

Fundação Tide Setubal



ATEN
DA

Orçamentos sensíveis a gênero e raça



UM GUIA PRÁTICO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL

Rua Jerônimo da Veiga, 164

04536-001 – São Paulo – SP


Tel. (11) 3467-7240

www.fundacaotidesetubal.org.br

Superintendente: Mariana Almeida

A TENDA DAS CANDIDATAS

 @instadatenda

 @ATendaInstituto

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO GUIA

Hannah Maruci Aflalo

Pedro Marin

APOIO TÉCNICO

Clara Marinho

Elaine Xavier

Rita Santos

Roseli Faria

Julia Rodrigues

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Fernanda Nobre

PROJETO GRÁFICO

CasaMua

REVISÃO

Lupa Texto

Índice



CAPÍTULO 01

**Orçamento público como
peça política** - Por Hannah Maruci 05

CAPÍTULO 02

**Como fazer orçamento sensível
a gênero e raça na sua cidade ou
estado** - Por Pedro Marin 29



Orçamento público como peça política

- Hannah Maruci



O orçamento não é uma peça exclusivamente técnica, é política!



O debate sobre orçamento público é, na maioria das vezes, automaticamente ligado a discussão técnica e burocrática. Mais do que isso, é entendido como um debate complicado, que envolve ferramentas, termos e conceitos que a sociedade civil não domina. Assim, acaba-se por tentar distanciar a problemática orçamentária das questões políticas.

No entanto, essa separação não só é danosa para se pensar o campo político e as finanças públicas, como não é possível.

O **Orçamento Público** diz respeito a um planejamento do governo sobre como gastar o dinheiro arrecadado da população. A vida de toda a sociedade é afetada por como a decisão sobre os investimentos serão feitos. Essas decisões envolvem diversas esferas do Estado, tais quais os poderes Judiciário e Legislativo. Por isso, o orçamento é uma peça política! É preciso, portanto, realizar o movimento oposto: o de trazer o orçamento de volta à esfera política, da qual ele nunca deveria ter sido retirado.

O orçamento público é uma ferramenta econômica que reflete a formulação das políticas públicas, permitindo sua concretização. Ele expressa como os governos e representantes distribuem e priorizam as diferentes áreas da esfera pública, de acordo com a alocação de recursos que realizam. Mesmo os aspectos técnicos que caracterizam os orçamentos nos dias de hoje refletem considerações sobre o que é importante ou não ser visto na alocação dos recursos públicos.

No começo do século XX, por exemplo, os orçamentos da maior parte dos países costumavam trazer apenas classificações contábeis, sem preocupação em demonstrar sua relação com as políticas públicas. Hoje trabalhamos com orçamentos-programa, em que os objetivos em termos de política pública devem estar declarados nas peças orçamentárias. Isso demonstra que o que é visível ou não nos orçamentos muda à medida em que avança o entendimento da sociedade sobre como e com o que é importante investir os recursos públicos.

Assim, o orçamento é a ponta final de um processo muito mais amplo, que passa pela escolha e promessas dos representantes, revela os compromissos políticos desses com os impactos sociais na prática e, por fim, realiza e põe em prática essas prioridades em forma de políticas públicas.

Para saber mais sobre orçamento público e suas etapas:

[CARTILHA ORÇAMENTO & DIREITOS \(2018\)](https://www.inesc.org.br/en/orcamento-direitos-2018/)

<https://www.inesc.org.br/en/orcamento-direitos-2018/>

[PARA LER O ORÇAMENTO](https://www.inesc.org.br/en/paraleroorcamento/)

<https://www.inesc.org.br/en/paraleroorcamento/>

Assim, destacamos funções e potencialidades políticas intrínsecas ao orçamento público. São essas:



01

Distribuir os recursos públicos de forma justa por meio de investimentos em políticas públicas que busquem a equidade



02

Promover a estabilidade econômica



03

Destacar e concretizar o compromisso com a justiça social



04

Distribuir a riqueza de forma a priorizar os setores sociais mais desfavorecidos



05

Fazer cumprir e reconhecer direitos

O ORÇAMENTO NÃO É NEUTRO!

Como uma peça política, o orçamento também não é neutro. Isto é, o gasto público e a forma como ele é empregado reflete escolhas que dizem respeito a prioridades. Sabemos que gênero, raça e classe social são importantes marcadores das desigualdades estruturais que assolam a sociedade brasileira. Diferentes grupos sociais possuem níveis de acesso distintos aos recursos e aos investimentos públicos, o que se reflete nos diversos indicadores sociais que colocam as mulheres e a população negra em posição de desvantagem.

PARA ILUSTRAR ESSA SITUAÇÃO, VAMOS AOS DADOS?

21,4h

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), semanalmente, 21,4 horas são gastas por mulheres com as tarefas de casa, enquanto os homens dedicam apenas 11 horas do seu tempo para esse fim.

9,1%

Em 2018, o estudo “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil” (IBGE) mostrou que a taxa de analfabetismo entre a população negra era de 9,1%, cerca de cinco pontos percentuais superior à da população branca, de 3,9%.

107°

O Brasil ocupa o 107° lugar no ranking mundial em diferença de renda por gênero; as mulheres brasileiras recebem o equivalente a 58% da renda dos homens, de acordo com dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativos a 2019.

19%

O percentual de jovens negros fora da escola chega a 19%, enquanto a de jovens brancos é de 12,5%.

54,6%

Das mulheres de 25 a 49 anos com crianças de até três anos de idade estavam empregadas em 2019, enquanto a porcentagem dos homens na mesma condição é de 89,2%.¹

75,2%

Os negros representam 75,2% do grupo formado pelos 10% mais pobres do país (Fonte: IBGE).

1 em 4

Uma em cada quatro mulheres afirmou ter sofrido violência no último ano no Brasil.

¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30172-estatisticas-de-genero-ocupacao-das-mulheres-e-menor-em-lares-com-criancas-de-ate-tres-anos>. Acesso em 15/03/2022.

PARA ILUSTRAR ESSA SITUAÇÃO, VAMOS AOS DADOS?

A divisão entre público e privado, combinada com a inserção das mulheres no mercado, resulta na acumulação de funções para mulheres, que passam a desempenhar jornadas duplas ou triplas de trabalho.

As mulheres vítimas de violência foram as que mais perderam renda durante a pandemia, e quase metade das mulheres que sofreram violência no último ano também perdeu o emprego.

A situação no mercado de trabalho, a renda e as condições de moradia são desiguais no país conforme a cor de pele dos brasileiros.

De acordo com pesquisa realizada pelo Datafolha, uma em cada quatro mulheres afirmou ter sofrido violência em 2021 no Brasil.

O Plano Plurianual Federal de 2020-2023 trouxe a redução de programas exclusivamente destinados a mulheres, ao passo que a execução orçamentária de 2020 aponta para a ausência de gastos efetivos em políticas públicas focais, a despeito da existência de previsão de verbas para isso.

As mulheres, os jovens e os negros foram os mais afetados pela pandemia global da Covid-19; também os que mais perderam seus empregos.²

As pessoas negras são maioria entre as que conseguem rendimentos mais baixos e vivem a persistência de situações de maior vulnerabilidade, indicadas por evidências nos campos da educação, da saúde e da moradia.

² Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37963. Acesso em 15/03/2022.

“Mulheres e negros, especialmente **mulheres negras**, são as que mais necessitam as políticas públicas ao mesmo tempo em que se são as que mais tem dificuldade em acessá-las. É preciso **medir** para transformar, a ausência de dados produz invisibilidade.”

CLARA MARINHO

“A falta de prioridade das políticas de promoção da igualdade racial nos planos de governo, corresponde a uma invisibilidade orçamentária”



O ORÇAMENTO DEVE FAZER CUMPRIR OS DIREITOS!

Constatadas as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, baseadas principalmente nos marcadores de raça e gênero, é preciso trazê-las para a visibilidade. Dessa forma, é preciso que elas estejam não apenas explícitas, como contempladas e endereçadas desde a formulação das políticas públicas. Todo o processo de planejamento de uma política pública deve ser sensível à raça e gênero, de forma que a política pública sinalize quais recursos estão diretamente ligados a combater essas desigualdades. Se há invisibilidade na política pública, isso se refletirá no planejamento orçamentário e, por sua vez, na aplicação da política. Por isso, as ações de promoção de equidade de gênero e raça devem estar presentes de forma transversal nos principais instrumentos de gestão e planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA) –, sobre os quais trataremos a seguir.



O que são orçamentos sensíveis a gênero (OSG) e a questão da interseccionalidade?

A partir da discussão sobre desigualdades e sua relação com os investimentos públicos, apresentaremos aqui um importante instrumento que tem como objetivo agir sobre as desigualdades por meio do orçamento. São os “Orçamento Sensíveis a Gênero”, ou OSGs. Essa ferramenta é desenvolvida a partir do instrumento “gender mainstreaming”, que por sua vez consiste na

“(re)organização, na melhoria, no desenvolvimento e na avaliação dos processos de implementação de políticas, por forma a que a perspectiva da igualdade de gênero seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos atores geralmente implicados na decisão política”.³

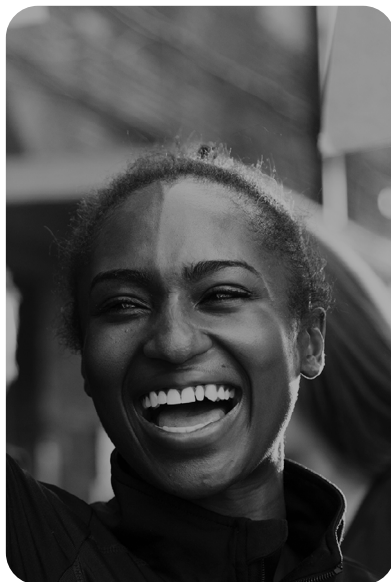
Desta forma, os Orçamentos Sensíveis a Gênero são uma forma de inserir a perspectiva de gênero na formulação e implementação de políticas públicas, incorporando no processo orçamentário as obrigações, direitos e necessidades diferentes de homens e

³ Conselho da Europa, Integração da perspectiva do gênero: quadro conceptual, metodologia e apresentação de boas práticas. Estrasburgo, 1998. Disponível em: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/100_EG-SMS\(1998\)2rev.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/100_EG-SMS(1998)2rev.asp#TopOfPage)

mulheres, antecipando o impacto do gasto público nessas populações e tornando-o mais justo e racional. Para tanto, essa ferramenta propõe que, para cada programa que faz parte do orçamento, sejam feitas as seguintes indagações desde a sua formulação:



AS POLÍTICAS EM QUESTÃO AFETAM A VIDA E A ROTINA DE UMA DETERMINADA POPULAÇÃO?



HOMENS E MULHERES DESSA POPULAÇÃO EXPERIMENTAM VIVÊNCIAS MARCADAMENTE DISTINTAS NO QUE DIZ RESPEITO ÀS POLÍTICAS ANALISADAS (NO TOCANTE A RECURSOS, PARTICIPAÇÃO, ETC.)?

AUSTRÁLIA: PIONEIRA EM OSG



A primeira experiência de implementação de análise orçamentária pela perspectiva de gênero se deu na Austrália em 1984. A iniciativa, que durou 12 anos, consistiu em uma avaliação contínua dos impactos do orçamento em meninas e mulheres. A análise sobre os gastos de cada uma das repartições governamentais era feita a partir de três categorias: (i) gasto etiquetado para meninas e mulheres; (ii) gasto dedicado à igualdade das oportunidades de emprego; e (iii) gastos gerais. Cada repartição governamental tinha a obrigação de realizar auditoria

de seu orçamento anual, buscando avaliar os avanços do governo com relação à perspectiva de gênero. A grande conquista dessa experiência foi a produção de importantes dados sobre o impacto dos gastos públicos na vida de meninas e mulheres, o que gerou conhecimento sobre eles para os funcionários públicos e para o governo e alimentou o debate sobre o tema. Após a segunda metade da década de 1990, no entanto, a iniciativa perdeu força, por falta de engajamento e pressão da sociedade civil para sua manutenção.

ÁFRICA DO SUL: UMA PERSPECTIVA MULTISSEORIAL



Em 1995 foi criada uma iniciativa pioneira de OSG na África do Sul, com o objetivo de avaliar o impacto do orçamento nacional sobre mulheres e homens. Diferentemente do caso australiano, que partiu do próprio governo, no caso sul-africano esse esforço foi empreendido por parlamentares e movimentos de mulheres. Trata-se de um importante marco para a adoção de uma perspectiva multissetorial, ao conectar áreas tidas como “neutras”, como de defesa e relações exteriores, a uma abordagem de gênero. A partir dessa

experiência, concluiu-se que (i) existia uma desigualdade de gastos entre gêneros, mas também dentro das próprias categorias de gênero, e que (ii) atender às necessidades das mulheres não significava necessariamente o aumento dos gastos públicos. Com base nessas conclusões foi possível redefinir as prioridades dos gastos públicos de forma a contemplar (todas) as mulheres sem incrementar o orçamento. Além disso, a iniciativa sul-africana serviu de exemplo para outros países que vieram a adotar uma perspectiva de gênero nos orçamentos públicos.

O QUE SÃO OSGS?

Orçamentos Sensíveis a Gênero são iniciativas que promovem uma forma de analisar os impactos de investimentos governamentais sobre homens e mulheres. Dessa forma, eles melhoram a governança econômica e a administração financeira, além de promoverem um melhor e mais eficiente uso do dinheiro público. São, portanto, ferramentas para transversalizar a questão de gênero dentro da administração pública.



UM OSG NÃO É:

- Um orçamento separado para mulheres;
- Uma forma de separar e dividir grupos sociais;
- Incremento no gasto público;
- Um programa de políticas à parte destinado apenas para mulheres.



UM OSG É:

- Uma forma de incluir a análise de gênero na gestão dos gastos públicos;
- Uma perspectiva multisetorial e transversal;
- Uma forma de racionalização do gasto público.



UM OSG VISIBILIZA:

- O impacto diferenciado das receitas e dos gastos públicos sobre mulheres e homens;
- A existência das diferenças de acesso aos recursos e aparelhos públicos entre os diferentes grupos sociais;
- As escolhas e estratégias políticas de um governo sobre a questão de gênero;
- As desigualdades no sistema de tributação direto e indireto.



UM OSG PERMITE:

- A análise dos efeitos e das consequências das alocações das receitas e despesas em relação a homens e mulheres;
- Uma análise das prioridades orçamentárias a partir de uma perspectiva de gênero;
- Identificar descompassos entre os direitos, as políticas públicas e os gastos;
- Uma reformulação das prioridades, para que passem a contemplar os grupos sociais que mais necessitam.




UM OSG PROMOVE:

- A conexão entre direitos, políticas públicas e orçamento;
- A igualdade de gênero;
- A transparência dos gastos públicos.

ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO... E RAÇA!

A primeira observação que é preciso fazer quando falamos de OSG e gender mainstreaming é que, no caso brasileiro, esses instrumentos só serão efetivos se partirem de uma perspectiva de gênero e raça, considerando principalmente a intersecção entre esses marcadores. Como os dados já trazidos mostraram, os orçamentos não são neutros, e as escolhas políticas que eles revelam são baseadas em uma estrutura desigual em termos de gênero e raça. As desigualdades que estruturam nossa sociedade se reproduzem nas políticas, nos programas e na distribuição de recursos.

Assim, embora o nome técnico adotado pelas experiências internacionais e pela Organização das Nações Unidas (ONU) seja “Orçamentos Sensíveis a Gênero”, introduziremos aqui a perspectiva de raça. Uma das perguntas feitas acima deve ser, portanto, reformulada:

 **HOMENS E MULHERES, NEGRO E BRANCOS, DESSA POPULAÇÃO, EXPERIMENTAM VIVÊNCIAS MARCADAMENTE DISTINTAS NO QUE DIZ RESPEITO ÀS POLÍTICAS ANALISADAS (NO TOCANTE A RECURSOS, PARTICIPAÇÃO, ETC.)?**

A partir dessa nova perspectiva, propomos uma nomenclatura mais adequada ao contexto brasileiro, “Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça (OSGRs)”. Um OSRG é o processo pelo qual se avalia a distribuição das receitas e despesas com o objetivo de alcançar a igualdade entre mulheres e homens, negros e brancos. Assim, um OSGR visará identificar como as diferentes escolhas e priorizações das despesas e de receitas públicas beneficiam ou não os diferentes grupos sociais. Ao tornar explícito e visível como o dinheiro é distribuído entre os grupos, é possível realizar um diagnóstico, a partir do qual será possível a proposição de mudanças que busquem a igualdade de gênero e raça na prática.



Cada gestora ou gestor deverá avaliar seu território e compreender as desigualdades estruturantes, que podem ser não apenas raciais, mas também étnicas. Embora neste guia trabalharemos de forma direta exemplos de questões relacionadas à população negra, a população indígena também deve ser contemplada por políticas públicas que levem em conta suas vivências e demandas específicas.

TRABALHO DE CUIDADO: UM TRABALHO MAL (OU NÃO) PAGO

A naturalização da divisão sexual do trabalho, que limita as mulheres ao âmbito privado e reserva aos homens a dimensão pública, tende a invisibilizar e desvalorizar o trabalho doméstico. Um levantamento da Oxfam Brasil mostrou que, no país, “90% do trabalho de cuidado é realizado informalmente pelas próprias famílias. Desses 90%, quase 85% é feito por mulheres”. Portanto, além de o trabalho de cuidado – da casa, dos filhos, da família – não ser compreendido socialmente como uma atividade econômica, ele é predominantemente realizado por mulheres. Quando avaliamos isso sob a perspectiva de raça, vemos que são as mulheres negras as principais afetadas. A pesquisa do IBGE “Síntese de indicadores sociais: análise das condições de vida da população brasileira - 2019”⁴ revelou que 63% das casas chefiadas por mulheres negras no Brasil vivem abaixo da linha da pobreza.

Assim, estamos falando de uma atividade que não é contabilizada e nem remunerada e que tem uma inegável perspectiva de gênero e raça. Portanto, não podemos falar do trabalho de cuidado sem uma perspectiva interseccional, ou seja, que considere a interação dos marcadores de gênero e raça.

Esse trabalho possui tanto valor quanto o realizado no âmbito público, e deve ser considerado parte integrante e essencial dos processos econômicos de uma sociedade. As responsabilidades de reprodução e cuidado, hoje concentradas prioritariamente nas mulheres, devem ser, portanto, integradas ao mercado e ao Estado, uma vez que são de responsabilidade de todos. Dessa forma, é preciso trazer à tona a inegável interdependência entre a economia de produção remunerada e a economia reprodutiva não remunerada, uma vez que a primeira só pode existir por causa da segunda.

Além disso, o trabalho de cuidado não remunerado produz consequências econômicas e sociais graves sobre a vida das mulheres. De acordo com pesquisa realizada pelo Think Olga, “o impacto do trabalho de cuidado na vida das mulheres é imenso: amplia as desigualdades de renda, precariza as condições de vida em todos os âmbitos e ainda acarreta problemas de saúde”. Por isso, mais do que reconhecer a relação de interdependência entre os âmbitos do privado e público, é preciso atribuir valor prático a ela, contemplando-a nas políticas públicas e nos processos orçamentários.

⁴ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em 23/03/2022.

O trabalho não remunerado precisa, portanto, ser contabilizado e inserido no orçamento em diálogo com as políticas públicas direcionadas às mulheres. A omissão desse trabalho é extremamente prejudicial aos direitos das mulheres e aprofunda as desigualdades de gênero e de raça já existentes em nossa sociedade.

As políticas conciliatórias, adotadas por alguns países para mitigar esse problema, consistem em um tipo de “política de gênero”:

Nesse sentido, deve-se destacar que as políticas de conciliação têm tentado diversas estratégias para buscar a equidade de gênero: a igualdade de oportunidades, a ação positiva e a busca de mudanças estruturais. Algumas políticas conciliatórias se refletem na atenção à primeira infância; licenças-maternidade e paternidade; horários estendidos em saúde e educação para diminuir a pressão com os horários de atenção; incorporar as necessidades da família às políticas públicas; renda mínima para donas de casa; estudos do uso do tempo entre homens e mulheres etc.

Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM)



ASSIM, É URGENTE QUE O DEBATE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE GÊNERO, RAÇA E ORÇAMENTO PROBLEMATIZE O TRABALHO NÃO REMUNERADO, DE FORMA A CONTEMPLÁ-LO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NOS GASTOS PÚBLICOS.





Racismo estrutural

● ● ●
Violência institucional contra
a população negra

Como vimos no início deste guia, diversos indicadores demonstram que as condições socioeconômicas vividas pela população negra são consideravelmente piores do que as vividas pela população branca. Esses dados são reflexo do racismo estrutural que caracteriza a sociedade brasileira. Entende-se por racismo estrutural uma forma sistemática de discriminação profundamente enraizada na sociedade, que se reproduziu por meio de práticas conscientes ou inconscientes que resultaram em sérias desvantagens a determinado grupo racial. Em uma sociedade estruturalmente racista, o racismo não é apenas atributo de indivíduos preconceituosos ou mal intencionados: todas as relações econômicas, sociais e políticas reproduzem práticas racistas.

Um dos principais efeitos do racismo diz respeito à violência à qual a população negra é submetida. O Atlas da Violência de 2020 mostra que, para cada pessoa não negra assassinada em 2018, 2,7 negros foram mortos, o que representa 75,7% das vítimas. Enquanto a taxa de homicídio a cada 100 mil habitantes foi de 13,9 casos entre não negros, a atingida entre negros chegou a 37,8. O levantamento também aponta a alta preponderância de jovens entre as vítimas, representando 53,3% dos registros.

Infelizmente, a atuação do Estado não tem se dado no sentido de proteger essa população da violência, mas, sim, no de reforçá-la. O Anuário de

Segurança Pública demonstra que, no ano de 2020, quando a letalidade policial bateu recordes apesar das restrições de movimentação de pessoas decorrentes da pandemia de Covid-19, 78,9% das pessoas mortas por policiais eram negras.

Essas estatísticas são exemplos de como os recortes de raça e gênero devem servir como informação para a análise e a formulação de políticas públicas e para a definição da alocação de recursos na área da segurança pública.



NEGROS MORTOS

Quantidade de pessoas negras para cada pessoa não negra assassinada em 2018. 75,7% das vítimas.



TAXA DE HOMICÍDIO

A cada 100 mil habitantes negros.



JOVENS NEGROS MORTOS

Alta preponderância de jovens entre as vítimas.



LETALIDADE POLICIAL

Quantidade de pessoas negras mortas por policiais.

COMO SABER SE UMA POLÍTICA É VIVENCIADA DE FORMA DISTINTA PELA PERSPECTIVA DE GÊNERO E RAÇA:



HOMENS E MULHERES, BRANCOS E NEGROS, TÊM ACESSOS DIFERENTES EM TERMOS DE PARTICIPAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO NA POLÍTICA EM QUESTÃO?



ALGUM DESSES GRUPOS NECESSITA/DEPENDE MAIS DESSA POLÍTICA?



ALGUM DESSES GRUPOS SE ENCONTRA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE QUE DIFICULTA SEU ACESSO A ESSA POLÍTICA?



ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO E ATITUDES DISCRIMINATÓRIAS AFETAM A FORMA COMO ALGUM DESSES GRUPOS ACESSA E/OU NECESSITA DESSA POLÍTICA?

BARREIRAS E SOLUÇÕES

As barreiras institucionais para a implementação dos OSGs são muitas, e nem todas elas são formais ou visíveis. O estudo realizado por Budlender, Kerri e Sharp (1998, p. 8) faz um levantamento dessas principais barreiras, levando em consideração as experiências do Indian Institute of Management. Eles apontam que as principais dificuldades encontradas para a inserção de uma perspectiva de gênero na tarefa do Ministério das Finanças foram as seguintes:

01

Falta de compreensão do vínculo entre gênero e o papel da Secretaria;

02

Lógica, dinâmica e estrutura institucionais que não contribuem para a promoção do enfoque de gênero;

03

Desconhecimento, por parte da sociedade civil, das atitudes e lógicas prevalentes no trabalho e entre os funcionários da Secretaria;

04

Conhecimentos e capacidades insuficientes, por parte das organizações de mulheres, para participar ativamente nos debates de política macroeconômica.



No caso brasileiro, é importante destacar:

O problema das classificações orçamentárias: são as mesmas há cerca de 60/70 anos, o que já limita o espaço de ação de quem quer incidir sobre ele, pois esse problema carrega uma trajetória pouco favorável à transversalidade;

O orçamento é muito limitado, a questão programática se dilui;

O processo orçamentário é inverso ao desejável: vai fechando os espaços da participação ao longo do processo, excluindo a capacidade de diálogo; romper com isso não é simples.



Soluções

Não é possível falar em uma solução única ou definitiva para os problemas apontados. Porém, algumas ações podem promover um ambiente político mais propício ao desenvolvimento dos OSGRs. São elas:

- Avaliação das políticas públicas a partir da perspectiva de raça e gênero;
- Avaliação desagregada de beneficiárias e beneficiários por raça, gênero e idade;
- Análise desagregada da incidência do gasto público;
- Análise desagregada do impacto do orçamento no uso do tempo;
- Marco de política econômica de médio prazo com perspectiva de gênero (ponte entre política e orçamento);
- Relatório orçamentário setorial com perspectiva de gênero + Gasto Etiquetado.

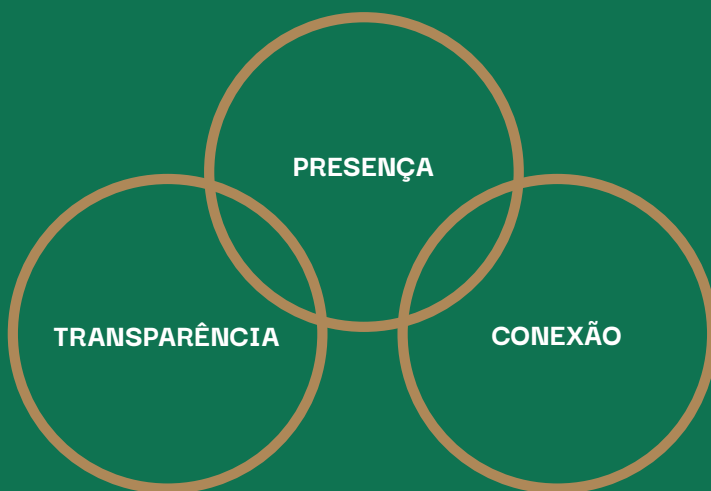
Essas ações devem passar:

- Pela adequação da relação entre reconhecimento de direitos, planejamento e orçamento;
- Pela constituição de políticas públicas em forma de programas e ações;
- Pelo entendimento de que o Orçamento Público é um amplo processo, que envolve PPA, LDO, LOA e execução orçamentária.

Todas dependem



Da **TRANSPARÊNCIA** dos orçamentos, cujos dados devem ser disponibilizados da forma mais aberta possível e sempre que possível com recortes de raça e gênero.



Da garantia da **PRESENÇA** de mulheres e negros nas carreiras ligadas às finanças públicas, nos conselhos municipais, nos cargos eletivos, na Comissão Mista de Orçamento.

Da inevitável **CONEXÃO** entre direitos, representatividade, políticas públicas e orçamento.



Experiências no Brasil e na América Latina



Apesar das barreiras para a implementação dos OSGRs tratadas aqui, sua importância é inegável. A América Latina é a região que mais implementa essa ferramenta em todo o mundo. Trazemos aqui alguns exemplos dessas experiências no Brasil e nos outros países da América Latina.



Brasil

No Brasil, temos algumas experiências que se destacam no que diz respeito a orçamentos com perspectiva de gênero:

- **Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e o Orçamento Mulher (OM):** Uma das experiências mais notórias nesse sentido é a longa luta de incidência realizada pelo CFEMEA desde 1995, atuando inicialmente sobre o processo orçamentário por meio das propostas orçamentárias. O objetivo dessa ação era justamente garantir recursos para as políticas direcionadas às mulheres. A organização aponta que o caráter político do orçamento era ocultado por um discurso técnico e pela pouca transparência em seu processo.

Em 2002, o CFEMEA criou o **Orçamento Mulher**: “um instrumento próprio de acompanhamento da execução de políticas com impacto direto ou indireto na vida das mulheres”.

A ferramenta em questão já previa, desde o início, uma perspectiva racial, uma vez que permitiria a análise do “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”⁵. É importante notar que o trabalho foi interrompido em 2015, mas que, em 2021, a bancada feminina conseguiu aprovar o Orçamento Mulher na LDO 2022.

- **Recife – Orçamento Participativo (OP):** A nível municipal, trazemos a experiência de Recife. No município em questão, a perspectiva de gênero se dá por meio da experiência dos Orçamentos Participativos (OPs), que, entre 2001 e 2004, tiveram a participação predominante de mulheres. Um estudo sobre essa experiência ressaltou o fato de **constituir-se em um espaço onde as necessidades mais cotidianas da vida comunitária encontram espaço para serem colocadas. Como essas necessidades são vividas mais concretamente pelas mulheres no cotidiano, especialmente nas atividades relacionadas diretamente à reprodução social, as obras implantadas pelo OP possuem um impacto concreto na vida cotidiana das mulheres.** No entanto, o mesmo estudo aponta que as mulheres envolvidas na formulação do OP têm certa dificuldade em identificar efetivamente as políticas para as mulheres como resultados dos processos desse orçamento.

⁵ Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/boletim_14_conferencia_nacional_de_saude.pdf Disponível em: http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/1_informe_investigacion.pdf



América Latina

Sem a pretensão de esgotar os casos e ferramentas ligados aos OSGs na América Latina, buscamos trazer aqui determinados instrumentos utilizados em alguns países que podem ser interessantes.

- **Rosário, Argentina:** no caso de Rosário na Argentina, a perspectiva de gênero foi levada a todo o processo de construção orçamentária por meio do Programa Orçamento Participativo a Cidadania Ativa das Mulheres:

O programa implementou e implementa distintos mecanismos institucionais e estratégicos para envolver as mulheres nas instâncias de participação cidadã, fortalecendo sua expressão e incorporando sua opinião na tomada de decisões. Foram beneficiadas especialmente aquelas que carecem de ferramentas e experiências pessoais, discursivas e identitárias como cidadãs, para expressar-se e propor em público projetos, problemáticas e necessidades próprias de seu gênero. Do mesmo modo, desagregam-se estratégias de sensibilização e capacitação como estratégias de gênero. (UNIFEM, 2008)

Os resultados se mostraram extremamente positivos e destacam um “avanço, por parte das mulheres, em

identificar e exigir a atenção de suas demandas e necessidades” (UNIFEM, 2008). No entanto, também ressaltaram que a participação das mulheres nos OPs, por si só, não é suficiente, é preciso haver vontade política e disposição para que a perspectiva de gênero seja efetivamente incorporada.

- **México:** Criação de classificador de gasto específico para gênero.

A criação de classificador de gasto específico para gênero, também conhecido como “gasto etiquetado” foi implementada no México, mas também em outros países da América Latina, como Guatemala e Colômbia. No caso mexicano, o Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) foi instituído em 2008, com o objetivo de fazer cumprir a Lei Geral para a Igualdade entre Mulheres e Homens.

O Gasto Etiquetado se refere à quantidade de recursos que um governo destinará a medidas e projetos de políticas públicas direcionados às mulheres. Essa análise permite avaliar a proporção dos recursos que se destinam às políticas com direcionamento específico de gênero. Embora essa metodologia seja relevante para a produção de dados que irão

auxiliar no objetivo de se atingir uma maior igualdade de gênero por meio do orçamento, ele não basta. Isso porque a ferramenta do gasto etiquetado não insere a perspectiva de gênero em todo o processo orçamentário, de forma que é mais difícil que políticas que se pretendam universalistas sejam consideradas em termos de gênero. Apesar de essas experiências trazerem inúmeros recursos e bases para o

desenvolvimento de OSG, percebemos que a maioria destes é focada exclusivamente na perspectiva de gênero. Salientamos aqui a importância de levar em consideração o marcador raça, conferindo-lhe o mesmo peso que é dado ao marcador gênero. Por isso, reforçamos a adaptação da sigla para OSGR, de maneira a não negligenciar uma desigualdade estrutural, senão a principal, da sociedade brasileira.

QUEM PODE FAZER O OSGR?

O OSGR deve ser incorporado como prática de Estado, transversalizando as questões de raça e gênero em todas as áreas da administração pública. Executivo, Legislativo, Sociedade Civil, academia... todos podem dar sua contribuição para que esse método de gestão inclusiva dos recursos públicos avance cada vez mais.

O EXECUTIVO

- Presidente, ministérios, secretarias, conselhos nacionais – nacional;
- Governador(a), secretarias estaduais, conselhos estaduais – estadual;
- Prefeito(a), secretarias municipais, conselhos municipais – municipal;
- Autoridades locais, os conselhos e as comissões de direitos das mulheres, os institutos de estatísticas, o Banco Central, os partidos políticos, etc.

AS INSTITUIÇÕES DE AUDITORIA, DE CONTROLE E FISCAIS.

OS CENTROS DE PESQUISA E AS UNIVERSIDADES.

AS AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO BI E MULTILATERAIS.

O LEGISLATIVO

- Câmara dos Deputados, Senado – nacional;
- Câmara dos Deputados – estadual;
- Câmaras de Vereadores – municipal;
- Bancadas femininas, comissões de orçamentos e finanças.

A SOCIEDADE CIVIL

- Organizações de mulheres, organizações que promovem a transparência nos processos orçamentários e a prestação de contas;
- Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos;
- Pessoas físicas, por meio das audiências públicas.

A COMUNIDADE INTERNACIONAL, AS FUNDAÇÕES, AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, ETC.

(UNIFEM, 2008)

Por que implementar um orçamento sensível a gênero e raça?



PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E RAÇA.



TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS.



EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS.



Como fazer um orçamento sensível a gênero e raça na sua cidade ou estado

- Pedro Marin



Como vimos anteriormente, Orçamento Sensível a Gênero e Raça - OSGR são aliados importantes para que as pautas de combate às desigualdades raciais e de gênero sejam transversalizadas, ou seja, incorporadas na formulação e implementação do conjunto de políticas públicas implementadas pelo governo.

As experiências que já exploramos brevemente nos mostram que há diferentes maneiras de fazer um OSGR, e que, embora o ideal seja que essa tarefa seja assumida pelo Executivo já na fase de elaboração do orçamento, outros atores, como o Legislativo, os órgãos de controle e a sociedade civil, também podem utilizá-lo em diferentes momentos do ciclo orçamentário.

De forma geral, o ciclo orçamentário é composto de quatro etapas. A primeira consiste na elaboração da proposta orçamentária, que é de responsabilidade do Executivo. Essa etapa é coordenada por um órgão central de orçamento, em geral a secretaria de orçamento ou de finanças. Ele estima a receita disponível, estabelece parâmetros para a fixação da despesa para cada unidade orçamentária e consolida as propostas de programas e ações orçamentárias que são enviadas por elas e pelos demais órgãos, os chamados órgãos setoriais. Nessa fase, o Executivo pode promover consultas à população, por meio de audiências públicas, consultas a conselhos de políticas para mulheres ou de promoção da igualdade racial, outros conselhos de políticas públicas ou metodologias de orçamento participativo.

A segunda etapa é a de apreciação e aprovação legislativa, que envolve a

discussão, alteração e deliberação da proposta orçamentária enviada pelo Executivo para o Legislativo. Aqui, os trabalhos são coordenados pela comissão responsável pelos temas de finanças e orçamento na Assembleia Legislativa, que designa uma relatora-geral ou relator-geral para o projeto de lei orçamentária. Essa pessoa terá a tarefa de elaborar um parecer consolidando as propostas de emendas ao projeto de lei orçamentária e submetê-lo a votação na comissão e no plenário. Uma vez aprovada pelo parlamento, a peça orçamentária é sancionada, com ou sem vetos, pelo chefe do Executivo e entra em vigor. A terceira etapa consiste na execução orçamentária, na qual as despesas autorizadas pela lei orçamentária passam a ser executadas pelo conjunto da administração pública. Ao contrário do que se possa imaginar à primeira vista, a etapa

CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS ADICIONAIS

São autorizações de despesas não previstas originalmente na lei orçamentária anual. Dependem de autorização legal prévia. Esses créditos classificam-se em:

- **Suplementares:** os destinados a reforços de dotação orçamentária já existente;
- **Especiais:** os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- **Extraordinários:** os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra ou calamidade pública.

da execução é bastante importante e deve ser acompanhada de perto, uma vez que é relativamente comum haver mudanças em relação ao orçamento planejado inicialmente. Essas mudanças se efetivam principalmente por meio de créditos orçamentários adicionais.

Por fim, a quarta etapa é a de **controle e avaliação**; consiste na apreciação dos resultados da execução orçamentária por parte de órgãos de controle, do Legislativo e também da sociedade civil. O objetivo dessa etapa é apurar resultados obtidos ao longo do ano e eventuais irregularidades. Afinal, o orçamento proposto e executado trouxe, de fato, as melhorias que estavam planejadas para a população?

É possível pensar diferentes abordagens de OSGR a depender da etapa do ciclo orçamentário e de qual ator está interessado em aplicar essa metodologia. Isso porque, a depender da abordagem, será necessária maior ou menor capacidade de mobilização em torno do tema, maior ou menor acesso a dados referentes às políticas públicas relevantes e até mesmo a necessidade de promover mudanças em sistemas de gestão orçamentária e registros administrativos em uso pelo Executivo.

Essas diferentes abordagens envolvem formas distintas de apresentar, na lei orçamentária anual e nos relatórios de execução orçamentária, os dados referentes a como as despesas orçamentárias se relacionam com o combate às desigualdades de raça e gênero. Basicamente, há duas categorias de despesa que nos interessam: em primeiro lugar, **existem as despesas específicas de gênero e/ou raça**, ou seja, aquelas referentes a políticas direcionadas

para esses públicos. São exemplos de despesas desse tipo projetos ou atividades orientadas para o combate à violência contra a mulher ou para a formação de professores para ensino de história afro-brasileira nas escolas. Essas despesas não representam grandes desafios do ponto de vista de seu monitoramento orçamentário, uma vez que tendem a estar etiquetadas ou, na ausência disso, são facilmente identificadas como despesas de raça e/ou gênero.

A segunda categoria compreende as **despesas com políticas universais**, por vezes erroneamente consideradas como neutras em termos de seu impacto nas desigualdades de gênero e/ou raça. Isso porque, como vimos anteriormente, os indicadores demonstram que mulheres e as populações negra e indígena quase sempre apresentam piores resultados nos indicadores de qualidade de vida quando estes são comparados aos da população branca e masculina. Além disso, a reprodução do machismo e do racismo estruturais no interior do aparelho de Estado faz com que os cargos mais altos na hierarquia do setor público sejam ocupados por homens e pessoas brancas, em especial em pastas como a Fazenda. Mesmo que não tenham essa intencionalidade expressa, as decisões tomadas por esses atores tendem a desconsiderar os recortes de raça e gênero e acabam reproduzindo desigualdades na implementação das políticas públicas.

Ao adotar o OSGR, buscamos, ao contrário, assumir que os aspectos de gênero e raça são transversais a todas as políticas públicas. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) atende a todos, mas precisa levar em conta demandas específicas das mulheres, como o atendimento às gestantes e a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos. Também

deve ser planejado de forma a dar conta de problemas que afetam principalmente a população negra, como as taxas de mortalidade precoce, a maior dificuldade no acesso aos serviços de saúde e a maior prevalência de doenças infecciosas. Na área da cultura, uma dotação que custeie o fomento a coletivos culturais não financia exclusivamente coletivos protagonizados por mulheres e/ou artistas negros ou negras. No entanto, trata-se de uma política extremamente relevante do ponto de vista da promoção da equidade de raça e gênero, e é fundamental que parte considerável dos recursos de fomento seja destinada a esses grupos. As despesas com políticas universais representam o grande desafio para uma abordagem de OSGR, uma vez que os recortes no público beneficiário de cada política ou os recursos alocados especificamente para ações de enfrentamento às desigualdades de raça e gênero dentro da política geral não costumam ser considerados no processo orçamentário.

Há diversos materiais disponíveis que tiram lições das experiências de OSG e oferecem orientações para gestoras e gestores que querem empreender mudanças na gestão orçamentária orientadas ao combate das desigualdades de raça e gênero. Hofbauer e Vinay (2012) identificam na experiência internacional sete tipos de ferramentas que podem ser aplicadas para desenvolver análises de gênero e, a partir disso, produzir mudanças no Orçamento Público e na forma como é gerido. Inspirados nas experiências internacionais de OSG, descreveremos a seguir algumas das diferentes abordagens possíveis para o uso dos OSGRs pelos municípios no Brasil. Idealmente, sugerimos que as metodologias aqui apresentadas sejam aplicadas desde a concepção das três leis orçamentárias, isto é, PPA, LDO e

LOA, mas, caso isso não seja possível, isso não impossibilita o avanço no processo de implementação do OSGR.

O OSGR deve ser entendido como uma jornada, e as diferentes abordagens apresentadas aqui não são mutuamente excludentes. Elas serão apresentadas por ordem decrescente de complexidade e maturidade – ou seja, em primeiro lugar, vamos apresentar a abordagem mais completa de OSGR, para, em seguida, apresentar outras estratégias que podem ser adotadas no caminho até ela. Sendo assim, as várias abordagens aqui apresentadas podem ser entendidas como graus diferentes em uma escala de evolução, em que a transversalização na formulação com a adoção de novos classificadores orçamentários é o ponto de chegada. Sabemos que pensar o processo orçamentário dessa maneira é um grande desafio: exatamente por isso sugerimos o começo pelas abordagens menos complexas, como o uso de etiquetas e relatórios.

COMO EM TODA JORNADA, O IMPORTANTE É DAR O PRIMEIRO PASSO!



REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA JORNADA OSGR

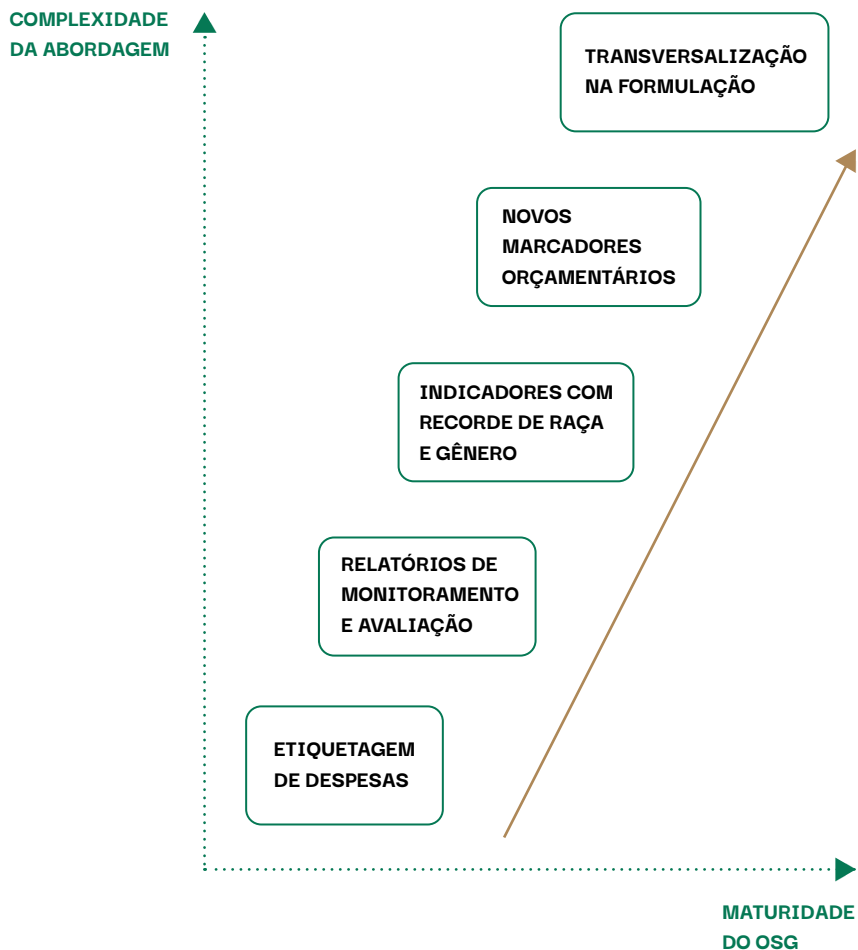


Tabela 01 – Diferentes abordagens para a elaboração de OSGR, vantagens e desvantagens

MÉTODO	QUEM PODE FAZER?	VANTAGENS	DESvantagens
Etiquetagem de despesas	Poder Executivo Poder Legislativo Sociedade civil organizada	Permite identificar e rotular as despesas de especial interesse do ponto de vista do combate às desigualdades de raça e gênero	Diferentemente dos classificadores orçamentários, a etiquetagem de despesas não permite separar que parte das dotações de políticas gerais de interesse estão destinadas a ações específicas de gênero e raça
Relatórios de monitoramento e avaliação	Poder Executivo Poder Legislativo Sociedade civil organizada	Permite monitorar e avaliar o comportamento de despesas de interesse do ponto de vista de raça e gênero e avaliar seu impacto na vida da população	Abordagem mais limitada, uma vez que não necessariamente implica mudanças reais no processo orçamentário
Uso de indicadores com recorte de raça e gênero	Poder Executivo Poder Legislativo	Permite monitorar o impacto diferenciado dos programas e ações do PPA e da LOA nos diferentes públicos	Demanda a produção de indicadores com recorte de gênero e raça, que nem sempre estão prontamente disponíveis
Uso de novos marcadores orçamentários	Poder Executivo	Permite decompor despesas com políticas gerais, possibilitando associar valores específicos para objetivos de raça e gênero	Exige a adaptação de sistemas exigentes Aumenta a carga de trabalho para as equipes de contabilidade
Transversalização na formulação das políticas públicas	Poder Executivo	Permite incorporar perspectiva de raça e gênero desde a formulação das políticas públicas nas diferentes áreas	Exige alta capacidade de coordenação e priorização política. Também exige dos especialistas de cada política conhecimento a respeito dos determinantes das desigualdades de gênero e raça

Transversalização na formulação das políticas públicas – o modelo ideal de OSGR

A abordagem da transversalização na formulação é a mais completa e integrada, e pode ser entendida como o ponto de chegada do processo de implementação dos OSGRs. Ela consiste na consideração de aspectos relacionados a raça e gênero desde a etapa de formulação das políticas públicas que afetam direta ou indiretamente esses públicos. Por exemplo, consideremos que uma secretaria de trabalho esteja desenvolvendo uma nova política de inclusão produtiva que envolva a disponibilização de cursos gratuitos de formação profissional para a população de baixa renda. Em um cenário em que a transversalização dos aspectos de raça e gênero está institucionalizada, os técnicos e técnicas responsáveis pela definição dessa política devem levar em consideração as demandas e aspirações específicas de mulheres e da população negra na elaboração da política.

Quais são as formações mais interessantes sob a perspectiva desses públicos? Como garantir que tenham acesso a esses cursos? Como evitar a evasão, considerando as especificidades da dupla ou tripla jornada das mulheres, em especial das mulheres negras? Deve haver uma cota de participação para pessoas negras nos cursos de modo a garantir que eles sejam beneficiados pela política? Essas nem sempre são perguntas feitas no curso de formulação de uma proposta de programa ou ação orçamentária. É por isso que o sucesso de uma abordagem de transversalização depende de estruturas institucionalizadas, como uma secretaria da mulher ou uma secretaria de promoção da igualdade racial, que provoquem as várias secretarias a refletirem e incorporar essas

questões em seus processos de planejamento e orçamentação.

Uma vez que as transversalidades na formulação de determinado programa tenham sido estabelecidas, as demandas por recursos que garantam a efetivação desses programas para as populações negras e de mulheres ficam claras e devem ser traduzidas no orçamento. Dando seguimento ao exemplo anterior, de um programa de formação profissional, pode ter sido identificada a necessidade de garantir a presença de cuidadores para os filhos e as filhas das mulheres que frequentam os cursos de formação, ou ainda a necessidade de garantir vale-transporte para aquelas e aqueles que moram muito longe, uma vez que as populações negras tendem a se concentrar nas periferias das grandes cidades, e os equipamentos públicos, nos centros urbanos. Esses complementos à política de formação demandam recursos, e esses recursos devem estar previstos de forma explícita no orçamento, seja pela criação de novas ações orçamentárias, seja por classificadores orçamentários que façam o destaque desses recursos dentro de uma ação já existente (ver a seguir). As metas específicas relacionadas a raça e gênero também devem ser incorporadas aos indicadores do orçamento (ver seção Uso de indicadores com recorte de raça e gênero).

No exemplo anterior, podem ser estabelecidas metas específicas de número de mulheres e de pessoas negras formadas, refletindo políticas de ação afirmativa. Essas metas podem aparecer no orçamento como “indicadores de produto” da atividade que preveja os recursos para essas formações.

COMO TRABALHAR GÊNERO E RAÇA DE FORMA TRANSVERSAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Ao trabalhar gênero e raça de forma transversal já na formulação, fica muito mais fácil de os aspectos de raça e gênero serem devidamente considerados e quantificados para serem apresentados no orçamento por meio de novos classificadores orçamentários ou da etiquetagem de despesas (ver próximas seções). Isso porque as despesas com políticas específicas para raça e gênero tendem a ocupar um espaço pequeno dentro dos orçamentos municipais, e é importante identificar os aspectos transversais que afetam as políticas gerais.

QUANDO FAZER?	QUEM LIDERA?	NO QUE CONSISTE?
No início da etapa de elaboração do PPA ou da LOA (sugestão: abril/maio)	Secretaria responsável pela gestão orçamentária (fazenda, orçamento ou finanças), se possível com apoio dos núcleos de raça e gênero dentro do governo municipal	Definir (no caso de um novo PPA) ou identificar os programas e as dotações específicos de gênero e raça dentro do orçamento e os aspectos de raça e gênero inerentes às despesas gerais

A proposta é que, para cada programa, projeto e atividade que compõem a peça orçamentária, haja uma reflexão conjunta com as secretarias responsáveis no sentido de identificar possíveis aspectos relevantes do ponto de vista de raça e gênero. Para tanto, propõe-se o seguinte passo a passo:

1. Definir ou identificar os programas e as ações específicos para gênero e/ou raça:


Como vimos anteriormente, o orçamento é composto de programas e ações orçamentárias cuja estrutura começa a ser definida no PPA. Caso a sua prefeitura

esteja no ano de elaborar um novo PPA, é importante considerar a importância de que o combate às desigualdades de gênero e raça figurem como programas com ações

específicas dentro do orçamento. Essas despesas específicas para gênero e raça devem estar identificadas desde o início do processo de transversalização. Caso sua gestão não esteja elaborando um PPA, é necessário mapear, dentro da estrutura de programas e ações em vigor, quais são

os programas e as ações orçamentárias específicos para gênero e raça.

A seguir mostramos alguns exemplos de programas e ações específicos para gênero e raça, retiradas da LOA 2022 da Prefeitura Municipal de Fortaleza:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO COORDENADORIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MONITORAMENTO				RS 1,00
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR PROGRAMA E AÇÃO DO GOVERNO - EXERCÍCIO 2022				RECURSOS DE TODAS AS FONTES
ORGÃO				VALOR
31000	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL TOTAL DO PROGRAMA			983.000 983.000
AÇÃO/PRODUTO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		VALOR
1003	FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL PESSOA CAPACITADA (UNIDADE)=350	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		200.000 200.000
1004	REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS ACERCA DA CONDIÇÃO SITUACIONAL DA POPULAÇÃO NEGRA	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		300.000 300.000
1917	APOIO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS EVENTO REALIZADO (UNIDADE)=18	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		100.000 100.000
2002	MANUTENÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA IGUALDADE RACIAL EQUIPAMENTO PÚBLICO MANTIDO (UNIDADE)=2	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		383.000 383.000
PROGRAMA				
0031	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES			
ORGÃO				VALOR
31000	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL TOTAL DO PROGRAMA			1.187.523 1.187.523
AÇÃO/PRODUTO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		VALOR
2004	PROMOÇÃO DO TRABALHO, AUTONOMIA E CIDADANIA DAS MULHERES DE FORTALEZA PESSOA BENEFICIADA (UNIDADE)=800	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		390.000 390.000
2052	MANUTENÇÃO DOS EQUIPAMENTOS DE ATENDIMENTO A MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA EQUIPAMENTO MANTIDO (UNIDADE)=6	SECRETARIA MUNICIPAL DOS DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL		797.523 797.523

2. Identificar os principais aspectos de raça e gênero nas políticas universais:

Como já vimos neste guia, identificar as despesas específicas com raça e gênero dentro do orçamento é apenas o primeiro

passo para implementar um OSGR. É fundamental mapear e apresentar no orçamento como as políticas universais,

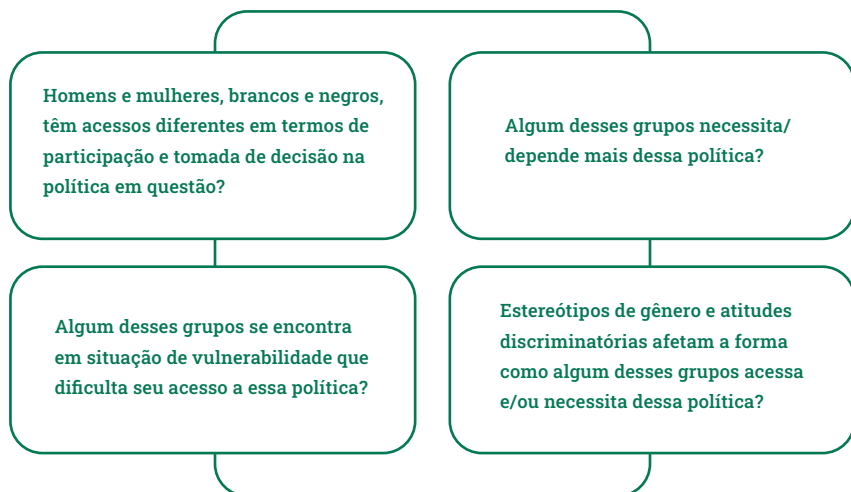
que representam a maior parte da despesa municipal, estão abordando os temas de raça e gênero. Esse processo, no tema de gênero, recebe o nome de gender mainstreaming ou transversalização de gênero.

Para reconhecer os aspectos de raça e gênero inerentes a políticas universais, é importante partir de algumas perguntas. Essas perguntas podem ser direcionadas aos formuladores das políticas nas diversas secretarias, antes mesmo do início do processo de elaboração da peça orçamentária. Uma vez que as questões relacionadas a gênero e raça tendem a ser invisibilizadas em determinadas áreas de política pública, é importante contar com o apoio institucional do núcleo dentro da prefeitura que trate com questões de raça

e gênero, como secretarias das mulheres, secretarias de promoção da igualdade racial ou secretarias de direitos humanos. Isso porque, apesar de as mulheres negras serem maioria no serviço público municipal, não têm voz ativa nos processos decisórios. Um exemplo disso é o tema da pobreza menstrual, que apenas recentemente passou a ser tratado como relevante por parte das cidades brasileiras.

As perguntas devem ser feitas em relação a cada programa e ação orçamentária que constará do orçamento, inclusive as despesas administrativas. Se isso não for possível pelo grande volume de trabalho que implicaria, é possível fazer um recorte das principais despesas de cada secretaria.

AS PRIMEIRAS PERGUNTAS QUE DEVEM ORIENTAR A ANÁLISE DE RAÇA E GÊNERO DE CADA PROGRAMA E AÇÃO ORÇAMENTÁRIA SÃO:



O objetivo dessas perguntas é identificar uma série de aspectos distintos no que se refere ao impacto da despesa nas relações de raça e gênero. Todos esses aspectos devem ser considerados na resposta a essas perguntas.



PARTICIPAÇÃO:

Composição de sexo e raça dos grupos beneficiários da política; representação de mulheres e homens, negros e brancos, nas posições de tomada de decisões.



NORMAS E VALORES

Influência nos papéis de gênero, divisão do trabalho por gênero, atitudes e comportamentos de homens e mulheres, desigualdades ligadas ao papel social de homens e mulheres, discriminação racial.



RECURSOS

Distribuição de recursos, como tempo, espaço, informação, dinheiro, poder econômico e político, educação e treinamento, trabalho e carreira profissional, novas tecnologias, serviços de saúde, moradia, meio de transporte e lazer.



DIREITOS

Referente à discriminação sexual e racial direta ou indireta, direitos humanos (incluindo violência sexual), acesso à justiça.

No caso das despesas administrativas, é importante analisá-las de forma a identificar como contribuem para a reprodução de desigualdades no interior da administração pública. Olhar para as despesas de pessoal, em particular, pode ajudar a compreender qual a real participação de mulheres e pessoas negras nos espaços de poder dentro do setor público.

3. Quantificar e mensurar os aspectos relacionados a gênero e raça

Uma vez identificados os aspectos relevantes de gênero e raça em cada programa e ação orçamentária, o próximo passo é quantificar e precificar esses parâmetros, definindo indicadores e metas e alocando recursos que devem garantir que os aspectos de gênero e raça dentro de cada política tenham visibilidade dentro do orçamento.

Por exemplo, se na etapa 2 foi identificado que, na política de manutenção do sistema público de ônibus, é importante tomar ações para prevenir o assédio contra as mulheres, esse detalhamento deve ser apresentado no orçamento, com metas (ex.: desenvolver cinco campanhas de sensibilização) e o respectivo valor a ser investido, seja como

um detalhamento da ação orçamentária, seja como parte de um anexo especial da lei orçamentária dedicado à análise de raça e gênero. Abaixo apresentamos um exemplo de análise de uma política pública que seguiu

os três passos apresentados até aqui. Esse mesmo formulário pode ser usado para fazer as análises dos programas e das ações orçamentárias na sua cidade.

ÁREA TEMÁTICA	POLÍTICAS PROPOSTAS	DIMENSÕES DE GÊNERO E RAÇA	INDICADORES	TIPO DE GASTO	PORCENTAGEM ESTIMADA EM RELAÇÃO À DESPESA DA ÁREA
Assistência social	Auxílio emergencial para enfrentamento das consequências da pandemia da Covid-19	População negra e feminina são mais afetadas por desemprego e trabalho informal, demandando auxílio. População negra pode ter maior dificuldade de acesso por barreiras de acesso à tecnologia.	% da população atendida com recorte de raça e gênero % da população negra não atendida por dificuldade de acesso.	Geral	75%

Uso de novos marcadores orçamentários

No Brasil, todos os entes federativos adotam a chamada classificação funcional-programática. Isso significa que, para além das classificações econômicas e contábeis, que nos informam, por exemplo, se um determinado gasto é de custeio ou investimento, as despesas estão classificadas por programas e ações. A estrutura de programas e ações é definida a cada quatro anos, por meio do PPA.

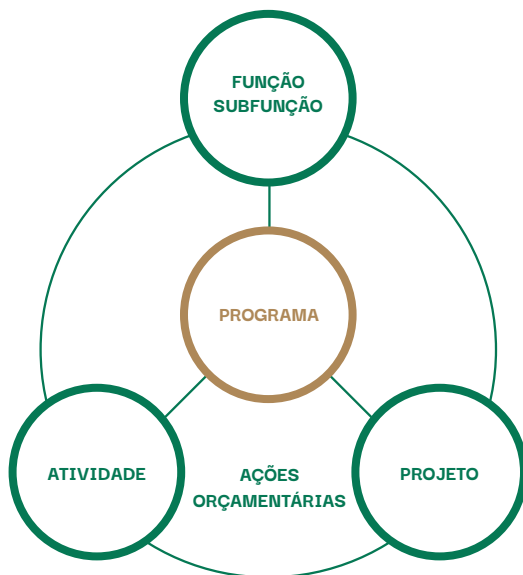
Os programas representam as diretrizes e os propósitos orientadores das políticas públicas de determinada gestão. De forma

geral, os programas estão orientados em torno de resultados que são esperados com a execução de determinado conjunto de gastos. Nesse sentido, nem sempre o que chamamos de “programa” na gestão pública tem a mesma lógica de um programa orçamentário. Por exemplo, anteriormente mencionamos uma proposta de “programa” de formação profissional com recorte de raça e gênero. Essa proposta, em termos orçamentários, poderia fazer parte de um programa maior de inclusão produtiva das populações vulneráveis, que poderia incluir, também, outras ações, como o apoio a

microempreendedores, a intermediação de mão de obra, etc.

Vinculadas aos programas temos as ações orçamentárias. Cada ação orçamentária representa uma determinada linha de ação governamental que entrega como resultado alguma obra, produto ou serviço público.

As ações se dividem em dois tipos: atividades, que são os gastos contínuos, e projetos, que são os gastos com início, meio e fim. Em geral, o que entendemos como “programa” na gestão pública aparece como atividade ou projeto no orçamento: um programa de transferência de renda, a manutenção de creches públicas e o custeio de um hospital são todos exemplos de atividades orçamentárias.



O nível da ação orçamentária é o mais granular na classificação programática estabelecida pela Lei 4.320/64, que rege as finanças públicas no Brasil. Mas esse nível tem se mostrado insuficiente para lidar com a complexidade de muitos problemas públicos, inclusive os relacionados ao combate às desigualdades de raça e gênero. Isso porque o projeto ou a atividade abarcam todas as despesas relacionadas com determinada linha de ação de governo em um único código, escondendo possíveis recortes específicos, especialmente na etapa de execução.

Por esse motivo, diversos entes federativos têm inovado e proposto novas formas de apresentar os dados orçamentários no planejamento e na execução que permitam desagregar as despesas abarcadas no mesmo projeto ou na mesma atividade. Embora desafiadora, pois exige a implantação de mudanças nos sistemas de gestão orçamentária utilizados pelos governos municipais, a criação de novos marcadores no processo orçamentário é um dos caminhos importantes para a implantação de um OSGR efetivo.

COMO CRIAR NOVOS MARCADORES ORÇAMENTÁRIOS?

Como vimos acima, marcadores orçamentários permitem que se organizem as receitas e despesas orçamentárias a partir de determinados critérios. Por exemplo, com eles é possível detalhar as despesas para além do nível da ação orçamentária. No caso da Prefeitura de São Paulo, criou-se o “Detalhamento da Ação”, uma codificação extra que deve ser informada pelas várias unidades no sistema de gestão orçamentária nas etapas de planejamento e execução e que permite destacar determinados atributos do gasto, como a localização geográfica de cada empenho.⁷ Já o governo federal possui o chamado “plano orçamentário”, um instrumento de acompanhamento da execução da ação orçamentária usado como forma de detalhamento do projeto/atividade.

Existem dois tipos de marcadores orçamentários: os legais e os gerenciais. Marcadores orçamentários legais são estabelecidos por lei, inclusive as próprias leis orçamentárias. No plano federal, a LDO estabelece alguns tipos de marcadores, como os relacionados com o impacto de cada dotação orçamentária no resultado primário (marcadores RP). Existem também os marcadores gerenciais, criados pelo Executivo sem necessidade de aprovação pelo Legislativo.

Criar um novo marcador orçamentário envolve mudanças nos sistemas de gestão orçamentária da prefeitura e pode ser usado para vários tipos de detalhamento das ações, não apenas os referentes a raça e gênero. É comum que marcadores sejam criados e tenham seu uso aprimorado e adaptado ao longo do tempo. Por esse motivo, antes de dar início à implementação desse tipo de marcador, pode ser importante realizar um levantamento prévio de todas as funções que um destaque desse tipo pode cumprir na gestão municipal. Os marcadores também devem ser pensados de uma maneira que não sobrecarregue as equipes de contabilidade, uma vez que a necessidade de informar um novo código no momento do empenho representa trabalho adicional para essas equipes.

A seguir, apresentamos um exemplo de como destaques orçamentários orientados para raça e gênero podem ser usados na LOA. Nesse exemplo, a atividade 2222 – Fomento a grupos e coletivos de cultura é detalhada por meio de dois classificadores:

”11 – FOMENTO A GRUPOS OU COLETIVOS LIDERADOS POR PESSOAS NEGRAS“ E ”12 FOMENTO A GRUPOS OU COLETIVOS COM MAIORIA DE MULHERES.“

⁷ A localização geográfica da despesa também é um elemento importante ao desenvolvermos OSGRs. Sabemos que a população negra tende a estar concentrada nas áreas periféricas das cidades, sendo que a qualidade de seu acesso à maior parte dos serviços públicos estará condicionada ao investimento em equipamentos públicos nessas regiões. Para orientar cidades que desejem regionalizar seus orçamentos, a Fundação Tide Setubal desenvolveu o guia A Dimensão Territorial do Orçamento Público: orientações para regionalização do gasto nas cidades brasileiras.

Programa: garantir o acesso à cultura a toda a população

ATIVIDADES

VALOR

2222 – FOMENTO A GRUPOS E COLETIVOS DE CULTURA

R\$ 5.000.000,00

2222.11 Fomento a grupos ou coletivos liderados por pessoas negras

R\$ 2.000.000,00

2222.12 Fomento a grupos ou coletivos com maioria de mulheres

R\$ 2.000.000,00

Uso de indicadores de programa e ações com recorte de raça e gênero

Programas orçamentários costumam estar associados a indicadores de resultado, ou seja, que medem o impacto obtido pelas ações do governo na qualidade de vida da sociedade. No nosso exemplo, o programa de inclusão produtiva poderia ter como indicador a taxa de desemprego e uma meta para sua redução em quatro anos, no PPA, ou a cada ano, na LOA. Já as ações orçamentárias estão associadas a indicadores “de produto”, que contam quantas unidades de determinado bem ou serviço público serão produzidas com o recurso alocado. No nosso exemplo, um indicador de produto poderia ser o número de pessoas formadas nos cursos de qualificação

profissional. Dificilmente os indicadores de programa e ações são apresentados com recortes de raça e gênero, mas essa mudança pode ser um instrumento poderoso para planejar e acompanhar como as políticas em questão estão impactando essas populações. Nosso programa de inclusão produtiva poderia informar não apenas a taxa de desemprego para a população em geral, mas também essa taxa especificamente para mulheres e população negra. Já nossa atividade de formação profissional poderia trazer como indicador de produto o total de pessoas formadas, mas também os recortes de raça e gênero, traduzindo as cotas para mulheres e população negra em metas para o orçamento.



COMO USAR INDICADORES DE PROGRAMA E AÇÕES COM RECORTE DE RAÇA E GÊNERO?

A seguir, apresentamos um exemplo de como os indicadores podem ser apresentados com recorte de raça e gênero, tanto nos programas como nas

ações orçamentárias, considerando o PPA 2022-2025. Os dados são hipotéticos e servem apenas como ilustração.

Programa 0001: promover a inclusão produtiva da população

INDICADORES DO PROGRAMA	POSIÇÃO ATUAL	META PARA 2025
TAXA DE DESEMPREGO	15%	9%
Taxa de desemprego da população feminina	18%	10%
Taxa de desemprego da população negra	20%	10%
RENDA MÉDIA ANUAL PER CAPITA	R\$ 35.000	R\$ 38.000
Renda média anual da população feminina	R\$ 28.000	R\$ 32.000
Renda média anual da população negra	R\$ 27.000	R\$ 32.000

Ações do programa 0001

AÇÕES	META FÍSICA	META FINANCEIRA
2222 – FORMAÇÃO PROFISSIONAL		R\$ 10.000.000
METAS FÍSICAS:		
Número total de pessoas formadas	5.000	R\$ 10.000.000
Número de mulheres formadas	3.000	R\$ 6.000.000
Número de pessoas negras formadas	3.000	R\$ 6.000.000

2223 – INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA		R\$ 4.000.000
METAS FÍSICAS:		
Número total de pessoas empregadas (com intermediação do município)	R\$ 10.000	R\$ 10.000
Número de mulheres empregadas (com intermediação do município)	R\$ 6.000	R\$ 6.000
Número de pessoas negras empregadas (com intermediação do município)	R\$ 6.000	R\$ 6.000

Uma forma alternativa de apresentar os indicadores e metas físicas e financeiras de gênero e raça é por meio de um anexo à lei orçamentária. Cidades como [Barcelona](#) e [Madrid](#) adotam essa prática.

ETIQUETAGEM DE DESPESAS

As abordagens apresentadas até o momento pressupõem um nível de acesso e de mobilização razoavelmente altos que garantam que as políticas considerem, desde sua elaboração, os aspectos de raça e gênero ou que eles estejam refletidos na própria estrutura do orçamento, seja na forma de marcadores orçamentários, seja na forma de indicadores com recorte de raça e gênero. Esse tipo de capacidade de mobilizar a máquina estatal é prerrogativa, em geral, do Poder Executivo e exige razoável grau de institucionalização das agendas de raça e gênero.

Por esse motivo, em muitos casos, a primeira abordagem adotada é a da etiquetagem de despesas, que consiste em identificar quais são as principais despesas que afetam diretamente as populações em questão e marcá-las com um selo, para que possam ser devidamente monitoradas e acompanhadas pela gestão pública e pela sociedade civil. Diferentemente dos

marcadores orçamentários, o objetivo da etiquetagem não é detalhar uma determinada dotação de forma a quantificar e dar visibilidade aos aspectos de gênero e raça inerentes a ela, mas, sim, sinalizar que tal dotação é de interesse para a agenda de gênero e raça. Dotações relacionadas às políticas de cuidado (como a manutenção de creches) ou ao treinamento das forças de segurança são exemplos de dotações de interesse a partir das perspectivas de gênero e raça.

A etiquetagem pode acontecer na própria peça orçamentária ou fora dela. A partir dessa etiquetagem, é possível avançar para a elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação (ver abaixo). Por esse motivo, a etiquetagem de despesas costuma ser o primeiro passo adotado por entidades da sociedade civil que desejam fazer o monitoramento do orçamento a partir de uma perspectiva de raça e gênero.

Como decidir quais despesas devem ser etiquetadas?

Em geral, a etiquetagem de despesas parte de alguns critérios para ajudar a determinar quais são as despesas que devem ser sinalizadas e acompanhadas. Decidir quais despesas são relevantes para acompanhamento, do ponto de vista de raça e gênero, deve ser um processo construído em parceria com a sociedade civil, os movimentos e as organizações que

acompanham essas temáticas. Caso haja um plano municipal de política para as mulheres e/ou de promoção da igualdade racial, é possível que este plano já indique as principais políticas de interesse. Caso não haja um instrumento desse tipo, a definição das despesas de interesse pode ser feita pelos respectivos conselhos temáticos (conselho da mulher ou

conselho de promoção da igualdade racial), ou por meio de consulta à sociedade, às organizações e aos movimentos interessados.

Para orientar esse processo de escolha, apresentamos abaixo alguns temas e

programas acompanhados no nível federal no relatório "A Mulher no Orçamento 2021", elaborado pelo Ministério da Economia. O quadro foi complementado e adaptado para dar conta não apenas da temática de gênero, mas também da temática racial.

DESPESAS RELEVANTES PARA OS TEMAS DE RAÇA E GÊNERO E QUE DEVEM SER ETIQUETADAS

- Programas e ações com orientação para a promoção dos direitos das mulheres e da população negra explicitada nos seus objetivos, indicadores, metas, público-alvo ou produtos.
- Programas e ações sem os atributos anteriores com cumprimento de ações previstas no 2º Plano Nacional de Políticas para as Mulheres ou Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
- Programas e ações sem os atributos anteriores com orientação para a promoção da igualdade étnico-racial (incluindo quilombolas e indígenas).
- Programas e ações sem os atributos anteriores com perspectiva transversal de gênero e/ou raça no planejamento.
- Programas e ações sem os atributos anteriores com maioria do público-alvo de mulheres ou de população negra.
- Programas e ações sem os atributos anteriores com relevância para a melhoria das condições de vida das mulheres e da população negra.

Fonte: Brasil, 2022 (com adaptações).

Relatórios de monitoramento e avaliação



Uma vez identificadas e etiquetadas quais são as despesas de interesse para monitoramento, é possível elaborar relatórios em que as despesas identificadas são monitoradas, e seu impacto, avaliado. Os relatórios são uma estratégia usada inclusive por movimentos sociais e órgãos não governamentais como forma de responsabilizar a gestão pública no que se refere ao combate às desigualdades de raça e gênero. Exemplos de relatórios de monitoramento e avaliação são os divulgados pela Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação do Ministério da Economia (BRASIL, 2022) e os relatórios Orçamento Mulher elaborados pelo CFEMEA entre 2004 e 2015. A obrigatoriedade da apresentação de relatórios de

monitoramento da perspectiva de gênero e raça no orçamento por parte do Executivo pode ser estabelecida nas leis orçamentárias, como o PPA e a LDO. Há várias abordagens possíveis para se elaborar um relatório de monitoramento e avaliação do orçamento sob uma perspectiva de raça e gênero; elas passam desde por avaliar a execução de despesas etiquetadas, avaliar de forma desagregada os beneficiárias e beneficiários de cada política a até mesmo analisar o impacto do Orçamento Público no uso do tempo de mulheres e população negra (Hofbauer e Vinay, 2012). Para desenvolver essas análises, é provável que seja necessário utilizar outras fontes de dados complementares que não as disponíveis no orçamento ou nos relatórios de execução orçamentária.

UM OLHAR RACIAL PARA O ORÇAMENTO DA CIDADE DE SÃO PAULO



Uma experiência de construção de relatório de monitoramento a partir da perspectiva do OSGR

Entre outubro de 2020 e janeiro de 2021, a Fundação Tide Setubal promoveu um conjunto de workshops envolvendo lideranças e organizações do movimento negro em São Paulo para debater a construção de um modelo de monitoramento do Orçamento Público com recorte racial. Essa experiência tinha por objetivo dar um primeiro passo no sentido da construção de um modelo de relatório de monitoramento que pudesse ser produzido pela própria sociedade civil, sem necessidade de adoção da prática de OSGR pelo Executivo municipal. Em um primeiro momento foram eleitas quatro áreas prioritárias de investigação que representam áreas de interesse por parte

das organizações envolvidas: Educação, Saúde, Cultura e despesas com pessoal. Dentro dessas áreas foram elaboradas algumas perguntas sobre como as atividades do orçamento se relacionam com as desigualdades de raça dentro da cidade. Com base em dados da LOA de 2021, da execução orçamentária de 2020 e outros disponíveis nos portais públicos das diversas secretarias, a equipe técnica da Fundação Tide Setubal buscou responder a essas perguntas. Apresentamos aqui alguns dos principais achados desse levantamento, como exemplos dos tipos de questões que podem ser analisados em um relatório de monitoramento e avaliação de OSGR.

Despesas de pessoal

Segundo o IBGE, cerca de 37% da população de São Paulo se declara negra (preta ou parda). Com base em dados abertos do sistema de gestão de pessoal da Prefeitura de São Paulo, em julho de 2020 os negros e negras representavam 29% dos servidores municipais, sendo que 9% dos cadastros de servidores não tinham o quesito raça/cor informado. Isso indica que, de partida, há uma sub-representação de negros e negras no serviço público paulistano. Porém, ao

analisarmos as posições hierárquicas e funcionais ocupadas por servidores e servidoras, observamos que a situação de servidores negros na Prefeitura de São Paulo⁹ é bastante desvantajosa em relação aos brancos, refletindo desigualdades estruturais que afetam o mercado de trabalho como um todo no Brasil. Embora o serviço público seja regido pelo princípio da isonomia, com a contratação sendo decidida por concursos públicos que

⁹ Fonte: SISTEMA DE GESTÃO DE PESSOAL – Prefeitura de São Paulo. Dados de Julho de 2020. Dados da administração direta.

dão menos margem à possibilidade de discriminação por raça/cor, os processos de nomeação para cargos de chefia estão muito mais sujeitos à discriminação racial. Embora a Prefeitura de São Paulo tenha política de ação afirmativa com cota para negros em cargos de comissão, os dados de 2020 demonstram que servidores e servidoras de cor negra ocupavam apenas 11% das posições de primeiro escalão (cargos de prefeito, vice-prefeito, subprefeito, secretário, secretário-adjunto e chefe de gabinete). No segundo escalão (chefe de departamentos da Secretaria de Fazenda e Procuradoria e cargos de Direção e Assessoramento 15-12), pessoas negras ocupavam 18% dos cargos. Já no terceiro escalão (demais cargos em comissão), o percentual de pessoas negras era de 26%. A análise do órgão de lotação de servidores e servidoras também revela desequilíbrios. As secretarias com maior percentual de servidores e servidoras

negros foram a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (37%), a Secretaria de Segurança Urbana (36%) e a Secretaria de Assistência Social (33%). Pastas que tradicionalmente têm altos salários, grande poder decisório e influência na máquina pública apresentaram baixo percentual de profissionais negros e negras.

É o caso da Secretaria de Licenciamento (18%), da Secretaria da Fazenda (18%), da Secretaria de Justiça (10%) e da Secretaria do Desenvolvimento Urbano (10%).

Esse desequilíbrio no acesso aos cargos em comissão e a posições nos órgãos mais bem remunerados se reflete em uma diferença importante na remuneração média entre servidores negros e não-negros. A tabela abaixo traz a remuneração média dos servidores por raça/cor. Servidores negros e indígenas recebem, na média, 15% a menos do que os demais grupos raciais.

REMUNERAÇÃO BRUTA MÉDIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PREFEITURA DE SÃO PAULO

RAÇA DECLARADA	N ° DE SERVIDORES	REMUNERAÇÃO BRUTA MÉDIA
Amarela	1.793	11.501,67
Branca	65.939	8.798,65
N/I ou N/D	10.096	8.038,06
Parda	20.158	7.409,30
Preta	10.332	7.822,42
Indígena	102	6.789,25
Total Geral	108.420	8.419,04

*Apenas ADM Direta | *Exclui 6350 servidores da GCM, pois dado é sigiloso

Cultura

A cidade de São Paulo investe anualmente cerca de 1% do orçamento em cultura, o que corresponde a um valor anual empenhado de R\$ 535 milhões em 2020. Uma análise das atividades e dos projetos que compõem esses gastos demonstrou que apenas R\$ 14,1 milhões (2,6% do total) do orçamento empenhado na função cultura em 2020 foram destinados a ações diretamente relacionadas ao apoio à cultura negra. As dotações que compõem esse valor são: Implantação de Memorial dos Aflitos destinado à preservação de achados arqueológicos de memórias dos negros e negras (R\$ 2 milhões), Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo (R\$ 9,7 milhões), Implantação de Pontos e Pontões de Cultura – Cultura Viva (R\$ 850 mil) e Mês do Hip Hop (R\$ 1,6 milhão). O baixo valor despendido com ações para a população negra e para a periferia contrasta com a forte dependência do setor cultural popular de fontes públicas de fomento. Também contrasta com a dificuldade de acesso da população negra a equipamentos e programação cultural de qualidade. Um dos temas de interesse das organizações envolvidas nessa análise era se as organizações negras estavam acessando as políticas de fomento cultural. Embora não haja dados facilmente

disponíveis que permitam identificar se o receptor de uma política de fomento é uma pessoa ou organização negra, a análise dos beneficiários dos maiores empenhos das dotações correspondentes forneceu um caminho para obter algumas respostas. No caso do fomento à dança, a análise dos empenhos de 2020 demonstrou que apenas 4 dos 12 empenhos acima de R\$ 200 mil foram feitos para grupos ou coletivos de dança que se declararam negros em seu site ou redes sociais ou abordam a temática racial de alguma forma em seus espetáculos. No caso do fomento ao teatro, apenas dois dos repasses acima de R\$ 500 mil reais foram para grupos de teatro com as características acima.

Outra política de interesse foi a ampliação e reforma de equipamentos culturais. De 9 processos de reforma empreendidos em 2020, apenas um dos equipamentos estava localizado nas periferias, onde habita a maior parte da população negra da cidade. O grupo também se interessou em entender como se dá a seleção de pessoas ou organizações que farão parte da Virada Cultural, e quantos dos artistas seriam negros. Porém, não foi possível localizar dados que possibilitassem essa análise.



Educação e Saúde

No caso da Educação e Saúde, grande parte do debate foi focado no acesso aos equipamentos e serviços, tendo em vista que a população negra da cidade está localizada majoritariamente nas periferias, áreas que historicamente contam com pouca presença do Poder Público.

Aqui, a abordagem de OSGR se cruza com outra importante causa da sociedade civil paulistana: a regionalização do Orçamento Público. Sem dados regionalizados da execução orçamentária, é impossível avaliar se o Poder Público está investindo nas regiões que concentram a maior parte da população negra da cidade. Um levantamento desenvolvido pela Fundação Tide Setubal e pela Transparência Brasil demonstrou que os profissionais da

educação lotados nas periferias e nas escolas com maior percentual de alunos pretos, pardos e indígenas chegam a receber até 3 vezes menos, na média, que seus colegas no centro (Fundação Tide Setubal, 2021). Isso ocorre devido ao fato de que, à medida que progredem na carreira e recebem melhores salários, os professores tendem a se deslocar para regiões mais centrais da cidade.

A adoção do quesito raça/cor nos protocolos dos equipamentos de educação e saúde também é um caminho fundamental para que se produzam dados que permitam um diagnóstico mais assertivo sobre o acesso da população negra aos serviços públicos.



Fundação
Tide
Setubal



A
TEN
DA

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Maria Betânia; SANTOS, Joana; FERREIRA, Verônica. Mulheres no Orçamento Participativo: estudo da experiência de Recife na gestão 2001-2004. In: Relatório de pesquisa SOS Corpo. 2006.

BRASIL. A mulher no orçamento 2021. Ministério da Economia, 2022.

BUDLENDER, Debbie; KERRI, Allen; SHARP, Rhonda. How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice. Londres: Commonwealth Secretariat, AusAID, 1998.

CEPAL. El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. 2013.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Professores e territórios – diferenças salariais e as desigualdades na Educação. 2022. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/professores-e-territorios-diferencas-salariais-e-as-desigualdades-na-educacao/>. Acesso em: jun 2021.

MARTINS COSTA, Delaine; OSÓRIO, Andréa Barbosa; OLIVEIRA SILVA, Afrânio de. Gênero e raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença. Rio de Janeiro: IBAM/DES, 2006.

MELO XAVIER, Elaine de (Org.). Gênero e raça no Orçamento Público brasileiro. 1. ed. Brasília: Assecor, 2020.

HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. Orçamentos Sensíveis a Gênero: conceitos. ONU Mulheres, 2012. Disponível em: https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/orcamentos-conceitos.pdf. Acesso em: 14/04/2022.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS MULHERES – UNIFEM. Insumos aos Orçamentos Sensíveis ao Gênero: experiências e reflexões de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. 2008.

ONU MULHERES. Orçamentos Sensíveis a Gênero: conceitos e experiências. Brasília, 2012.

MARINHO, Clara. Orçamento Público e questão racial: uma proposta de agenda. In: Correio Braziliense. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/opinia0/2021/06/4930969-artigo----orcamento-publico-e-questao-racial-uma-proposta-de-agenda.html>. Acesso em: 14/04/2022.

MARIN, Pedro. Considerar território, raça e gênero no orçamento ajuda a diminuir desigualdades. In: Observatório do Terceiro Setor. 2021. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/observatorio-em-movimento/considerar-territorio-raca-e-genero-ajuda-a-diminuir-desigualdades/>. Acesso em: 14/04/2022.

Fundação
Tide
Setubal



A
TEN
DA



FUNDACAOTIDSESUBAL.ORG.BR