,9 bilhões com renúncia fiscal, o que inclui Zona Franca de Manaus, entidades sem fins lucrativos como igrejas e até montadoras estrangeiras de automóveis. A renúncia fiscal permite observar quais setores da sociedade um governo está beneficiando com isenção de impostos. As mulheres nos estados e municípios também precisam ficar atentas a essas renúncias, que muitas vezes contam com a aprovação de grande contingente de parlamentares nas Assembleias estaduais e Câmaras municipais.

³ O site da Auditoria Cidadã da Dívida (<http://www.auditoriacidada.org.br/>) e também sua página no Facebook (<https://www.facebook.com/auditoriacidada.pagina/?fref=ts>) dispõem de diversas informações e artigos sobre a dívida, além de análises de como a dívida pública pode afetar a vida das mulheres.

Contingenciamento: do que se trata?

Contingenciamento, também chamado de “**limitação de empenho**”, é o ato em que o governo limita os recursos a serem utilizados em cada órgão. Em outras palavras, ele “**segura**” parte dos recursos nos cofres públicos, geralmente com a finalidade de utilizá-los para o pagamento da dívida pública e de juros. A princípio, o contingenciamento deveria ocorrer quando existissem problemas na arrecadação, ou seja, no fluxo de caixa. Mas o que se observa é um contingenciamento preventivo, sem necessariamente estar relacionado com o que se arrecada. É feito para economizar e permitir o pagamento dos juros da dívida. Com isto, **atrapalha e até inviabiliza a execução de programas e ações**, liberando esses recursos muitas vezes somente no finalzinho do ano, quando já não há mais tempo para executá-los.

O contingenciamento deve ser expedido por decreto, conforme estabelecido nos artigos 8 e 9 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve conter os porquês e os critérios utilizados para determinar quais recursos estão sendo contingenciados. Nos anos recentes, vimos os parques recursos destinados a políticas para mulheres serem muitas vezes objeto de contingenciamento.

• **A Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A LOA, isto é, o orçamento propriamente dito, deve obedecer aos compromissos estabelecidos na LDO e, ao mesmo tempo, refletir o planejamento apresentado no PPA. Vai trazer os programas planejados no PPA que o governo irá executar durante o ano, detalhando, a cada ação, quanto de recursos terá disponível para sua execução, com base no equilíbrio entre receitas e despesas.

Os programas, por sua vez, trarão as metas físicas (ou seja, quantas pessoas serão atendidas, quantas unidades instaladas, quantos serviços serão implementados) para cada ação, bem como os recursos que serão destinados para cumprir essas metas.

A LOA deve ser aprovada até o final de cada ano, para que possa entrar em vigor no ano seguinte. Assim, a LOA de 2016 foi aprovada no final de 2015 para que pudesse entrar em vigor em 1º de janeiro de 2016, com validade de um ano financeiro, ou seja, até 31 de dezembro deste ano. Durante este período, tem-se a *Execução Orçamentária*, que será objeto de nossa atenção daqui em diante.

A LOA deve ser formulada de acordo com o PPA e com a LDO e de forma geral deve conter:

1. O orçamento fiscal: a previsão de gasto para os três poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
2. O orçamento da seguridade social: saúde, assistência social e previdência;
3. O orçamento de investimento das empresas estatais em que o poder público tem a maioria do capital social e direito a voto.

A incidência feminista na LOA requer uma análise detalhada da proposta de lei orçamentária e ação de mobilização que envolva organizações de mulheres e os conselhos dos direitos das mulheres, além de outras alianças. Isso para que os programas e ações voltados para a promoção da igualdade de gênero e raça disponham de recursos suficientes para melhorar a vida das mulheres e da população negra. Como na LOA os compromissos são expressos na forma de recursos, a disputa por esses recursos é árdua. De posse da análise do projeto de LOA podem ser promovidas audiências públicas ainda no Executivo (fase de elaboração) e discussões com gestoras/es de outras áreas do governo, principalmente de planejamento e administração, responsáveis pela consolidação da proposta orçamentária. No Legislativo é importante subsidiar parlamentares na defesa de propostas

feministas em **audiências públicas**, nas comissões de orçamento ou de outras temáticas e para que sejam apresentadas e aprovadas emendas coletivas (de comissão) e individuais, visando o aumento de recursos.

Audiência Pública

A Audiência Pública é um instrumento de participação popular, garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulado por Leis Federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. É um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo e/ou o Ministério Público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de Lei ou a realização de empreendimentos que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. São discutidos também, em alguns casos, os resultados de uma política pública, de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

Geralmente, a Audiência é uma reunião com duração de um período (manhã, tarde ou noite), coordenada pelo órgão competente ou em conjunto com entidades da sociedade civil que a demandaram. Nela, apresenta-se um tema e a palavra então é dada à população, representantes de organizações e movimentos presentes para que se manifestem.

Fonte: <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>

Execução orçamentária

Depois de aprovado o orçamento, o trabalho não termina. É preciso acompanhar sua execução. Como a LOA vale pelo período de um exercício financeiro, as despesas nela previstas devem ser executadas entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano. Embora seja uma lei, a LOA tem um caráter apenas autorizativo. Ela dispõe todos os programas que o governo está autorizado a executar, mas isto não o obriga a gastar todos aqueles recursos.

Como a receita é arrecadada aos poucos, ao longo do ano, o governo libera os recursos também aos poucos, para o cumprimento dos programas e ações previstos na LOA. Esta liberação está prevista no **Cronograma de Desembolso Mensal** que, no caso do governo federal, deve ser divulgado 30 dias após a publicação da LOA. Assim, é possível visualizar quanto de recursos irá, mês a mês, para cada órgão. No entanto, o que tem ocorrido na prática é uma concentração dos valores liberados em determinado período, principalmente no final do exercício financeiro, isto é, em dezembro, já no apagar das luzes. Isto dificulta a execução do que foi planejado no início do ano e, conseqüentemente, debilita os resultados dos programas e ações, que estarão sempre atrasados em sua execução.

É fundamental que a gestora esteja atenta a esses documentos que falam sobre a liberação dos recursos, pois nem sempre tudo o que está autorizado vai ser liberado. Por esta razão é preciso acompanhar os planos de desembolso e abrir espaços de diálogo com as secretarias responsáveis, quando essas não quiserem liberar os recursos para o órgão de políticas para as mulheres.

Vale lembrar que, assim como há a liberação recursos, há também a possibilidade de que sejam baixados decretos de contingenciamento, limitando os recursos que podem ser gastos pelos órgãos.

Existe também uma Reserva de Contingência, que deve estar prevista na LOA. É uma espécie de poupança que pode ser utilizada em casos não previstos. Em muitos casos, porém, tem sido utilizada apenas para cumprir metas de superávit primário.

Como monitorar os gastos?

Apesar de não ser simples, é possível monitorar os gastos do governo. Existe uma ordem de acontecimentos na **execução orçamentária** que possibilita entender as tabelas disponibilizadas pelo governo. Cada fase da execução tem um nome.

Os valores da LOA fazem parte da dotação inicial, que pode sofrer alterações ao longo do ano, por meio dos créditos adicionais e, após a alteração, passa a ser denominada dotação autorizada. É esse o valor do recurso disponível para execução.

A seguir, vem a primeira fase de realização da despesa: o *empenho*, quando a administração pública se compromete a utilizar determinado recurso para cobrir despesas com bens ou serviços. Isso é feito por meio da nota de empenho, que especifica quanto de recursos será reservado (empenhado) e para quê. Pela análise das notas de empenho é possível ver o que o governo tem adquirido para a execução de suas tarefas. Nessa fase, o governo ainda não adquiriu o bem ou serviço.

A fase seguinte, de *liquidação*, é quando se dá, efetivamente, o gasto público. É nesse momento que a administração pública reconhece que o serviço foi prestado ou o bem foi entregue. Uma vez liquidado, é preciso pagar. A fase do pagamento é a última, e nem sempre ocorre ao mesmo tempo da liquidação: o governo pode pagar em momento posterior ou até mesmo no ano seguinte. Esse processo gera um montante chamado restos a pagar.

Os **Restos a Pagar** são exatamente aquilo que o nome diz: despesas que o governo realizou (ou seja, empenhou e liquidou) mas que ainda não foram pagas. Todos os anos, estas despesas são computadas no dia 31 de dezembro (que é o último dia de validade da LOA) e lançadas na categoria “Restos a Pagar”. Isto significa que, nos anos seguintes, o governo deve considerar a necessidade de separar recursos para pagar uma série de despesas realizadas em anos anteriores, o que certamente prejudicará a execução dos programas e ações previstos para aquele ano.

Os restos a pagar cumprem importante papel nessa história de economizar para pagar os juros da dívida. Na medida em que pagamentos não são feitos no exercício financeiro próprio fica mais fácil se atingir a meta do superávit primário. É quase um orçamento paralelo de despesas que foram liquidadas e não pagas e que rolam por anos. São esqueletos que saem ou não do armário e que atrasam a realização dos direitos e reivindicações da população. Os governos possuem também a possibilidade de criar Créditos Extraordinários, para despesas urgentes e imprevisíveis. Isto é feito através de Medida Provisória, no caso da União, ou por Decreto, no caso dos estados e municípios. Pode ser feito sem indicação prévia da fonte de recursos, ajustando-se a LOA posteriormente. Estes Créditos têm autorização imediata. Eles podem ter continuidade no exercício posterior, quando forem promulgados nos últimos quatro meses de um exercício financeiro.

Como analisar a execução orçamentária?

Para verificar se os recursos estão sendo gastos, basta comparar os valores liquidados com os valores da dotação autorizada. Trocando em miúdos, observe quanto de recursos foi autorizado (ou seja, aprovado na LOA + créditos). Esse é o total que estava disponível para o gasto. Quanto desse total foi liquidado (ou seja, convertido em bens ou serviços)?

Uma forma de avaliar isso é comparando a porcentagem de execução com o tempo de execução. Se o Orçamento dura um ano, no mês de junho 50% do tempo terá transcorrido. Será que o mesmo ocorreu com os programas e ações para as mulheres? Será que, até a metade do ano, metade dos recursos foram gastos com esses programas e ações?

Como dito no início, o orçamento é uma das principais engrenagens da máquina estatal. É nele que devem estar previstas as políticas públicas que os governos irão executar durante determinado período. Por isso, é um instrumento fundamental à promoção da igualdade social, de gênero e de raça, que orienta as prioridades e seus recursos para determinadas áreas em detrimento de outras.

Sendo um instrumento político, o orçamento é objeto de fortes disputas dentro dos governos. É uma disputa que também deve ser das mulheres, seja na gestão, nos conselhos ou na sociedade civil.

Recursos de outras esferas de governo

Além de atuar politicamente na construção das leis orçamentárias junto a seus estados e municípios, as gestoras, conselheiras e os movimentos de mulheres podem trabalhar também para acessar recursos em esferas de governo diferentes das que atuam.

Com a Constituição de 1988, ganhou muita importância a tese de que as políticas públicas devem ser executadas de forma **descentralizada** e que o processo de elaboração das políticas, além de seu monitoramento e avaliação, deve ser feito de maneira participativa. Os municípios ganharam importância e vários instrumentos foram criados para facilitar a participação social. Mas a Constituição não garante automaticamente tudo. A descentralização e a participação são processos políticos construídos no embate de interesses e na criação de novas culturas políticas.

As políticas estaduais e municipais são desenvolvidas com recursos da arrecadação municipal (IPTU e ISS) ou da arrecadação estadual (ISS) ou com recursos dessa arrecadação somados com as transferências obrigatórias que a União tem que realizar para os estados e para os municípios.

Há dois tipos básicos de transferência de recursos entre os níveis de governo: as **obrigatórias** e as **voluntárias**. Como o próprio nome diz, as obrigatórias são aquelas que a União (governo federal) tem de fazer, por força de lei – previstas na Constituição, lei complementar ou lei ordinária.

Parte dos impostos arrecadados pela União, por exemplo, tem de ser transferida para os estados por meio do **Fundo de Participação dos Estados** (FPE) e uma parte vai para os municípios por meio do **Fundo de Participação dos Municípios** (FPM). Estes recursos são dos estados e dos municípios, apenas estavam sob a guarda da União, responsável pela arrecadação de impostos. O mesmo ocorre com a transferência de parte da arrecadação do ICMS. Os estados arrecadam todo o ICMS e transferem uma parte aos municípios.

Existem ainda outras transferências obrigatórias previstas na Constituição, como os recursos da saúde e da educação, que financiam o **Sistema Único de Saúde** (SUS) e parte dos sistemas de educação básica, respectivamente. Para financiar esses direitos devem somar-se os recursos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, aplicados em fundos de saúde, correspondentes a cada nível de governo. Quando a União transfere recursos da saúde, o faz para

o fundo nas esferas estadual e municipal. Eles são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União e dos estados e pela participação social representada nos Conselhos de Saúde.

Já as transferências voluntárias são aquelas relacionadas a programas e atividades previstas no orçamento e que podem ser realizadas de forma descentralizada. Porém, o “**dono**” do recurso só o transfere se quiser e, ao fazer o repasse, atrela-o a um projeto/ação a ser desenvolvido por outro órgão.

Os recursos das transferências obrigatórias são os maiores, quase todo o orçamento. Já as transferências voluntárias estão geralmente relacionadas a políticas ainda não estabilizadas ou incorporadas a outras. Como exemplo, temos as mais recentes ligadas à luta pela garantia dos direitos humanos (econômicos, sociais, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos). Mesmo em áreas como a da segurança pública, há também programas ligados ao combate à violência contra as mulheres (campanhas educativas, construção de abrigos, formação de pessoal na área de segurança), entre outros.

Via de regra, eram as ações orçamentárias do Plano Plurianual (PPA) em execução que financiavam as prioridades do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em vigência. A execução de parte delas se dava em parceria com estados e municípios.

- *Você já conhece ou estima qual o impacto que as atuais mudanças governamentais, em nível federal, provocaram ou provocarão no orçamento de políticas para as mulheres no seu estado ou município?*

Transferências voluntárias e políticas públicas para as mulheres

Para a maioria dos organismos de políticas para as mulheres, as **transferências voluntárias** ainda aparecem como uma opção importante, pois as barreiras institucionais e ideológicas para acesso são mais fáceis de serem vencidas. Elas podem vir a ser uma alternativa à PEC 241 (se aprovada), às imposições de setores conservadores ou corporativistas que segregam os movimentos feministas e, por consequência, os organismos de gestão de políticas para as mulheres.

Há casos também em que os organismos de gestão ainda são frágeis na estrutura governamental do município e por isso têm pouca capacidade de gestão de recursos, preferindo projetos pequenos e com poucos recursos para administrar. Essas situações são respondidas normalmente em projetos captados por transferências voluntárias, respondendo a chamados de editais do governo federal ou ingressando em alguma linha de campanha (como o caso da violência contra as mulheres, criação de cursos de capacitação para geração de emprego e renda, política de segurança alimentar etc.).

Contudo, mesmo com poucos recursos, olhando para o PNPM nos anos anteriores, víamos que nas transferências voluntárias eram encontradas o maior número de atividades. Dezenas ou centenas de pequenas oportunidades de captação de recursos podiam ser encontradas no orçamento público e nos programas divulgados pelos Ministérios. Porém, o (des)Governo atual tem traçado um caminho diferente: até projetos existentes e em andamento estão sendo suspensos. Não sabemos se esta voltará a ser uma das possibilidades de obtenção de recursos nacionais.

Mas, caso se mantenha aberta esta porta, um aspecto que merece atenção é a escolha de parcerias. Entidades parceiras (governamentais ou não governamentais) que vêm de uma cultura organizacional machista, com baixa percepção em relação aos direitos das mulheres, ou que estão

submetidas a dogmas religiosos, complicam mais que contribuem para o desenvolvimento de um projeto feminista nas políticas públicas. Por isto, é preciso estar atenta.

Além disso, na hora de escolher o que fazer, lembre-se: o Brasil é um país é pluri-étnico, multirracial, culturalmente diverso e o Estado brasileiro é laico por definição constitucional. As mulheres negras, indígenas, quilombolas, ciganas, entre outras, vivem de forma agravada a discriminação, porque a ação do poder público (além da sociedade), mesmo quando não é intencional, tem reproduzido essas discriminações de várias maneiras. Projetos capazes de enfrentar essas formas institucionais de discriminação são absolutamente necessários e inovadores.

Outra recomendação que fazemos é que, ao se deparar com qualquer oportunidade de obtenção de recursos, se dê preferência a projetos que viabilizem não só o acesso mas também o controle das mulheres e populações historicamente excluídas sobre os benefícios e recursos que serão produzidos. Não é suficiente participar, as mulheres precisam também poder decidir.

Uma gestão feminista da política pública tem o desafio de criar condições para que as mulheres ultrapassem a condição de mero “público-alvo” da ação do poder público, se tornando sujeitos no processo de superação das desigualdades de gênero e de raça. Por isso, é estratégico criar canais de diálogo entre elas e a gestora, abrir espaços para elas discutirem os rumos dos projetos, além de garantir prestação de contas por parte do poder público e avaliar coletivamente as políticas públicas.

Transferências voluntárias através de Convênio

Para receber recursos previstos no Orçamento da União, o órgão ou entidade estadual ou municipal deve elaborar e apresentar um Projeto Básico e o Plano de Trabalho correspondente, de acordo com orientações do órgão ao qual se vai solicitar os recursos. O mesmo ocorre quando o município vai pleitear recursos do estado.

Há vários instrumentos legais para a transferência voluntária de recursos orçamentários da União para estados e municípios. O mais conhecido – e talvez o único – é o **convênio**. Por isso, recomenda-se que a equipe conheça, antes de qualquer coisa, o portal de convênios do governo federal.

Para apresentar a solicitação do convênio ao órgão federal, é importante sistematizar algumas informações como:

- avaliação das necessidades do estado ou do município nas áreas específicas do projeto (por exemplo, produção e difusão cultural, gestão da política de cultura, segurança pública, turismo, saúde, educação, esporte e saneamento básico, entre outras);
- demonstração das atividades, projetos ou eventos que podem ser desenvolvidos ou implementados no estado ou no município;
- informar se o orçamento do estado ou município, prevê ou não recurso suficiente para a contrapartida, nos percentuais indicados para cada esfera de governo (a maioria dos programas federais exigem **contrapartida**);
- elaborar a solicitação do convênio, mediante elaboração do Plano de Trabalho (art. 116, § 1º, da Lei 8.666/93; art. 2º, caput e § 1º, da IN STN 01/97) e Projeto Básico.

Contrapartida

Ao se pleitear o recebimento de recursos de convênios, estados e municípios devem reservar parte de seu próprio orçamento como contrapartida, que, em geral está dentro dos seguintes parâmetros:

- 3% a 8%, para municípios com até 25 mil habitantes;
- 5% a 10%, para os municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Centro-Oeste; 20% a 40%, para os demais municípios;
- 10% a 20%, para os estados das áreas da ADENE e da ADA e do Centro-Oeste; 20% a 40%, para os demais estados.

A equipe do órgão de políticas para as mulheres precisa estabelecer um ponto de apoio e contato na Secretaria de Fazenda ou em outra que cuide de convênios. Isto é importante para sempre se estar atualizada sobre duas informações básicas: se o município ou órgão que vai realizar convênios está adimplente com o governo federal ou governo estadual e se há previsão de contrapartida para aquilo que está em negociação.

A Secretaria de Fazenda dará a lista de documentos necessários para a realização de convênios. Esses documentos precisam estar atualizados. Se o município ou estado estiver inadimplente com determinadas obrigações junto à União não há jeito de receber o recurso. A exceção é quando o organismo for uma autarquia com CNPJ próprio, autonomia financeira e administrativa e não dependa da interveniência da/o prefeita/o ou governador/a. É fácil verificar isto pela Internet, tendo o CNPJ da prefeitura ou do órgão que está pleiteando o recurso. **O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)** é uma importante fonte de informação sobre as regras para os convênios.

Deve-se também lembrar que com o advento da Lei Nº 13.019/2014, novas regras foram definidas para o estabelecimento de contratos de repasse de recursos orçamentários para as organizações da sociedade civil. Conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc), a nova lei estabelece um conjunto de princípios para as parcerias realizadas entre o Poder Público e as organizações não governamentais, reconhecendo a especificidade das entidades privadas sem fins lucrativos. A abrangência da norma é nacional – vale para União, estados e municípios.

O novo marco regulatório fortalece a relação entre a administração e as organizações da sociedade civil ao prever mais segurança jurídica ao trabalho realizado pelas organizações e mais transparência na destinação dos recursos públicos. Há uma simplificação e desburocratização na celebração dos termos de colaboração e termos de fomento, em lugar dos já conhecidos convênios. Ressalte-se a intensa participação das organizações da sociedade civil na elaboração deste marco legal.

Ao mesmo tempo em que cumprem todas as regras para assinatura de convênios, as gestoras precisam ter claro que esse também é um momento de embate e de disputa política. A peleja para angariar recursos para o financiamento das novas políticas públicas de promoção da igualdade (gênero e raça) e garantia de direitos das mulheres é dura e não está restrita ao Orçamento da União. Desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, as despesas orçamentárias dos municípios (aquelas que precisam de autorização do legislativo para serem realizadas e que não podem ser efetivadas sem a existência de crédito orçamentário) vêm diminuindo.

Convênios na Internet

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e o Portal de Convênios surgiram para dar transparência aos atos do governo. O sistema possibilita às instituições (que formalizaram ou vão formalizar convênios) o gerenciamento on-line de todos os convênios e contratos de repasse cadastrados. Para conhecer e se cadastrar, é só acessar <http://portal.convenios.gov.br/>. Apesar de ainda muito burocrático, é por meio desse portal que se tem acesso a toda legislação, como por exemplo, consultas de nomenclaturas e conceitos.

Informações sobre Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no PPA 2016-2019

Como já foi dito, grande parte das ações do PNPM depende de parceria com os estados e municípios para serem implementadas e, por isso mesmo, preveem a transferência de recursos da União para esses entes da federação, quase sempre mediante convênios.

Se houver interesse do município ou estado em realizar parcerias para o desenvolvimento de algum programa específico, é possível obter informações mais detalhadas pela Internet, no portal do Ministério ou Secretaria correspondente, e também consultando o PPA 2016-2019 (<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>). Lá estão contempladas todas as ações finalísticas e de apoio às políticas públicas que estão sendo desenvolvidas.

Por esse caminho, é possível saber qual é o objetivo de cada programa e das ações que o integram, o que se pretende fazer (produtos), a que público-alvo se destina, quais são as metas previstas. E assim compreender se o que se pretende fazer no município realmente pode ser financiado por aquela ação identificada.

Com o nome da ação orçamentária e o código, pode-se ter mais subsídios para realizar o controle social sobre a execução dos recursos públicos para a garantia dos direitos das mulheres. Dá para saber, por exemplo, qual volume de recursos está disponível no Orçamento do ano em cada uma das ações do PNPM e quanto já foi gasto, consultando o **Orçamento Mulher** disponível no Portal do Orçamento do Senado Federal. Também é possível acessar, com alguma facilidade, a informação sobre os recursos que estados e municípios receberam, a partir de transferência da União, de cada uma dessas ações.

No que se refere especificamente ao orçamento descentralizado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no mesmo Portal do Orçamento (no SIGA Brasil), é possível conhecer quais entidades governamentais e não governamentais, em cada município, estão desenvolvendo projetos com apoio da SPM, e do que tratam esses projetos. Pode-se também saber se há alguma emenda parlamentar individual aportando recursos para ações que impactam a vida das mulheres, e se elas já foram liberadas ou não.

Enfim, sabemos que informação é poder. E nós, mulheres, precisamos desse poder para lutar – dialogar, pressionar, denunciar – por recursos orçamentários que sustentem e assegurem políticas públicas que promovam não só os direitos das mulheres, mas igualdade e justiça social para todas as pessoas.

Referências

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Articulando a luta feminista nas políticas públicas**. Recife: Secretaria Executiva da AMB, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008. 236 p.

_____. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p.

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Trilhas Feministas na Gestão Pública**. OLIVEIRA, Guacira Cesar (Org.); BARROS, Ivônio; SOUSA, Maria Helena. Brasília: CFEMEA, 2010.

CABRAL, Gilda. **O Orçamento Mulher no PLOA 2009**. Brasília: CFEMEA, 2008.

_____. **Vestindo o II PNPM de números orçamentários**. Brasília: CFEMEA, 2009.

INESC. **Orçamento Público ao seu alcance**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2006.

SOS CORPO. **Mulheres no Orçamento Participativo: fortalecendo a participação**. Recife: SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia, 2006.