

NOTA TÉCNICA SOBRE RELATÓRIO “A MULHER NO ORÇAMENTO 2021”

Contextualização – Em dia 31 de janeiro de 2022, o Poder Executivo Federal apresentou o Relatório “A Mulher no Orçamento 2021”¹, cumprindo determinação incluída pela Bancada Feminina da Câmara dos Deputados (cujo veto ao Orçamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias foi derrubado pela articulação das parlamentares).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 - LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020), no art. 151, §1º, inciso I, alínea "r", determina que o Poder Executivo federal divulgue, até 31 de janeiro de 2022, relatório de execução orçamentária do Orçamento Mulher referente ao exercício de 2021. Seu art. 158 - III dispõe que serão adotadas providências com vistas a elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres, com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher.

De forma a cumprir esta obrigação legal, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF pré-selecionou um conjunto de ações orçamentárias candidatas a integrarem o relatório e consultou os órgãos responsáveis. Após análise e comparação da metodologia interna com as respostas, o Poder Executivo apresentou, em seu relatório, a conclusão de um conjunto de 79 ações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual de 2021 – LOA 2021, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos.

As referidas ações são destacadas nas áreas de Saúde, Educação, Proteção Social, Autonomia Econômica, Enfrentamento da Violência contra Mulheres e Acesso a Direitos como moradia, transporte, cultura e lazer.

O relatório “A Mulher no Orçamento 2021” apresentou metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres na LOA 2021, ao mesmo tempo em que divulgou execução orçamentária objeto desta segmentação.

Análise do Relatório – O relatório “A Mulher no Orçamento 2021” apresenta um conjunto de iniciativas que foram selecionadas pelo Governo Federal no sentido de evidenciar a criação e a execução de políticas públicas para as mulheres. Como parâmetro trazido no relatório apresentado, foram incluídas para análise as ações orçamentárias que impactam positivamente direta ou indiretamente a vida das mulheres. A metodologia empregada pelo Governo Federal na apresentação do Relatório estabelece os seguintes parâmetros (p. 8 a 10):

¹ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/RelatorioAMulhernoOramento2021OramentoMulher2021LDO.pdf>

Ferramenta	Tipo de Análise	Observação
Análise do Cadastro de Ações do SIOP.	Título, descrição, base legal, especificação do produto, beneficiários e detalhamento da implementação.	Não está claro (aqui) qual o parâmetro utilizado nesta primeira análise.
Análise do Cadastro de Ações do SIOP.	Pesquisou-se nesses campos palavras-chave associadas: “mulher”, “gênero”, “feminino”, “beneficiárias”, entre outros, e suas respectivas raízes morfológicas.	
Análise do Cadastro de Ações do SIOP.	Criou-se uma lista de ações da área social cujos descritores não continham os termos assinalados, mas que poderiam potencialmente compor a seleção.	Fica dúvida se esta lista se deu tendo por base as políticas públicas que são apontadas pela doutrina como diminuidoras de desigualdades de gênero.
Análise do desenho da política pública.	Procedeu-se à análise do desenho da política pública associada à ação em questão, sendo considerados integrantes do relatório “A Mulher no Orçamento 2021” ações e planos orçamentários associados a políticas cujos mecanismos institucionais, legais ou infralegais explicitam o atendimento às mulheres.	Critério objetivo.
Análise de ações com impacto não detalhado.	Foram considerados ações e planos orçamentários associados a políticas sobre as quais há registro oficial ou literatura especializada que demonstram sua contribuição para redução dessas desigualdades.	Apesar de ao longo do texto terem sido identificadas algumas políticas públicas que impactam de forma positiva o enfrentamento da desigualdade ou que melhoram potencialmente a vida das mulheres, não há identificação em cada ação orçamentária qual ou quais parâmetros de segmentação foram utilizados para a escolha da referida ação para composição do todo.
Beneficiárias diretas sendo mulheres.	Identificou-se quando a maioria de beneficiários diretos é composta por mulheres, sendo, portanto, aquelas nas quais uma execução orçamentária deficitária implicaria prejuízos principalmente às mulheres. Nesse caso, verificou-se uma maioria de mulheres na condição de destinatárias diretas dos produtos e serviços públicos resultantes da ação ou plano orçamentário em questão.	

Diante do estabelecimento destes parâmetros, foram consideradas como parte do Orçamento Mulher 79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, abarcando as áreas de Saúde, Educação, Proteção Social, Autonomia Econômica, Enfrentamento da Violência contra Mulheres e Acesso a Direitos como moradia, transporte, cultura e lazer.

Foi também incluído no Relatório uma extensa reflexão indicando um conjunto de limitações e desafios metodológicos encontrados na análise apresentada. Um dos aspectos destacados que o próprio relatório trouxe é que algumas políticas públicas são passíveis de identificação das parcelas de mulheres beneficiadas, mas os registros administrativos não são preenchidos ou não são interoperáveis, de modo que os números não estão disponíveis. Ou seja, há ações orçamentárias genéricas que têm como foco o atendimento de toda a população brasileira e onde os valores estabelecidos no Relatório apresentado não são apenas aqueles que correspondam às mulheres. Dessa forma, pode haver uma superestimativa dos valores mencionados.

Ademais, o Relatório deixa claro que qualquer escolha na elaboração de relatórios sobre orçamento sensível às mulheres pressupõe escolhas e opções metodológicas, que são passíveis de aprimoramentos.

Como principais achados, foram identificados:

- 79 ações orçamentárias distribuídas em seis categorias de políticas públicas: Saúde, Educação, Proteção Social, Autonomia Econômica, Acesso a Direitos e Combate à Violência contra as Mulheres (planilha detalhada se encontra publicada para avaliação²);
- As ações orçamentárias encontram-se distribuídas, principalmente, em sete programas do PPA 2020-2023;
- As ações orçamentárias selecionadas somaram aproximadamente R\$ 236 bilhões em valores empenhados, sendo que Saúde e Proteção Social perfazem mais de 80% desse montante;
- Essa seleção compreende 14,9% da despesa primária do Governo Federal, que totalizou R\$ 1,58 trilhão em 2021;
- Registra-se aumento de 7,7% entre o valor previsto no PLOA e a dotação atualizada, o que indica que o gasto com mulheres foi favorecido por emendas e créditos adicionais ao longo do exercício;
- Em relação às despesas discricionárias, salienta-se que quase a metade dos valores alocados decorrem de emendas parlamentares, sendo 13,65% decorrentes de emendas individuais (RP-6); 7,29% de emendas de bancada estadual (RP-7); e 20,45% de emendas de relator-geral (RP-9);
- O montante apresentado corresponde a 56,71% do total de despesas da função de governo Saúde; 50,60% da Assistência Social; e 36,17% da Educação. Por sua vez, nas funções Segurança Pública, Desporto e Lazer e Urbanismo, o gasto

² <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/AesOramentriasRelatrioAMulhernOramento2021OramentoMulher2021LDO.xlsx>

selecionado corresponde a menos de 4% do total empenhado em cada uma.

Após o resumo dos principais achados, o relatório traz uma análise das seis categorias de políticas públicas empregadas para segmentação.

Cabe ressaltar em relação às despesas discricionárias o peso das emendas parlamentares. Se, por um lado, tem-se uma clara demonstração do parlamento com essas políticas públicas, por outro lado, indica-se a suas fragilidades, pois as emendas não têm estabilidade nem garantia de continuidade de um ano para o outro.

Conclusões e encaminhamentos – O Orçamento Mulher proposto pelo Poder Executivo identifica as ações orçamentárias que tenham impacto de forma direta e indireta na vida da população feminina brasileira. As iniciativas elaboradas na perspectiva de um orçamento que identifique ações diferenciadas para as mulheres têm como foco contribuir para redução do hiato na perspectiva de gênero na sociedade brasileira. Há um grande avanço na metodologia indicada pelo Relatório, pois reconhece que as políticas públicas não são neutras. Elas impactam de forma diferenciada homens e mulheres.

Apesar de um conjunto de ações não ter um marcador específico para as mulheres nos gastos orçamentários, como no caso da Saúde, a metodologia apontada pelo Executivo deixa claro o quanto as ações ligadas às políticas sociais impactam a vida da maior parte da população brasileira, em especial e de forma mais contundente, para as mulheres. **Isso torna transparente que os cortes ocorridos nessas áreas impactam de forma diferente homens e mulheres, sendo elas as mais afetadas tanto pelas crises econômicas como pelos cortes nos gastos sociais.**

A publicização de uma metodologia de análise possibilita, ainda, como bem apontado pelo documento em análise, aprimoramentos metodológicos e de levantamento de informações das ações orçamentárias e políticas públicas executadas em todo o País, afinal não se pode falar de políticas públicas que não sejam devidamente planejadas, executadas, monitoradas e avaliadas. Os ajustes podem chegar à própria perspectiva do desenho e da execução das iniciativas governamentais de forma a atenderem o enfoque de mudança da desigualdade existente e a necessidade de avaliação das iniciativas pela sociedade.³

Outro ponto que merece avaliação é sobre a constatação dada pelo relatório de que a classificação orçamentária quase nunca especifica os grupos demográficos para os quais as despesas estão sendo destinadas, ou seja, não constam reais dados dos beneficiados e beneficiadas dos recursos públicos empregados nas ações orçamentárias executadas (ou os sistemas não se

³ Uma das necessidades apresentadas é a inauguração de "(...) uma agenda de avaliações *ex-post* que aponte, em cada uma das políticas avaliadas, seu impacto nas desigualdades entre mulheres e homens. Qualquer política pode ser avaliada nesses termos, sendo possível identificar aquelas que contribuem na reversão das iniquidades, aquelas que agravam as desigualdades – e que, portanto, devem ser corrigidas ou interrompidas – e aquelas que, por sua natureza ou por falhas em seu desenho e planejamento, não ajudam a reduzir as desigualdades entre mulheres e homens. Ao adotar a equidade como princípio, reconhecem-se as diferenças e necessidades das mulheres em sua diversidade, ao mesmo tempo em que se corrigem as desvantagens em relação aos homens." (p. 11)

interligam de forma a se fazer uma avaliação coerente entre o gasto público e o atendimento realizado). Para além de um problema de desenho de política pública, a ausência de dados reflete, inclusive, na possibilidade de avaliação se a estrutura desta política está realmente correta, se efetivamente com os objetivos que estão sendo estabelecidos, e se de alguma forma compreende que deve fazer parte do esforço nacional de superação das diferenças socioeconômicas entre homens e mulheres.

Como exemplo, sabemos que as ações orçamentárias como 211A - Consolidação de Assentamentos Rurais ou 21B6 - Assistência Técnica e Extensão Rural ou ainda 0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras são políticas públicas importantíssimas para o homem e para a mulher do campo, mas não houve detalhamento de sua execução. Assim, sua aplicação pode estar gerando mais desigualdade se os valores e as ações forem disponibilizados mais para homens do que para as mulheres. Pode, inclusive, dependendo da avaliação, ensejar redesenho da política de forma a torná-la acessível ao público feminino.

Assim, torna-se imprescindível haver segmentação do público atendido – quantos homens e quantas mulheres são atendidas em todas as políticas públicas e, como consequência, em suas ações orçamentárias. No modelo apresentado, foram incluídos os valores totais das ações orçamentárias, não os valores separados por segmentos, mesmo naqueles casos em que há dados disponíveis de gênero, bastando cruzar dados de sistemas, ou realizar projeções. Lançando o total, há uma superestimação do valor aplicado para as mulheres.

Outro ponto importante para o aprimoramento do modelo é evidenciar nas avaliações trazidas qual o critério empregado para escolher cada ação orçamentária. Exemplo: quando se elege como critério metodológico identificar as ações orçamentárias que tenham como beneficiárias diretas as mulheres, sabemos que a ação 218B entra nesta segmentação de forma evidente. No entanto, para as demais ações não se têm clareza sobre quais parâmetros foram utilizados para sua identificação e se todas as ações orçamentárias incluídas realmente devem ser incluídas, como nas ações de 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, 20AI - Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta Pra Casa), 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, entre outras.

Essa identificação de qual (ou quais) parâmetro metodológico apresentado no Relatório ensejou o acolhimento das ações orçamentárias e das políticas públicas que impactam às mulheres, enseja que deve ser tornada mais clara a informação sobre quais ações são exclusivas para mulheres e meninas e, separadamente, sobre os demais gastos que podem impactar na superação do quadro de desigualdades, bem como gastos que não necessariamente têm uma perspectiva de superar esta diferença.

Chamamos a atenção para o grande destaque que o Relatório dá à função do “cuidado” que a mulher carrega. Diversas ações orçamentárias incluídas têm como foco o atendimento de crianças e adolescentes. Esse destaque merece

ser feito, evidenciando que, além de atender às meninas, essas ações orçamentárias impactam de forma mais ampla o segmento feminino, por ele estar mais vinculado ao que chamamos de economia do cuidado, pouco valorizada em nosso País.

Além da segmentação do público atendido na ação orçamentária e a identificação de qual parâmetro é utilizado, a própria metodologia enseja uma discussão em futuro momento oportuno, após sua avaliação de forma pormenorizada em razão da adequação na sua aplicação ao orçamento federal, assim que este detalhamento for apresentado ao Parlamento brasileiro. Uma possibilidade de avanço também a apresentação dos dados racializados, pois sabemos que as políticas públicas não são igualmente fruídas pelas mulheres brancas e negras.

Finalizando, enaltecendo o esforço da área técnica do Poder Executivo em elaborar o relatório “**A Mulher no Orçamento 2021**”, elencamos os encaminhamentos que serão feitos pela Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados:

1. Elaboração pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados de uma análise histórica dos últimos 10 (dez) anos das ações orçamentárias identificadas no Orçamento Mulher, com a atualização monetária dessas políticas;

2. Elaboração de requerimentos de informação contendo importantes apontamentos de dificuldades apontadas no Relatório ora apresentado e que carecem de atenção por parte do Governo Federal para apresentação do relatório no próximo ano;

3. Organização de audiência pública para debater o Relatório apresentado com os técnicos envolvidos na sua elaboração, assim como auscultar a sociedade civil organizada;

4. Elaboração de solicitação ao Tribunal de Contas da União (TCU) para o acompanhamento desta questão quanto à superação dos desafios apresentados no Relatório e análise da metodologia empregada para o Orçamento Mulher.

Brasília (DF), 01 de fevereiro de 2022.

Deputada federal Celina Leão (PP-DF)
Coordenadora da Bancada Feminina
Secretaria da Mulher – Câmara dos Deputados