



**Metodologia do Orçamento  
Mulher**

2013

Celia Vieira  
Setembro/2013

## Apresentação

A Revisão da Metodologia do Orçamento Mulher foi elaborada pelo CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessora em 2013. Nosso objetivo é recompor este importante instrumento de monitoramento das políticas e do orçamento público, face às lacunas de informação para o controle social, decorrentes das mudanças metodológicas realizadas pelo governo no Orçamento da União.

Nas próximas páginas, @ leitor@ vai saber mais sobre quais foram os impactos do modelo de planejamento do governo Dilma Rousseff sobre o monitoramento das políticas para as mulheres através do Orçamento Mulher. Na segunda parte desta publicação, será possível conhecer melhor como contornamos os obstáculos apresentados e que critérios adotamos para selecionar os Programas e Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher. Na sequência, apresentamos as categorias de análise que escolhemos para orientar a classificação dos Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher e, por fim, temos os relatórios, disponibilizados e atualizados sistematicamente pelo Portal SIGABRASIL, para que tod@s possam acessar e monitorar a execução do Orçamento Mulher.

Para chegarmos até essa revisão metodológica, enfrentamos várias dificuldades. O CFEMEA, a AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras e outras organizações do movimento de mulheres, desde 2011, vimos buscando soluções políticas e alternativas técnicas para superar os problemas das novas metodologias do PPA 2012-2015<sup>1</sup> e da LOA 2013<sup>2</sup>. Queríamos respostas às exigências de participação e controle social sobre o Ciclo Orçamentário. Afinal, para fazer avançar e tornar efetivos os compromissos assumidos pelo governo com os movimentos sociais, ao longo de uma década de Conferências sobre Políticas Públicas, teria sido fundamental reverter os prejuízos em termos de transparência e acesso à informação para cidadania.

Apesar de todos os esforços do movimento de mulheres e feminista (no Fórum Interconselhos do PPA, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, na interlocução

---

<sup>1</sup> Para saber mais sobre as críticas e proposições feitas pelo CFEMEA em relação à metodologia do PPA 2012-2015, consulte a publicação *Igualdade: para ter fundamento tem que garantir orçamento*. [http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=128&task=view.download&cid=97](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128&task=view.download&cid=97)

<sup>2</sup> Para saber mais a esse respeito, leia *A Carta Aberta ao III Fórum Interconselhos pela Democratização e Transparência do Orçamento Público* que sintetiza as críticas apresentadas pelas organizações da sociedade civil à nova metodologia do Orçamento da União. [http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3828&catid=209&Itemid=143](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3828&catid=209&Itemid=143)

direta com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, junto à Comissão Mista do Orçamento no Congresso Nacional e ao Parlamento em geral) a situação que já era bem grave em 2011, piorou ainda mais a partir da Lei Orçamentária 2013.

A LOA 2013 continuou imbuída da mesma lógica do PPA, sacramentou a desconexão entre as duas peças orçamentárias (PPA e LOA) e dificultou sobremaneira o dimensionamento e acompanhamento dos recursos destinados às políticas públicas para as mulheres, inclusive no que se refere ao PNPM 2013-2015. Perdeu-se ainda mais informação. Atualmente, a exceção do número e título do Programa, não existe mais nenhum atributo que esteja ao mesmo tempo no PPA e na LOA.

Faltam elementos para avaliar o que foi planejado, se o planejado corresponde aos recursos efetivamente alocados, e se a execução do planejado e do orçado permitiu alcançar os objetivos traçados. Isto porque sem as relações, vinculações precisas e conexões diretas e claras (por exemplo, entre indicador-objetivo; meta-iniciativa; meta-ação orçamentária) que foram perdidas, as informações para o monitoramento ficam muito imprecisas.

Não resta dúvida: está muito mais difícil avaliar a ação governamental relacionada aos direitos das mulheres e ao enfrentamento das múltiplas formas de desigualdades que vivemos. O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que era um instrumento pelo qual o movimento podia, em alguma medida, identificar o rebatimento de suas propostas e reivindicações no Ciclo Orçamentário, agora, dada a nova metodologia, já não dispõe desta informação.

Todavia, ainda apostando nos espaços de diálogo e participação social para criar as condições políticas de superação do problema, foram desenvolvidas sucessivas tentativas pelo próprio CFEMEA, e também pela AMB, pelo CNDM e pela SPM para criar alternativas, remediar ou solucionar tais problemas pela via do monitoramento das Agendas Transversais. Alimentamos a expectativa de que os acordos com o Ministério do Planejamento (no âmbito do III Fórum Interconselhos) para a construção do monitoramento a partir da Agenda Transversal de Políticas para as Mulheres, referenciada no PNPM, pudesse recompor, em alguma medida, o vínculo perdido entre o PPA e a LOA e, por conseguinte, recuperar as condições de controle social sobre o Orçamento Mulher. Mas a recente divulgação do relatório de monitoramento das Agenda Transversais pelo governo frustrou essa nossa expectativa.

Para concluir, queremos reafirmar o Orçamento Público como um instrumento eminentemente político. Por isso mesmo, apesar de todas as dificuldades que estamos

enfrentando, queremos nos colocar como parte das forças políticas mobilizadas para exigir transparência, acesso democrático à informação e prestação de contas sobre o planejamento e o orçamento das políticas públicas. Se do lado do Governo houver vontade política para democratizar o processo de discussão e decisão sobre o Orçamento Público, é possível encontrar soluções para atender as demandas dos movimentos e preencher as lacunas de informação.

O próprio CFEMEA já apontou algumas possibilidades concretas, como a de etiquetar os gastos com a promoção da igualdade para as mulheres e a de reformular a classificação Funcional Programática para permitir a vinculação das dotações orçamentárias a objetivos de governo. Como afirma Gilda Cabral (economista e integrante do Conselho Deliberativo do CFEMEA):

*no monitoramento dos gastos públicos, a classificação funcional programática das despesas governamentais apesar de ser aparentemente um código complexo, é o mais simples elemento que se tem para se recuperar de forma seletiva as informações necessárias para o exercício do controle social das políticas públicas.*

*Essa classificação da despesa combina a classificação funcional com a classificação programática. Tem 17 dígitos: 1º e 2º função, 3º ao 5º subfunção, 6º ao 9º programa, 10º ao 13º ação e 14º ao 17º subtítulo. Usada na classificação geral, o código traz ainda a identificação do órgão, da Unidade Orçamentária, Programa do PPA, da Ação da LOA e outras.<sup>3</sup> Essa classificação é comum e de aplicação obrigatória por todos entes federados (Municípios, Estados e União), sendo através dela que podemos, por exemplo, consolidar os gastos do setor público em determinada área. Ademais, é um código que possibilita a recuperação dos dados, desagregados ou agrupados, de acordo com as necessidades de informação de quem consulta.*

Essa é apenas uma das nossas propostas. Há outras formuladas por várias sociedade civil. Para que sejam ouvidas e possam ser incorporadas, é preciso que a participação social se torne prioridade do Governo Federal e que espaços como o do Fórum Interconselhos sejam reformulados de modo a garantir o debate e a articulação política dos Conselhos.

---

<sup>3</sup> Da despesa, as principais classificações são: classificação institucional, classificação funcional e programática, de natureza da despesa e por fonte de recursos. Classificação funcional e programática: Classificação da despesa que combina a classificação funcional com a classificação programática. Compõe-se de 17 dígitos: 1º e 2º função, 3º ao 5º subfunção, 6º ao 9º programa, 10º ao 13º ação e 14º ao 17º subtítulo. Classificação institucional: Classificação da despesa por órgão e unidade orçamentária. O órgão ou a unidade orçamentária pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa, por exemplo, Encargos Financeiros da União, Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, Reserva de Contingência. Classificação orçamentária: Organização do orçamento segundo critérios que possibilitam a compreensão geral das funções deste instrumento, propiciando informações para a administração, a gerência e a tomada de decisões.

Finalizamos, renovando a nossa aposta na democratização da arena política de debate e decisão sobre as finanças públicas e, por isso mesmo, torcendo para que o esforço transcrito nas próximas páginas subsidie iniciativas políticas mobilizadoras de processos voltados à redistribuição social da riqueza, à orientação das finanças públicas para a promoção da justiça, da equidade e garantia de direitos para tod@s.

Saudações Feministas e Antirracistas, do Colegiado de Gestão do CFEMEA.

## Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. O modelo de planejamento no governo Dilma Rousseff e seu impacto no monitoramento das políticas para as mulheres pelo Orçamento Mulher</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 2. Critérios que orientam o processo de seleção dos Programas e Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Detalhamento da Seleção de Programas e Objetivos/Iniciativas/Ações, segundo os blocos de critérios de seleção</b>	<b>10</b>
Bloco A: PNPM- Plano Nacional de Política para as Mulheres	10
Bloco B: Despesas carimbadas no PPA/LOA	14
Bloco C: Despesas carimbadas pelas normas legais ou realizadas em ações onde as mulheres são a maioria de beneficiários	15
Bloco D: Despesas gerais com potencialidade de impacto na vida das mulheres	16
<b>2.2 Resumo da Seleção de Ações, segundo blocos de Critérios de Seleção</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 3. Categorias de análise que orientam o processo de classificação dos Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 3. Resumo da Classificação das Ações, segundo Categorias de Análise</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 4. Orçamento Mulher e o SIGA BRASIL – propostas de consulta</b>	<b>23</b>
<b>Perspectivas para o aperfeiçoamento do Orçamento Mulher em 2014</b>	<b>25</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>26</b>
<b>Anexos</b>	<b>27</b>

## Metodologia do Orçamento Mulher 2013

### 1. O modelo de planejamento no governo Dilma Rousseff e seu impacto no monitoramento das políticas para as mulheres pelo Orçamento Mulher

O Governo Federal promoveu significativas alterações na estrutura do Plano Plurianual 2012-2015 e em sua relação com a Lei Orçamentária Anual, com impactos negativos em relação à transparência e ao processo de monitoramento das políticas públicas. Por consequência, o Orçamento Mulher, um instrumento voltado para o monitoramento da execução orçamentária a partir de uma perspectiva de gênero e raça, também vem sendo afetado.

Segundo o Ministério do Planejamento, o foco do novo PPA são os resultados que o Plano traria para a sociedade. Os programas finalísticos deixaram de existir e deram lugar aos Programas Temáticos. Esse processo promoveu uma expressiva redução no número de programas, que passaram de 217 programas finalísticos para 65 programas temáticos, definindo as áreas das políticas públicas. Além disso, o novo PPA conta também com 54 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, totalizando 119 programas. Em contrapartida, foram criados mais dois níveis de agregação da despesa, os objetivos, incluindo metas para 2015 e as iniciativas, cujas codificações não constam da classificação funcional programática e, portanto, não são consideradas no processo de execução orçamentária. Conforme explicita o MPOG:

O binômio “Programa-Ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, dá lugar a Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, tornando-se a Ação uma categoria *exclusiva* dos orçamentos. (MPOG, 2011).

A publicação “Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015” apresenta os novos conceitos:

**Programa Temático** - retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas;

**Objetivo** - expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de *Iniciativas*, com desdobramento no território;<sup>4</sup>

**Meta para 2015** - medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando

<sup>4</sup> Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011.

qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas;

**Iniciativa** - declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

Como a classificação funcional-programática não foi alterada, as mudanças efetivadas promoveram situações no mínimo pouco consistentes, como um nível de desagregação maior nas subfunções que nos programas temáticos. A área de saúde é um exemplo emblemático dessa situação, pois conta com 6 subfunções, e apenas um programa temático.

No processo de elaboração da lei orçamentária para 2013 o governo implementa importantes mudanças nessa mesma direção e dá início a um processo de aglutinação de ações a partir do critério da finalidade. A tentativa é por reduzir o “alto grau de pulverização do orçamento, com conseqüente redução do número de ações, que assumem um caráter mais genérico”. As ações orçamentárias na LOA/2013 são definidas como:

**Ações Orçamentárias** - Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Vinculam-se aos programas, mas aparecem exclusivamente na órbita orçamentária. (MPOG, MTO 2013).

O resultado é que em grande parte das ações, suas descrições apresentam tal grau de generalidade que ficaram esvaziadas de seu significado como categoria de programação de despesa, conforme aponta Gilda Cabral:

Além da perda inestimável das séries históricas, os dados obtidos a partir desses agrupamentos excessivos, dificilmente terão a confiabilidade necessária para permitir análises e avaliações dos gastos públicos(CABRAL, 2013)

Esse fato implica também em uma expressiva limitação ou mesmo a impossibilidade do acompanhamento da execução dos Restos a Pagar vinculados a cada ação orçamentária. Isso é ainda mais grave considerando que os Restos a Pagar tem apresentando uma participação a cada ano mais significativa nas despesas pagas no exercício.

Outra novidade foi a criação de um novo nível de detalhamento das ações, mas de caráter gerencial, o Plano Orçamentário – PO:

**Plano Orçamentário** - PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação (MPOG, MTO 2013).

Dado seu caráter gerencial, os POs não constam da LOA, não são obrigatórios e podem sofrer mudanças no processo de execução orçamentária, a critério dos gestores públicos. Ou seja, há uma evidente transferência de poder do nível político para o nível da gestão, com ampliação da autonomia do Poder Executivo no processo orçamentário. **Do ponto de**



**vista político, este processo evidencia certo grau de esvaziamento do espaço de debate e decisão do Projeto de Lei Orçamentária Anual no Legislativo e, conseqüente, concentração de poder na esfera do Executivo. É uma grande perda do ponto de vista da democratização das discussões sobre o Orçamento Público.**

Constata-se, portanto, que as alterações no processo de planejamento/orçamento apresentam em sua dimensão orçamentária uma efetiva redução na transparência com sérios complicadores ao processo de monitoramento das políticas públicas. Elas provocaram uma significativa agregação dos programas e das ações orçamentárias, com quebra da série histórica, além de promoverem uma desconexão entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária, inclusive na fase de execução.

Reagindo a esse contexto, 164 entidades lançaram a Carta Aberta ao III Fórum Interconselhos pela Democratização e Transparência do Orçamento Público reivindicando o cancelamento das mudanças e abertura de espaços democráticos de diálogo. Como resultado, o governo abriu o diálogo com as organizações e movimentos sociais para minimizar a desconexão entre o PPA e a LOA e a perda de transparência, especialmente na dimensão orçamentária. A solução proposta pelo Poder Executivo foi promover aperfeiçoamentos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, que estariam disponíveis no segundo semestre de 2013.

Apesar da tímida reação do Poder legislativo a essas mudanças, algumas emendas formuladas pelo CFEMEA e movimentos de mulheres foram aprovadas na LDO/2014, mas na sequência foram vetadas pela Presidente Dilma Rousseff.

A parceria do CFEMEA com a equipe do SIGA Brasil, no Senado Federal, no âmbito do orçamento temático da Mulher teve continuidade, apesar de todos os limites postos. O SIGA BRASIL tem sido fundamental no sentido de viabilizar a conexão do PPA e LOA, com a criação de universos que contemplem o conjunto das categorias presentes nas duas leis, ou seja, Programa/Objetivo/Iniciativa/ Ação Orçamentária.

No PPA os Objetivos se desdobram em Iniciativas e Metas que podem apresentar repercussão orçamentária direta ou não, do mesmo modo que as ações do PNPM. Mas é na Lei Orçamentária que as políticas públicas se materializam, através das dotações especificadas em cada ação orçamentária. Uma conexão clara entre o PPA e a LOA, portanto, é fundamental. O Orçamento Mulher, por definição, acompanha as mudanças ocorridas no decorrer do processo orçamentário e no processo de formulação e implementação das políticas públicas, advindas tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo. Por isso, mesmo com as dificuldades impostas pela atual metodologia do Orçamento da União, o Orçamento Mulher passou a incorporar tais categorias, selecionando os **Programas, Objetivos, Iniciativas, Ações** e eventualmente os **planos orçamentários**, que dialoguem com sua definição:

*O conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atendem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça*<sup>5</sup>.

## 2. Critérios que orientam o processo de seleção dos Programas e Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher.

*Vinculação dos programas/objetivos/iniciativas/ações aos blocos de critérios de seleção*

O processo de seleção dos programas/objetivos/iniciativas/ações do PPA 2012-2015 e da LOA 2013 que fazem parte do Orçamento Mulher mantém os mesmos critérios já utilizados na metodologia do OM desde 2002, mas agora agrupados em apenas 4 blocos (veja quadro a seguir).

Como referência, foram utilizados o PPA 2012-2015, a LOA 2013, e o universo Projeto de Lei Orçamentária 2013 no SIGA Brasil, que possibilita a “reconexão” entre as duas leis, além do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP Acesso Público, que está dividido em Cadastro de Ações, Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e SIOP Legis. Outras informações complementares obtidas nas páginas dos ministérios e da Presidência da República, que explicitem a incorporação da dimensão de gênero ou o atendimento à mulher ou em dados estatísticos. Tal procedimento é fundamental, pois nem sempre tais aspectos são visibilizados no desenho dos programas no PPA.

### Quadro 1

#### Critérios de Seleção adotados para a composição do Orçamento Mulher 2013:

**Bloco A: PNPM:** Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que dão cumprimento às ações previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;

**Bloco B: Despesas carimbadas no PPA/LOA:** Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumprem o requisito anterior, mas que evidenciam a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou das igualdades de gênero, étnico-racial, orientação sexual explicitada nos seus indicadores, objetivos, metas, iniciativas, ações orçamentárias (PPA e LOA);

**Bloco C: Despesas carimbadas em normas legais, em orientações para execução ou nas quais as mulheres são maioria dos beneficiários:** Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumprem os requisitos anteriores, mas que evidenciam a orientação estratégica para a promoção

<sup>5</sup> A construção do conceito geral do Orçamento Mulher ocorreu em um workshop promovido pelo CFEMEA, em 2001, que contou com a participação e contribuição das organizações parceiras no projeto, bem como com representantes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

dos direitos das mulheres e/ou das igualdades de gênero, étnico-racial, orientação sexual explicitada em sua normatização e/ou processo de execução (legislação infraconstitucional, normativos específicos, manuais, etc.) ou que tem as mulheres como maioria dos beneficiários (informações estatísticas);

**Bloco D: Despesas gerais com potencialidade de impacto na vida das mulheres:** Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que não cumpram os requisitos anteriores, mas que possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista do seu empoderamento, autonomia econômica, autodeterminação reprodutiva e transformação de seu cotidiano.

## 2.1 Detalhamento da Seleção de Programas e Objetivos/Iniciativas/Ações, segundo os blocos de critérios de seleção.

### **Bloco A: PNPM - Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 foi construído com base nos resultados da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (3ª CNPM) realizada em dezembro de 2011 e que contou com a participação de 200 mil mulheres em todo o país e elegeu 2.125 delegadas para a etapa nacional (BRASIL. SPM, 2013). Nesse sentido, o Plano expressa a intenção e o compromisso governamental com as deliberações desse processo participativo e reconhece o papel do Estado como promotor e articulador de ações políticas públicas que alterem as desigualdades sociais (BRASIL, SPM, 2013). Para tanto, estabelece objetivos, metas e ações propostas pelo vários ministérios e outros órgãos, e por isso formam o bloco estruturante do Orçamento Mulher.

No PNPM 2008-2011 houve um esforço de vinculação do Plano ao processo orçamentário, por demanda das organizações e os movimentos de mulheres. Cada uma das ações do PNPM foi vinculada aos programas e ações orçamentárias.

Esse foi um passo importante, mas ainda insuficiente, dado o limitado número de ações carimbadas, destinadas prioritariamente às mulheres, ou que evidenciem qual o montante da dotação efetivamente se destina a garantia dos direitos das mulheres e a igualdade de gênero, raça e etnia. Este esforço pela vinculação não se repetiu no PNPM 2013-2015.

Este quadro é consequência de uma concepção do planejamento governamental que não considera a perspectiva da igualdade. Para a maior parte do Governo, a perspectiva de gênero contraria uma perspectiva universalista das políticas públicas, considerada necessária. No entanto, defendemos que não só não é contraditória como é fundamental que as políticas públicas estejam orientadas para a superação das desigualdades de gênero e raça.

A SPM, o CNDM e especialmente o Comitê de Monitoramento do Plano, precisam avançar na construção de metodologias adequadas a aferição dos canais de

financiamento dos compromissos assumidos no PNPM 2013-2015 e do volume de recursos efetivamente drenado para sustentá-los em cada área das políticas públicas<sup>6</sup>.

Nessa direção, a AMB e o CFEMEA apresentaram um conjunto de propostas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, entre as quais a que determina que “o título das ações orçamentárias que total ou parcialmente tenham suas despesas previstas vinculadas ao Plano Nacional de Política para as Mulheres, deverão incluir em sua descrição a especificação PNPM”. Outra emenda inclui entre os objetivos dos Planos Orçamentários a identificação de ações que integram as políticas públicas transversais, entre elas as destinadas às mulheres e a igualdade racial.

Assim, no sentido de materializar a seleção das ações orçamentárias que estão presentes na Lei Orçamentária-LOA/2013, foram cumpridas as seguintes etapas e adotados os seguintes critérios:

**1ª Etapa - Mapeamento de todos s Objetivos do PPA** elencados nas ações do PNPM, além de especificar o vínculo das ações do PNPM com o PPA – exclusivamente os Objetivos, Objetivos/Metas ou Objetivos/Iniciativas.

Verificar a presença desses Objetivos na LOA/2013 e excluir os ausentes do mapeamento, considerando que não existe obrigatoriedade da presença de todos os objetivos previstos no PPA na Lei Orçamentária Anual;

- Resultado - Universo de Seleção de Objetivos.

Do total de 432 Objetivos presentes no PPA 2012-2015, o PNPM elenca 100 Objetivos, ou seja, 23% do total, conforme Tabela A no **Anexo I**.

No PNPM 2013-2015 cada ação está vinculada ao PPA 2012-2015, através do Objetivo, Objetivo/Meta ou Objetivo/Iniciativa, conforme detalhado na tabela a seguir:

**Tabela 01:** PNPM 2013-2015

PNPM 2013-2015 Vinculação das Ações com o PPA 2012-2015		
Tipo de vinculação	Nº	%
Objetivo/Iniciativa	143	58%
Objetivo	43	18%
Objetivo/Meta	59	24%
<b>TOTAL</b>	<b>245</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** PNPM 2013-2015 (elaboração própria).

<sup>6</sup> O estudo ORÇAMENTO MULHER – Políticas para Viver Bem, elaborado por Célia Vieira e Gilda Cabral em maio de 2012, capítulo 1 PSG Orçamentos Sensíveis a Gênero na América Latina, apresenta um resumo de algumas experiências internacionais de orçamentos sensíveis a gênero ou com enfoque de gênero.

Dos 100 Objetivos inicialmente elencados no PNPM, 78 estão presentes na LOA/2013 e constituem o Universo base de Seleção do Bloco A - PNPM, conforme Tabela A-3, **Anexo I**.

### **2ª Etapa – Vincular os Objetivos e Metas do PPA, elencados no PNPM, às iniciativas da LOA 2013**

- Classificar as metas do PPA, elencadas no PNPM, segundo repercussão orçamentária direta;
- Excluir as metas que não apresentem repercussão orçamentária direta;
- Estabelecer vinculação entre as metas do PPA com repercussão orçamentária direta, com as iniciativas presentes na LOA 2013 através de avaliação de compatibilidade;
- Resultado - Objetivos/Metas associadas a Iniciativas.

O PNPM elenca 59 Objetivos/metasp do PPA, das quais 28 apresentam repercussão orçamentária direta e 31 não apresentam, conforme classificação explicitada na tabela 02. Estão presentes na LOA 2013 21 Objetivos/Metas.

**Tabela 02:** Resumo das Metas  
(segundo a repercussão orçamentária direta)

Repercussão Orçamentária Direta	Nº
Não	31
Sim, vinculada à LOA/2013	21
Sim, mas objetivos ausentes da LOA/2013	7
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>

*Fonte: PNPM 2013-2015 (elaboração própria).*

As 21 Metas que apresentam repercussão orçamentária, cujos objetivos estão presentes na LOA/2013, são avaliadas quanto à compatibilidade com as iniciativas presentes no mesmo Objetivo. Assim o binômio Objetivo/Meta se transforma em Objetivo/Iniciativa. O resultado pode ser visualizado na Tabela D1 do Anexo I.

**3ª Etapa - Objetivos** - Nos casos em que constam apenas os Objetivos, retornar as ações do PNPM a que se vinculam e selecionar as iniciativas na LOA 2013, através de avaliação de compatibilidade:

- Resultam em Objetivos associados a Iniciativas.

Dos 43 Objetivos gerais elencados inicialmente no PNPM, 35 estão presentes na LOA 2013. Cada Objetivo é associado a uma ou mais ações do PNPM e, a partir de análise de compatibilidade passa a se vincular com uma ou mais iniciativas presentes na LOA/2013. Assim, os 35 Objetivos passam a se associar a iniciativas, se transformando no binômio Objetivo/ Iniciativa. O resultado pode ser visualizado na Tabela C do **Anexo I**.

**4ª Etapa - Objetivos e Iniciativas:** Ao mapeamento inicial de Objetivos/Iniciativas elencados no PNPM, serão incorporadas os Objetivos/Iniciativas resultantes dos processos 2 e 3.

- Só serão incluídas as iniciativas vinculadas às ações do PNPM, que estejam presentes na LOA/2013;
- Resultado – Conjunto de Programas, Objetivos e Iniciativas que compõem o PNPM, no âmbito do Orçamento Mulher.

A listagem inicial de 144 iniciativas é submetida à verificação de presença na LOA/2013 e ao final desse processo são incorporadas as listagens de Objetivos/Iniciativas obtidas dos processos 2 e 3.

Assim, a seleção final de Programas, Objetivos e Iniciativas que compõem o PNPM, no âmbito do Orçamento Mulher, é composta por 62 Objetivos associados a 87 iniciativas. O resultado pode ser visualizado na Tabela D3 do Anexo I.

**5ª Etapa – Seleção das Ações Orçamentárias.** Como regra geral serão incluídas todas as ações orçamentárias vinculadas a cada iniciativa. Excepcionalmente se retorna ao PNPM para verificar compatibilidade e adequar seleção de ações. Isso porque algumas iniciativas são compostas de número significativo de ações, sendo necessário retornar a ação do PNPM a que se vincula para análise de adequação à seleção.

- Resultado – Conjunto de Programas, Objetivos, Iniciativas e ações orçamentárias que compõem o PNPM presentes na LOA/2013

Todo o processo resultou na seleção de um conjunto de Programas, Objetivos, Iniciativas e Ações Orçamentárias que compõem o PNPM presentes na LOA/2013, conforme Anexo II, com o seguinte detalhamento:

**Tabela 03: Bloco A- Seleção do PNPM para o Orçamento Mulher**

<b>Detalhamento da Seleção</b>	<b>Nº</b>
Programas	27
Objetivos	59
Iniciativas	81
Ações	135
Planos Orçamentários vinculados às Ações	263
Planos Orçamentários com descrição “Não Aplicável”	66

*Fonte: PNPM 2013-2015 (elaboração própria).*

A expressiva redução dos 100 objetivos listados inicialmente para os 59 da seleção final pode ser explicada tanto pelo caráter qualitativo de um conjunto de metas e iniciativas,

como pelas consequências das mudanças ocorridas no processo orçamentário após a aprovação do PPA 2012-2015. O processo de aglutinação de ações certamente repercutiu nos objetivos e iniciativas presentes na LOA/2013. **Em julho de 2013 o MPOG divulgou uma atualização do PPA, considerando essas alterações. Com isso supõe-se que as vinculações presentes no PNPM serão revisadas.**<sup>7</sup>

**6ª Etapa – Seleção dos Planos Orçamentários.** Considerando seu caráter gerencial e em muitos casos ainda em construção, o conjunto dos POs de cada ação será contemplado na seleção. Excepcionalmente, somente os Planos Orçamentários que se vincularem ao conceito geral do OM serão selecionados.

Conforme descrito acima, algumas etapas necessitam de avaliações subjetivas o que pode resultar em equívocos na seleção de iniciativas e ações orçamentárias incorporadas ao OM. Tal problema pode ser sanado a partir da validação dos órgãos executores em 2013, além da aprovação e cumprimento das emendas ao PLDO/2014 citadas acima.

#### **Bloco B: Despesas carimbadas no PPA/LOA:**

A seleção de Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações nesse bloco teve como base o PPA 2012-2015 e o PLOA 2013, consultados através do SIOP Acesso Público – através da busca por palavras-chaves no Cadastro de Ações e no Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária –, e do Universo LOA/2013 Elaboração no Siga Brasil.

- O Cadastro de Ações apresenta um conjunto de informações detalhadas que evidenciam o desenho da ação. São apresentados o produto da ação, descrição, forma de implementação, detalhamento da implementação, financeiro e base legal.
- O Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária apresenta a classificação institucional (Órgão e UO), Funcional Programática, além dos planos orçamentários.
- O Universo *LOA 2013 Despesa PL Detalhado Elaboração no Siga Brasil*, possibilita a conexão entre o PPA e a LOA, explicitando a descrição dos objetivos, iniciativas, ações e planos orçamentários

Foram realizadas pesquisas com as seguintes palavras-chaves:

- Mulher, Raça, Racial, Gênero, Gestante, Cegonha, Matern, Feminin, Afro, Negr, Lésbica, Fobia, LGBT, Trabalhadora, Pescadora, Quebradeira

O resultado das pesquisas é comparado ao Bloco A e somente as ações que não estiverem presentes Bloco A serão selecionadas e classificadas como Bloco B. Todos os POs das ações selecionadas estão inclusos, mas excepcionalmente serão selecionados os Planos Orçamentários que se vincularem ao conceito geral do OM.

---

Segundo a Lei nº 12.593/ 2012, que institui o PPA 2012 a 2015, em seu art. 21 § 4 o Poder Executivo, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional, deverá incluir, excluir ou alterar Iniciativas, adequar as vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas e incluir, excluir ou alterar Metas. Já o § 5 autoriza o Poder Executivo a incluir, excluir ou alterar as informações gerenciais, indicadores, metas de caráter qualitativo, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária.

A seleção de Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações é detalhada na Tabela nº 4 abaixo, e a listagem completa está disponível no Anexo II .

**Tabela 04: Bloco B – Seleção para o Orçamento Mulher**

<b>Detalhamento da Seleção</b>	<b>Nº</b>
Programas	16
Objetivos	24
Iniciativas	32
Ações	34
Planos Orçamentários vinculados às Ações	111
Planos Orçamentários com descrição “Não Aplicável”	18

*Fonte: PNPM 2013-2015 (elaboração própria).*

### **Bloco C: Despesas carimbadas em normas legais ou orientações para execução ou onde as mulheres são maioria dos beneficiários:**

A seleção desse Bloco considerou três dimensões:

- i. Consulta SIOP LEGIS: apresenta normas referentes ao Orçamento e Planejamento, leis e decretos de 2012 até junho/2013 <sup>8</sup>, que possam visibilizar a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e/ou da igualdade de gênero, étnico-racial, orientação sexual, a partir das palavras chaves:
  - Mulher, Raça, Racial, Gênero, Gestante, Matern, Feminin, Afro, Negr, Lésbica, LGBT, Fobia.
- ii. SIOP Acesso Público: Cadastro de Ações e Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária, através da busca das seguintes palavras-chaves e Universo LOA 2013 Despesa PL Detalhado Elaboração no Siga Brasil :
  - Sex, Doméstico, Adolescente, Juventude, Deficiência, Indígena, Quilombo, Tradicionais, Idosa, tráfico, Viver sem limites, solidária, catadores, crack
- iii. Novas informações sobre as características gerais da população, especialmente os resultados do Censo 2010 divulgados pelo IBGE. <sup>9</sup>

<sup>8</sup> [http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao\\_2012\\_e\\_2013](http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao_2012_e_2013)

<sup>9</sup> Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia/default\\_caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_religiao_deficiencia/default_caracteristicas_religiao_deficiencia.shtm)



**Tabela 05: Bloco C – Seleção para o Orçamento Mulher**

<b>Detalhamento da Seleção</b>	<b>Nº</b>
Programas	20
Objetivos	28
Iniciativas	33
Ações	41
Planos Orçamentários vinculados às Ações	91
Planos Orçamentários com descrição “Não Aplicável”	22

*Fonte: PNPM 2013-2015 (elaboração própria).*

### **Bloco D - Despesas gerais com potencialidade de impacto na vida das mulheres**

- i. Foram realizadas consultas no SIOP e no SIGA Brasil, Universo LOA 2013 Despesa PL Detalhado, a partir das seguintes palavras chaves:

Educação Infantil, Educação Básica, Brasil Sem Miséria, Melhor em Casa, Segurança Alimentar, Micro, UPA, UBS, farmácia, bucal, família, urgência Luz,

- ii. Do resultado da consulta foram selecionadas as ações que não estão presentes nos critérios anteriores.
- iii. Foram verificadas a adequação das ações ao conceito geral do Orçamento Mulher
- iv. Resultado: Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações/Planos Orçamentários

**Tabela 06: Bloco D – Seleção para o Orçamento Mulher**

<b>Detalhamento da Seleção</b>	<b>Nº</b>
Programas	19
Objetivos	31
Iniciativas	36
Ações	42
Planos Orçamentários vinculados às Ações	78
Planos Orçamentários com descrição “Não Aplicável”	19

### **2.2 Resumo da seleção de ações, segundo blocos de Critérios de Seleção**

As justificativas para o enquadramento de cada programa/objetivo/Iniciativa/ação nos blocos dos Critérios de Seleção estão disponíveis no Anexo III .

Passaram por seleção de Planos Orçamentários, 16 ações orçamentárias, que podem ser consultadas no Anexo II. Nas demais ações, todos os POs foram selecionados. O processo de análise das ações orçamentárias para o ano de 2013 resultou na seleção de **Programas, Objetivos, Iniciativas e ações**, conforme detalhamento na tabela a seguir:

**Tabela 07** Seleção Final do Orçamento Mulher na LOA/2013

Blocos de Critérios de Seleção	Programas	Objetivos	Iniciativas	Ações	Planos Orçamentários	POs classificados como "Não Aplicável"
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>118</b>	<b>178</b>	<b>253</b>	<b>543</b>	<b>125</b>

A classificação tomou como referência o nível de Ação, conforme é detalhado na tabela nº 8:

**Tabela 08:** Classificação das ações selecionadas para o Orçamento Mulher na LOA/2013, segundo blocos de Critérios de Seleção

Classificação das Ações, segundo blocos de Critérios de Seleção	Nº	%
A - PNPM	134	53
B - Despesas carimbadas no PPA/LOA	34	13
C - Despesas carimbadas em normas legais ou orientações para execução ou onde as mulheres são maioria dos beneficiários	42	17
D - Despesas gerais com potencialidade de impacto na vida das mulheres	43	17
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>100</b>

### 3. Categorias de análise que orientam o processo de classificação dos Programas/Objetivos/Iniciativas/Ações que compõem o Orçamento Mulher

A nossa perspectiva de análise está orientada a discernir as alternativas construídas nas políticas e no orçamento público, no sentido de responder aos direitos das mulheres. Alternativas que, visando a equidade, considerem: (i) as mulheres como sujeita e beneficiária da ação; (ii) as realidades distintas dos grupos a que pertencemos; e (III) as desigualdades persistentes entre nós, produzidas e reproduzidas pelas estruturas exploração capitalista e da dominação racista, patriarcal e heteronormativa que sustenta o Estado brasileiro.

Por outro lado, nossa análise visa identificar se e como as políticas públicas lançam mão das relações hierárquicas de gênero e raça para potencializar resultados em termos de gasto, receita e endividamento público, dentro da lógica injusta do ajuste fiscal.

Pretendemos que esses instrumentos de análise sirvam à denúncia, tanto quanto à adoção de medidas para enfrentar as múltiplas formas de desigualdades vividas pelas mulheres.

*Vinculação dos programas/objetivos/iniciativas/ações às categorias de análise.*

Foram construídas sete **Categorias de Análise (CA)** para demonstrar como as políticas públicas e o orçamento respondem aos direitos das mulheres e favorecem a nossa luta por autonomia:

**1) Responsabilidades do Estado com a reprodução social: Políticas públicas relacionadas à economia do cuidado:** essa categoria elenca áreas diretamente relacionadas à reprodução da força de trabalho e cuidado da família. São processos que envolvem a criação d@s filh@s, a guarda das crianças, a atenção com a família e com a comunidade, em especial, com os parentes idos@s, enfermos, pessoas com deficiência ou outras necessidades, além das tarefas domésticas.

A perspectiva de análise deve considerar a contribuição das políticas na desoneração das mulheres dessas tarefas reprodutivas e não remuneradas, uma vez que a liberação do tempo gasto na execução das mesmas pode abrir condições mais favoráveis para as mulheres buscarem a sua autonomia econômica, além de outras condições fundamentais para viver bem como o autocuidado, o descanso e o lazer. Também é preciso analisar se, pelo contrário, há políticas públicas que lançam mão de papéis/tarefas tradicionalmente exercidas pelas mulheres para ampliar a eficiência dessas ações, reforçando o papel tradicional das mulheres, **reduzindo seu tempo disponível** para as outras atividades produtivas e remuneradas, limitando assim suas condições de romper com a dependência econômica, entre outras formas de dominação/subordinação.

Nessa Categoria de Análise é fundamental observar os seguintes elementos:

- A Promoção do acesso das mulheres à moradia digna, garantindo qualidade e acesso à infraestrutura de bens, serviços públicos e equipamentos sociais é uma das ações previstas no PNPM 2012-2014. No sentido de delimitar as ações orçamentárias que serão monitoradas no âmbito do Orçamento Mulher, buscou-se preliminarmente o conceito adotado pelo IPEA(2010)

“a infraestrutura social e urbana envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos”. (IPEA, 2010, p.32)

Para um acompanhamento que refletisse a totalidade dos investimentos em infraestrutura social seria preciso monitorar 4 dos 6 eixos em que está organizado o PAC 2.

**Eixo Cidade Melhor :** saneamento; Prevenção em Áreas de Risco; Mobilidade Urbana; Pavimentação;

**Eixo Comunidade Cidadã:** UBS – Unidade Básica de Saúde; UPA – Unidade de Pronto Atendimento; Creches e Pré-escolas; Quadras Esportivas nas Escolas; Centros de Artes e Esportes Unificados;

**Eixo Minha Casa, Minha Vida:** Minha Casa, Minha Vida; Urbanização de Assentamentos Precários; Financiamento Habitacional – SBPE;

**Eixo Água e Luz para Todos :** Luz para Todos; Água em Áreas Urbanas; Recursos Hídricos

No entanto, é importante considerar que o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, é apenas uma das fontes de financiamento do PAC 2 – 2011/2014, que, em seu 7º balanço, representava cerca de 10% do total executado no período. Ou seja, dos R\$ 557,4 bilhões executados até 30/04/2013, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União contribuiu com apenas R\$ 56,2 bilhões.

O monitoramento unicamente dessa fonte de financiamento para tais políticas pode induzir a avaliações distorcidas da realidade. Assim, o Orçamento Mulher acompanhará de forma focada a questão da infraestrutura social, envolvendo os seguintes subtemas: saúde, proteção social, educação básica, segurança alimentar e nutricional e moradia digna, inclusive algumas ações pontuais relativas ao acesso a água, luz, saneamento, resíduos sólidos.

- As transferências diretas como o Benefício de Prestação Continuada, a Renda Mensal Vitalícia, o Seguro-Desemprego, o Bolsa Família e os benefícios da Previdência Social, apesar de afetarem diretamente a vida das mulheres, não constam entre as ações selecionadas para o Orçamento Mulher, pois a partir de sua regulamentação, o poder público não interfere diretamente em sua execução orçamentária. Além disso, o volume de recursos envolvidos nessas transferências diretas, todos na casa dos bilhões, certamente causaria uma distorção no processo de monitoramento do orçamento mulher, que envolve várias políticas na casa dos milhões. É bom lembrar que o monitoramento do processo de regulamentação de tais políticas, continuará a ser feito pelas organizações e movimento de mulheres e feministas

### **Considerando esses aspectos, propõe-se os seguintes subtemas:**

1.1 **Saúde:** Programas estruturantes da saúde, e ações específicas: idoso, criança e adolescente, pessoa com deficiência, indígenas, quilombolas.

1.2 **Proteção Social:** Assistência Social: Proteção Social Básica, Proteção Social Média e Alta Complexidade e ações vinculadas às transferências diretas – ações relacionadas ao BPC e RMV, Bolsa Família, inclusão previdenciária e benefícios previdenciários, e seguro-desemprego. As transferências diretas não serão incluídas no OM 2013.

**Educação:** ações vinculadas a educação básica, com destaque para a educação Infantil e creches(MDS).

**1.4 Segurança Alimentar e Nutricional:** ações vinculadas aos equipamentos públicos, como restaurantes e cozinhas populares, distribuição de alimentos a grupos específicos, educação alimentar

**1.5 Infraestrutura social vinculada ao direito a moradia** ações que promovem o acesso a moradia digna e algumas ações pontuais relativas ao acesso a água, luz, saneamento, resíduos sólidos.

**1.6 Ações transversais vinculadas à prevenção ao uso do crack e outras drogas e assistência aos usuários.**

**2) Autonomia econômica das mulheres e Igualdade no mundo do trabalho no campo e na cidade:** conjunto de ações orçamentárias que podem favorecer as lutas das mulheres contra a dependência econômica e pelo reconhecimento, valorização do trabalho realizado nas esferas produtiva e reprodutiva. Nessa categoria estão as ações vinculadas à autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; políticas para o desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, relativas à ampliação das habilidades e capacidades das mulheres, além daqueles meios que permitam a plena realização desses atributos (Castro. 2011) .

- Desenvolvimento das capacidades e habilidades das mulheres: Educação (EJA, elevação da escolaridade, educação profissional, superior), qualificação e capacitação profissional, inclusive gerencial, inclusão digital
- Efetivação das capacidades e habilidades : direito á terra, compras públicas, estabelecimento de preços mínimos, crédito, assistência técnica, assistência gerencial, apoio a comercialização, intermediação de serviços autônomos, intermediação ativa, etc,
- Setores: agricultura familiar, economia da cultura, economia do turismo, economia solidária, empreendedorismo, cooperativas, entre outros.

**3) Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos:** os objetivos/ações orientadas a garantir o direito das mulheres a viver com saúde e não morrer por causas evitáveis, garantindo seu direito à saúde integral, inclusive reprodutiva e sexual; evitando mortes prematuras e sofrimentos evitáveis.

A análise deve evidenciar a concepção governamental predominante, se orientada por uma perspectiva materno-infantil ou se norteadada pela concepção da saúde integral das mulheres, inclusive saúde reprodutiva e sexual.

**4) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres-** ações vinculadas às dimensões da prevenção, assistência, proteção às vítimas, punição dos

agressores e promoção do direito das mulheres a uma vida sem violência, com foco nas situações de violência doméstica, exploração sexual e tráfico de mulheres

**5) Cultura da Igualdade e Promoção de Direitos e Cidadania** - ações orientadas à promoção da igualdade e ao combate a discriminação: sexismo, racismo, homofobia, lesbofobia e transfobia. Compõem esse conjunto as políticas de ação afirmativa, de promoção dos direitos humanos, de promoção dos direitos das mulheres negras e das mulheres indígenas, de lésbicas, mulheres bissexuais, transexuais e transgênero.

**6) Direito ao acesso a cultura, esporte, e lazer-** ações que promovam o acesso à cultura, esporte, e lazer.

**7) Democratização do Poder-** Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão. São ações vinculados à:

- Institucionalização: gestão, participação, monitoramento, avaliação das políticas governamentais;
- Capacitação de servidores e agentes públicos para políticas de inclusão e enfrentamento as desigualdades gênero, raça etnia, orientação sexual e de classe;
- Fortalecimento dos organismos de mulheres nos estados, DF e municípios: conselhos, secretarias, coordenadorias das mulheres;
- Democratização do processo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas;
- Política externa - agenda da promoção da igualdade de gênero, raça etnia, orientação sexual e de classe.

### **3.1 Resumo da classificação das Ações, segundo Categorias de Análise**

Ressalte-se que, como o planejamento governamental não considera em sua concepção a perspectiva da igualdade de gênero e raça, em alguns casos o enquadramento de alguns programas/objetivos/Iniciativas/ações incorpora elementos subjetivos, a partir das contribuições do movimento. Ressalte-se ainda que, mesmo que a ação possa ser enquadrada em mais de um critério de seleção ou categorias de análise distintas, considerou-se a classificação predominante. Assim, cada ação é classificada em apenas um critério de seleção e uma categoria de análise, não havendo duplicidade de classificação e nem de valor. O resultado da classificação está disponível no Anexo III.

A tabela 9 apresenta o resumo geral do processo de classificação:

**Tabela 09** : Classificação das ações selecionadas para o Orçamento Mulher na LOA/2013, segundo Categorias de Análise

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Ações</b>	<b>%</b>
1. Responsabilidade do Estado com a reprodução social: Políticas Públicas relacionadas à economia do cuidado.	109	43
1.1. Saúde	27	11
1.2. Proteção Social	21	8
1.3. Educação	21	8
1.4. Segurança Alimentar e Nutricional	7	3
1.5. Infraestrutura social vinculada ao direito a moradia	31	12
1.6. Ações transversais vinculadas à prevenção ao uso do crack e outras drogas e assistência aos usuários	2	1
2. Autonomia econômica das mulheres e Igualdade no mundo do trabalho no campo e na cidade	78	31
3. Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	15	6
4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres	8	3
5. Cultura da Igualdade e Promoção de Direitos e Cidadania	16	6
6. Direito ao acesso a cultura, esporte, e lazer	12	5
7. Democratização do Poder	15	6
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria

#### 4. Orçamento Mulher e o SIGA BRASIL.

Até 2005, o processo de seleção e estruturação do OM era conduzido a partir do Banco de Dados “Execução Orçamentária e Financeira da União”, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN, que naquele momento não era atualizado diariamente, e cuja fonte de origem é o Sistema Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Os programas eram pesquisados um a um a cada mês. Tudo isso incorporava uma série de dificuldades a rotina de monitoramento. Em 2005, o Senado Federal passa a disponibilizar o SIGA BRASIL “que é um sistema de informações sobre o orçamento público que permite acesso amplo e facilidade ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta,” com atualizações diárias.

Esse sistema possibilitou a criação de orçamentos temáticos e, através de parceria do Senado Federal com o CFEMEA, o Orçamento Mulher foi o primeiro orçamento temático a ser incluído como consulta permanente e está disponível na página do Senado Federal.<sup>10</sup> Nesse sentido, o SIGA BRASIL tem sido um instrumento extremamente importante na democratização do processo orçamentário.<sup>11</sup>, possibilitando uma intervenção qualificada do movimento de mulheres no decorrer do processo orçamentário, tanto do ponto de vista temático como regional.

Reafirmando esse compromisso, o SIGA Brasil em 2013 tem sido fundamental no processo de reconexão do PPA e da LOA. Ao disponibilizar no Universo LOA 2013 Despesa Execução além do Programa e da ação, seu detalhamento em Planos Orçamentários e os objetivos e iniciativas relacionados, o SIGA possibilitou a manutenção dos orçamentos temáticos e garantiu algumas possibilidades de continuidade do controle social.

A cada ano o Orçamento temático Mulher vem apresentando um conjunto de consultas diferenciado, especialmente para os períodos até 2011 e 2012, conforme discriminadas no Anexo II. Para o exercício de 2013, as variáveis envolvidas sofreram alterações, como se observa na especificação abaixo:

- **Despesas Orçamento Mulher 2013 – Variáveis:**  
Critérios de Seleção, Categorias de Análise, Órgão, UO, Programa, Objetivo, Iniciativa, Ação, Subtítulo – UF/Município, Plano Orçamentário.

Assim, são propostas as seguintes consultas para 2013:

- **LOA 2013 - Despesa Execução - Orçamento Mulher**
  - Aba 1 - Categoria de Análise (categoria macro) e Critério de Seleção
  - Aba 2 - Categoria de Análise (com abertura da Categoria 1 em subcategorias), Programa, Ação e Plano Orçamentário
  - Aba 3 - Critério de Seleção, Programa, Ação e Plano Orçamentário
  - Aba 4 - Programa(Cod/Desc), Ação (Cod/Desc), Plano Orçamentário (Cod/Desc)
  - Aba 5 - Órgão, UO, Programas, Ação e Plano Orçamentário
  - Aba 6 – Aba “mãe” : Categoria de Análise (Cod),(com abertura da Categoria 1) e Critério de Seleção (Cod), Programa (Cod/Desc), Objetivo (Cod), Iniciativa (Cod), Ação (Cod/Desc), Plano Orçamentário (Cod/Desc)
- **LOA 2013 - Despesa Execução - Sec. Especial de Políticas para as Mulheres**

<sup>10</sup> [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)

<sup>11</sup> CFEMEA, ORÇAMENTO MULHER – Políticas para Viver Bem, elaborado por Célia Vieira e Gilda Cabral. Brasília, maio de 2012



- LOA 2013 - Execução Emendas - Orçamento Mulher
- Orçamento Mulher – Programa, Ação, Subtítulo, Plano Orçamentário descentralizados para Estados e Municípios 2013
- Orçamento Mulher repasses 2013
- Secretaria da Mulher - recursos descentralizados - 2013
- UO, Programa, Objetivo, Iniciativa, Ação Subtítulo – UF/Município, Plano Orçamentário
- Programa, Objetivo, Iniciativa, Ação, Subtítulo – UF/Município, Plano Orçamentário Cod/Des

**Gráficos:**

- I. Execução Secretaria de Políticas para Mulheres - Gráfico colunas - Dotação inicial, Autorizado, Empenhado, Liquidado, Pago
- II. Valor total Autorizado, Empenhado, Liquidado, Pago
- III. Categoria de Análise: Empenhado/Autorizado
- IV. Critério de Seleção: Empenhado/Autorizado

## **Perspectivas para o aperfeiçoamento do Orçamento Mulher em 2014**

As mudanças ocorridas no processo orçamentário tornaram o processo de monitoramento muito mais complexo do que sempre foi, além de promover uma forte redução na transparência, como fica evidenciado no decorrer do trabalho.

Por outro lado, as mudanças também trazem algumas inovações, como um conjunto de indicadores e metas associadas aos objetivos, que em tese poderão permitir o monitoramento das políticas públicas a partir de suas “entregas de bens e serviços à sociedade”, mas que devem ser analisados detidamente, em estudos específicos.

Para encontrar o equilíbrio entre os ganhos e perdas, acreditamos que é preciso que a participação social se torne prioridade no Governo Federal. É preciso que os processos de planejamento e orçamento sejam menos complicados e estejam acessíveis para que qualquer pessoa possa contribuir com as decisões políticas tomadas, fortalecendo assim a nossa democracia.

Atualmente, o Governo Federal vem investindo no monitoramento das agendas transversais e nos Fóruns Interconselhos. Também estão previstas reuniões com os Conselhos Nacionais no segundo semestre, para que eles apresentem as suas críticas às agendas transversais. Em seguida o Governo cuidará de sistematizá-las para incluir em um novo relatório, a ser apresentado no ano que vem.

Outra novidade é a divulgação do PPA 2012-2015 atualizado em julho/2013, onde se nota que um conjunto expressivo de metas foram excluídas, incluídas e alteradas, o que pode significar um melhor desenho das metas previstas, espelhando os avanços no processo de pactuação e amadurecimento do processo de planejamento, mas também pode significar retrocessos nos compromissos já assumidos com a sociedade, o que é motivo de preocupação.

## Referências Bibliográficas

BRASIL, Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2011

Brasil.IPEA. Infraestrutura social e urbana no Brasil : subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.v. 2 (912 p.):

Brasil, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. 7º Balanço do PAC 2 disponível em [:http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo](http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão. A política social brasileira e o estado de bem-estar- entrevista com Jorge Abrahão de Castro, em Revista do Instituto Humanitas Unisinos nº 367, 27/06/2011. Disponível em:

[http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3967&secao=367](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3967&secao=367)

CFEMEA – Metodologia Orçamento Mulher 2012 – Brasília, 2012

CFEMEA, ORÇAMENTO MULHER – Políticas para Viver Bem, elaborado por Célia Vieira e Gilda Cabral. Brasília, maio de 2012

CFEMEA. LOA 2013 – Participação Prá Valer Tem Que Ter Transparência e Controle Social Forte. Elaborado por Gilda Cabral. Brasília, novembro de 2012. No prelo

<http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-PT.pdf>

# ANEXOS