

6.10.02 - Serviço Social/Serviço Social Aplicado.

## ORÇAMENTO DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA MULHERES NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2012 A 2020

Giovana Feitosa Felisberto<sup>1\*</sup>, Sandra Oliveira Teixeira<sup>2</sup>

1. Estudante do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (SER-ICH-UnB)
2. Professora do SER-ICH-UnB - Departamento de Serviço Social/Orientadora

### Resumo

No texto objetivamos identificar o gasto em ações específicas para mulheres no âmbito do planejamento e execução orçamentária do DF, ocorrido entre 2012 a 2020, considerando o contexto de um longo ajuste fiscal, da gravidade das desigualdades de gênero e ausência de mecanismo de monitoramento do orçamento sob a perspectiva de gênero. Para tanto, identificamos e analisamos ações específicas para mulheres e sua execução orçamentária no âmbito da função “direitos da cidadania”. Observamos tímidas e irregulares iniciativas de inserção de ações específicas para mulheres no planejamento e orçamento estatal no DF e o desfinanciamento dessas ações, sobretudo após o ano de 2016, quando se aprofundou a austeridade no país. Tais resultados levam a concluir o precário planejamento e orçamento no atendimento a algumas necessidades das mulheres e a urgência na instituição de mecanismos de monitoramento do orçamento sob a perspectiva de gênero no DF.

**Palavras-chave:** Orçamento público; gênero; ajuste fiscal.

**Apoio financeiro:** CNPq

### Introdução

O orçamento público, processo e resultado da luta de classes e do próprio estágio de desenvolvimento do capitalismo, tornou-se elemento estruturante na acumulação capitalista, com financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho (OLIVEIRA, 1998). O resultado das lutas em torno do orçamento público sempre pendem hegemonicamente para os interesses do capital, o que não significa que sujeitos políticos não disputam o orçamento para mitigar desigualdades sociais. Assim, diante das desigualdades de gênero, têm sido desenvolvidas uma miríade de experiências históricas em diversos países acerca do orçamento sensível ao gênero.

Na reduzida literatura produzida sobre o tema, identificamos apenas dois estudos, produzidos pelo CFEMEA e CRIOLA, referentes ao tema “Orçamento Mulher” no DF, com última publicação realizada no ano de 2010. De modo geral, essa literatura mostrou estrangulamentos sofridos nas despesas de programas voltados para mulheres em decorrência do ajuste fiscal permanente antes do ano de 2016 e a ausência da perspectiva da igualdade de gênero e raça no planejamento e orçamentação governamental. (MATOS, 2009; PEREIRA *et al.*, 2010; PIRES, 2012; SALVADOR; YANNOULAS, 2013; REIS, 2014; ARAÚJO, 2018; PIRES, 2020).

As desigualdades de gênero têm sido agravadas em tempos neoliberais e de constante ajuste fiscal na região latinoamericana. No pós golpe de 2016, foram decretadas medidas que aprofundaram o ajuste fiscal já praticado no país, que enfraqueceram ainda mais a situação das finanças dos governos subnacionais (OLIVEIRA, 2020) e pioraram as condições de vida, principalmente de mulheres (DOMINGUEZ, 2018). Nesse cenário, destaca-se, ainda, a oposição de governos em assegurar um instrumento de transparência e monitoramento das despesas no orçamento voltado para mulheres. No DF, o governador Ibaneis Rocha vetou integralmente o projeto de lei (PL) 1.210, de autoria da deputada Arlete Sampaio, que criou o relatório temático “Orçamento Mulheres”. (CLDF, 2021).

Este estudo, portanto, objetiva identificar o gasto em ações específicas para mulheres no âmbito do planejamento e execução orçamentária do DF, ocorrido entre 2012 a 2020, considerando o contexto de um longo ajuste fiscal, avanço da cruzada antigênero na região latinoamericana (CORREA; PARKER, 2021) e ausência no DF de um mecanismo de monitoramento das despesas voltadas para mulheres.

### Metodologia

O orçamento sensível ao gênero refere-se ao “fato de os orçamentos incorporarem ou não a perspectiva de gênero do ponto de vista analítico e, ao mesmo tempo, implica certa noção de obrigação dos orçamentos públicos, ou seja, de o Estado integrar a dimensão de gênero.” (RAES, 2008). Analisar o orçamento sob esta perspectiva é complexo e não significa a defesa de um orçamento separado para mulheres. Por exemplo, trata-se de uma investigação que abrange diferentes níveis: ações que são voltadas diretamente para atendimento das necessidades das mulheres, ações relacionadas à reprodução social, implicações de receitas e de gastos públicos sobre mulheres, homens e pessoas não binárias, entre outros aspectos.

Na análise do orçamento sensível ao gênero nesta pesquisa elegemos apenas uma dimensão do

orçamento do DF: despesas em ações específicas voltadas para mulheres classificadas orçamentariamente na função 14 “direitos da cidadania”. Para tanto, selecionamos no plano plurianual (PPA), as ações e seus respectivos atributos (meta, público-alvo, indicador) que tinham as seguintes palavras-chaves: mulheres, gênero, feminino. Destaca-se que consideramos a diversidade na composição de mulheres para delimitação nesse campo de análise. Após esta seleção, extraímos os dados da execução orçamentária das ações classificadas da função “direitos da cidadania” no Portal da Transparência - DF.

A análise das despesas orçamentárias abrangeu 5 anos de diferentes mandatos governamentais no DF: 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020. Considerou-se o primeiro e terceiro ano dos planos plurianuais 2012-2015 (Governador Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores), 2016-2019 (Governador Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro) e 2020-2023 (Governador Ibaneis Rocha, do Movimento Democrático Brasileiro), porque expressa o segundo e último ano de cada mandato governamental. Esse tempo possibilita comparar fases anterior e posterior ao aprofundamento do ajuste fiscal permanente no âmbito do DF. Quanto ao PPA 2020-2023, não foi considerado o ano de 2022, ainda em andamento no momento de escrita desse texto.

Com base na perspectiva crítica analítica de orçamento e políticas sociais, de autoria de Salvador e Teixeira (2014), elegemos três aspectos na investigação: 1) o montante do gasto em ações específicas para mulheres (evolução do execução de recursos); 2) direção do gasto, o qual informa as prioridades da aplicação do recurso no âmbito das ações; 3) magnitude do gasto, que corresponde à dimensão das despesas em ações específicas para mulheres no âmbito da totalidade da intervenção do Estado (gasto *per capita*; comparação desse dispêndio em relação ao orçamento geral do DF e à dívida pública no DF).

O levantamento bibliográfico abrangeu artigos publicados na base do Scielo e monografias, dissertações e teses disponíveis no banco de dados da Biblioteca da UnB referente aos seguintes temas: fundo público, orçamento no DF, orçamento sensível ao gênero e orçamento mulher. O levantamento documental englobou informações relacionadas às desigualdades sociais no DF, especialmente de classe, gênero e raça (estudos CODEPLAN) e ao planejamento, execução orçamentária e prestação de contas (PPA, Portal da Transparência-DF, Relatório de Atividades - Prestação de Contas Anual do Governador). Os dados orçamentários foram atualizados com base no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) a preços de 2021.

## Resultados e Discussão

No que diz respeito à perspectiva de gênero e de programas específicos para mulheres, constatamos a residualidade no trato das desigualdades de gênero relacionadas pelos estudos da área no processo de planejamento governamental dos três PPAs e no orçamento do DF (CRIOLA; CFEMEA, 2010).

Notamos a presença retraída da perspectiva de gênero nos planos. A perspectiva de gênero foi mencionada nos três planos, mas de forma residual, em alguns programas temáticos. Na dimensão estratégica do plano, apenas no PPA 2012-2015 a perspectiva de gênero foi mencionada, mas só em um dos seis objetivos do macrodesafio “garantir ao cidadão um atendimento de saúde integral e humanizado”. Além disso, identificamos a existência de programa específico para mulheres somente no PPA 2012-2015, denominado por “Emancipação das Mulheres”, com 5 ações orçamentárias, apresentadas a seguir: “Implantação do Plano Distrital de política para as mulheres”; “Desenvolvimento de ações de defesa, garantia e ampliação dos direitos das mulheres”; “Manutenção das Unidades de Atendimento à Vítima e ao Agressor”; “Manutenção e funcionamento do Conselho Distrital da Mulher”; “Desenvolvimento de Ações Relacionadas ao Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher”. Apenas parte destas ações foram mantidas nos PPAs seguintes, 2016-2019 e 2020-2023, nos programas “Segurança Pública com Cidadania” e “Direitos Humanos”, respectivamente. Notamos, ainda, um conjunto de ações previstas nos PPA, mas que não apareceram no relatório de execução orçamentária: 2 ações no PPA 2012-2015, 5 ações no PPA 2016-2019 e 2 ações no PPA 2020-2023.

Quanto ao montante do gasto em ações específicas para mulheres no orçamento do DF, constatamos redução de recursos na maior parte do tempo. A quantia aumentou de R\$ 1,7 milhão em 2012 para R\$ 6,3 milhões em 2014 e em seguida diminuiu para R\$ 2,3 milhões em 2016, R\$ 1,4 milhões em 2018 e R\$ 352 mil no ano de 2020. A totalidade destes recursos teve queda de 16,13% no ano de 2018 em relação ao ano de 2012.

Ao examinarmos a direção do gasto, notamos a priorização no financiamento de ações no atendimento às vítimas e ao agressor. Conforme Tabela 1, das 6 ações, apenas a ação “Manutenção das Unidades de Atendimento à Vítima e ao Agressor” apresentou execução orçamentária em todos os anos, com crescimento de 39,53% dos recursos no ano de 2018 em relação ao ano de 2012. Ressalta-se que, com exceção do ano de 2012, esta ação foi a que mais absorveu recursos no período analisado. Acrescenta-se que a ação “Desenvolvimento de ações de defesa, garantia e ampliação dos direitos das mulheres” foi financiada somente nos anos 2012 e 2014, o que é preocupante, tendo em vista que esta ação potencialmente contribuiria no processo preventivo à violência. Na Tabela 1 é possível observar, ainda, a inconstância das ações ao longo do tempo.

Ao longo do período analisado, o gasto em ações específicas para mulheres não ultrapassou 0,01% do total da execução orçamentária anual do DF. Estas ações são classificadas orçamentariamente na função “Direitos de Cidadania”, cujas despesas anuais variaram entre 0,43% e 2,00% da totalidade de despesas do orçamento. Ao relacionarmos o gasto dessas ações específicas com a quantidade de mulheres no DF, identificamos um baixo gasto per capita. No ano de 2012, foi gasto R\$ 1,48 por mulher no DF. Este valor aumentou para R\$ 4,42 em 2014 e em seguida decresceu para R\$ 1,57 em 2016 e R\$ 0,99 no ano de 2018. Além disso, constatamos que essas despesas com ações para mulheres sequer atingiram 1% dos dispêndios no

orçamento distrital com juros e amortização da dívida, com participação que esteve entre 0,07% (2020) e 0,85% (2014).

Tabela 1 – Execução orçamentária das ações específicas para mulheres - 2012 a 2020

| Ações específicas   | 2012                | 2014                | 2016                | 2018                | 2020              | Variação 2018/2012) |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Ações relacionadas ao pacto de enfrentamento à violência contra a mulher              | 121.494,41          | 502.682,88          | 435.718,99          | -                   | -                 |                     |
| Rede Mulher   | 14.494,97           | -                   | -                   | -                   | -                 |                     |
| Manutenção das unidades de atendimento à vítima e ao agressor                         | 602.982,19          | 4.920.818,48        | 1.585.949,40        | 841.353,37          | 306.443,15        | 39,53               |
| Desenvolvimento de ações de defesa, garantia e ampliação dos direitos das mulheres    | 1.039.161,00        | 342.859,57          | -                   | -                   | -                 |                     |
| Apoio à implementação do projeto: política para as mulheres - emancipação e autonomia | -                   | -                   | -                   | -                   | -                 |                     |
| Realização de eventos   | -                   | 630.866,24          | -                   | -                   | -                 |                     |
| Manutenção da Casa da Mulher Brasileira   | -                   | -                   | 361.100,53          | 649.966,15          | 46.271,86         |                     |
| <b>TOTAL</b>  | <b>1.778.132,57</b> | <b>6.397.227,17</b> | <b>2.382.768,91</b> | <b>1.491.319,53</b> | <b>352.715,01</b> | <b>-16,13</b>       |

Fonte: Portal da Transparência do DF. Elaboração própria. Dados atualizados pelo IGP-DI a preços de 2021.

De modo geral, estes resultados apontam para deterioração do financiamento de ações específicas para mulheres no âmbito do DF no contexto de aprofundamento do ajuste fiscal e de piora das condições de vida das mulheres.

## Conclusões

Em síntese, no âmbito da função “direitos de cidadania”, observamos as seguintes tendências: tímidas e irregulares iniciativas de inserção de ações específicas para mulheres no planejamento e orçamento estatal no DF; não execução orçamentária da totalidade das ações previstas no PPA; subtração dos recursos destinados às ações específicas para mulheres, sobretudo após o ano de 2016, quando ocorreu o aprofundamento da austeridade; inconstância de ações com execução orçamentária na série histórica de 2012 a 2020; pífia priorização dos gastos em ações específicas para mulheres no âmbito das agendas governamentais.

São tendências que dificilmente se contrapõem às desigualdades de gênero no DF, unidade federativa que ocupa a posição de maior desigualdade de renda no Brasil (IPEA, 2012) e que apresentou aumento no coeficiente de GINI, de 0.53, em 2015, para 0.58, em 2018 (CODEPLAN, 2020). O desfinanciamento de ações específicas para mulheres no DF ocorreu no momento de crescimento da participação das mulheres no grupo de desempregados, de 53,8% no 2º/2015 para 55,2% no 2º/2020, de elevação da taxa de desemprego para elas, de 15,8% (2/2015) para 20,7% (2/2020) (CODEPLAN; DIEESE, 2021), da gravidade da problemática da violência contra a mulher (DOMINICI, 2018), dentre outras expressões de desigualdades.

Esta pesquisa mostra a urgência no estabelecimento de mecanismos no âmbito do planejamento e orçamento que viabilizem o monitoramento do orçamento sob a perspectiva de gênero no DF, que abrange, mas não se reduz aos gastos destinados às ações específicas para mulheres. Isso contribuiria para análise crítica sobre o orçamento para alimentar as lutas com peças de combate às desigualdades de classe, gênero e raça também reproduzidas nos processos de planejamento e orçamento.

É relevante situar que o gasto em políticas sociais, que abrangem políticas específicas para mulheres, são apreendidos nas relações de reciprocidade e tensão entre capital e trabalho, ou seja, contribuem na acumulação capitalista (subsídios, reprodução da força de trabalho...) e no atendimento de necessidades sociais essenciais à própria reprodução da força de trabalho (alimentação, saúde, enfrentamento à violência...). Como desdobramento desta pesquisa, sugere-se avançar na análise da concepção das ações orçamentárias, considerando a perspectiva de gênero e relações étnico-raciais. Por exemplo, tais políticas voltadas para mulheres podem, simultaneamente, mitigar alguns níveis de desigualdades de gênero e raça e reproduzir funções tradicionais de maternidade, esposa e cuidadora, bem como incentivar o ingresso de mulheres, principalmente mulheres negras, em vínculos e relações de trabalho ainda mais precarizadas. Outro desdobramento da pesquisa é a necessidade em investigar a totalidade do orçamento sob a perspectiva de gênero e raça.

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Raquel Madureira de. **Orçamento e políticas públicas para mulheres: análise da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres entre 2012 e 2015**. 2018. 82 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) —Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- CLDF. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **CPI do Feminicídio aprova relatório final que será encaminhado a autoridades do DF**. Publicado em 10/05/2021 14h45. Fonte: <https://www.cl.df.gov.br/-/cpi-do-feminic-c3-addio-aprova-relat-c3-b3rio-final-que-ser-c3-a1-encaminhado-a-autoridades-do-df> Data de acesso: 19/09/2021.
- CODEPLAN. Atlas do Distrito Federal 2020. 2020. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/atlas-do-distrito-federal-2020/>
- CODEPLAN; DIEESE. **SÍNTESE GRÁFICA - MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO**. Ped-DF, 2021. Disponível em: [https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Boletim-Sintese\\_Grafica\\_Mulheres\\_no\\_Mercado\\_de\\_Trabalho-PED-DF\\_2021-1.pdf](https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Boletim-Sintese_Grafica_Mulheres_no_Mercado_de_Trabalho-PED-DF_2021-1.pdf) Acesso em: 26.11.2021
- CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard. Prefácio. In CORRÊA, Sonia. **Políticas antigênero na América Latina**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids - ABIA, 2021.
- DAVIS, Ângela. Preface. In RODNEY, Walter. *How Europe Underdeveloped Africa*. London: Verso, 2018.
- CRIOLA; CFEMEA. **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro: Criola; CFEMEA, 2010.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.742, de 29 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2012-2015.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 5.602, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019.
- DISTRITO FEDERAL. **LEI Nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.
- DOMINGUEZ, Bruno. **Desigualdade adoce e mata**. RADIS, FIOCRUZ, 01/09/2018. Disponível em <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/reportagem/desigualdade-adoce-e-mata>
- DOMINICI, Maria Celeste Macedo. **VIOLÊNCIA DE GÊNERO E DESCONSTRUÇÃO DE CRENÇAS**. Texto para discussão nº 54. Codeplan. Dezembro 2018 Disponível em [https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD\\_54-Viol%C3%AAncia-de-G%C3%AAnero-e-Desconstru%C3%A7%C3%A3o-de-Cren%C3%A7as.pdf](https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD_54-Viol%C3%AAncia-de-G%C3%AAnero-e-Desconstru%C3%A7%C3%A3o-de-Cren%C3%A7as.pdf) Data de acesso: 26.11.2021.
- IPEA. Situação Social nos Estados: Distrito Federal. Brasília: IPEA, 2012.
- MATOS, Liziane Gonçalves de **As mulheres na democracia participativa : etnografia da participação feminina no Orçamento Participativo de Porto Alegre a partir das lideranças comunitárias** Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/62022>
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a econômica política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha; SILVA, Kamila Paceliuka; CIRIACO, Cássia Daiane e RAMBLA, Xavier. **Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso**. *Rev. Estud. Fem.* [online]. 2010, vol.18, n.2, pp.425-450. ISSN 0104-026X. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2010000200008>.
- PIRES, Patricia Isabel Nunes Nardo Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Faculdade de Direito <http://hdl.handle.net/10316/92670>
- RAES, Florence. **Histórico e conceito dos orçamentos sensíveis ao gênero**. In UNIFEM. Programa Orçamentos Sensíveis ao Gênero - Brasil e Cone Sul. Brasília: UNIFEM, 2008.
- REIS, Sarah de Freitas. **Orçamento público e redistribuição com enfoque de gênero: uma análise da experiência do Equador**. 2014. 121 f., il. Dissertação (Mestrado em Política Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Oliveira Sandra. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.
- SALVADOR, Evilasio Silva; YANNOULAS, Silvia Cristina. **Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça**. Revista Feminismos, v. 1 n. 2, p. 1, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.feminismos.neim.ufba.br/index.php/revista/article/view/19/52>>. Acesso em: 08 jun. 2016