

Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos*

Diane Elson¹

Introdução

A maioria dos governos tem expressado comprometimento com a equidade de gênero e seu *mainstreaming*². Contudo, há frequentemente descompasso entre as políticas e os caminhos adotados pelos governos para arrecadar e empregar os recursos necessários. A maioria dos governos também expressa o comprometimento com maior transparência e *accountability*, embora ocorra, com frequência, descompassos entre a participação e consulta na formulação de novas políticas e legislação e na alocação de recursos.

Iniciativas orçamentárias sensíveis a questões de gênero podem ajudar a reduzir esses descompassos, garantindo que os recursos públicos sejam arrecadados e gastos mais efetivamente. Podem também ajudar a garantir a realização dos objetivos de equidade de gênero e maior observância da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Podem ainda ajudar a promover maior *accountability* sobre os gastos de recursos públicos

para os cidadãos e cidadãs de um país, especialmente para a mulher, que, de maneira geral, é mais marginalizada que o homem por ocasião da tomada de decisões sobre a destinação dos recursos públicos.

O que é uma iniciativa orçamentária sensível à questão de gênero?

Uma iniciativa orçamentária sensível à questão de gênero não tem como objetivo produzir um orçamento separado para as mulheres. Ao contrário, busca analisar qualquer forma de gasto público, ou método para arrecadar recursos públicos, a partir da ótica do gênero, identificando as implicações e os impactos para a mulher e a menina, quando comparados com o homem e o menino. A questão chave é: Que impacto essa medida fiscal tem sobre a equidade de gênero? Ela reduz, aumenta ou não faz diferença para a desigualdade de gênero?

O foco na desigualdade de gênero pode ser estruturado de tal modo que permita considerar outras formas de desigualdade, tais como classe, raça e região. A questão chave pode ser reformulada, por exemplo, da seguinte forma: Esta medida fiscal melhora, piora ou não tem efeito sobre a posição da mulher em situação mais desfavorável?

Uma iniciativa orçamentária com perspectiva de gênero sempre envolve uma análise de gênero de alguns dos aspectos relativos à arrecadação e ao uso dos recursos públicos. Porém, não há uma maneira única de se fazer isso e várias ferramentas analíticas podem ser utilizadas (ELSON, 1998. BUDLENDER; SHARP, 1998). A implementação da iniciativa pode assumir várias formas, dependendo de sua localização política, da extensão da cobertura e do estágio em que se encontra o ciclo orçamentário. Da mesma forma, os resultados podem ser

apresentados de diferentes maneiras, dependendo do objetivo que se espera alcançar.

Localização política

- em nível de governo nacional, regional ou local;
- no âmbito dos órgãos governamentais, organizados por autoridades e ministros;
- em assembleias eleitas, organizadas por representantes eleitos; e
- fora do âmbito do governo, em eventos organizados por pesquisadores e organizações da sociedade civil.

Um processo interativo e consultivo, envolvendo todas as instâncias anteriores, provou ser especialmente efetivo (BUDLENDER, 2002). Orçamentos com enfoque em questões de gênero precisam ser organizados de maneira a democratizar o processo pelo qual os orçamentos são elaborados e implementados, dando mais espaço às questões da mulher.

Cobertura

- o orçamento como um todo (até o momento, isso raramente se tentou);
- gastos de órgãos ou programas selecionados;
- gastos com novos projetos;
- formas selecionadas de receitas (impostos, tarifas, etc.);
- mudanças no sistema fiscal; e
- implementação de nova legislação.

Os gastos e receitas a serem cobertos são geralmente selecionados à luz da análise do padrão de desigualdade de gênero, das prioridades da mulher e das políticas governamentais em relação à desigualdade no país em questão.

Classificação orçamentária

Os dados orçamentários podem ser apresentados de várias maneiras, cada uma

das quais podendo ser utilizada como ponto de partida:

- item linear: gastos decorrentes de pagamentos (salários, viagens, equipamentos, construções, etc.);
- classificação funcional: gastos com objetivos gerais (polícia, defesa, educação, saúde, transporte, etc.);
- classificação econômica: operações financeiras de impacto econômico (capital, despesas e receitas correntes; subsídios; pagamentos de transferências; pagamento de juros; operações de financiamento);
- classificação institucional: despesas da instituição responsável pelo gerenciamento dos recursos;
- classificação programática: despesas decorrentes de programas, considerados como um conjunto de atividades a serem empreendidas com a finalidade de alcançar os mesmos objetivos; e
- classificação territorial: receitas e despesas por área geográfica de impacto.

As classificações em item linear, funcional e institucional são projetadas primariamente como ferramentas de controle, para manter as despesas nos limites legais estabelecidos pela legislação orçamentária. A classificação como econômico facilita a análise do impacto na macroeconomia. As classificações por programa e por território é um ponto de partida especialmente adequado para a análise da desigualdade. Contudo, em alguns países, esses instrumentos de análise ainda não estão disponíveis ou são pouco desenvolvidos.

Estágio do ciclo orçamentário

Uma iniciativa de gênero pode focar uma fase específica do ciclo orçamentário, a saber:

- planejamento para identificar objetivos;

- avaliação inicial para identificar alocações financeiras necessárias para alcançar os objetivos;

- auditoria para identificar qualquer mal uso dos recursos financeiros; e

- avaliação final para determinar o que foi alcançado, em comparação com os objetivos propostos.

O planejamento e a avaliação inicial ficam restritos a comprometerimentos e às atividades já existentes, que podem ser

“O trabalho doméstico não remunerado é compartilhado de forma desigual entre a mulher e o homem na maioria dos países e representa um dos maiores obstáculos para a equidade no trabalho remunerado e o desenvolvimento pleno dos talentos da mulher e do homem”

difíceis de mudar. A auditoria e a avaliação final devem retroalimentar o planejamento e a avaliação inicial, mas, na melhor das hipóteses, conseguem fazê-lo de forma tardia, já que o orçamento do ano seguinte precisa ser preparado antes que o orçamento do ano em curso tenha sido auditado e avaliado. Os elos entre os estágios são geralmente fracos. O orçamento pode estar vinculado a um plano

de custeio plurianual, que pode abranger o orçamento anual.

Apresentação da análise

Os resultados da análise de gênero das despesas e receitas podem ser apresentados de diversas maneiras, por diferentes pessoas e em:

- diversos pontos do orçamento principal e/ou do relatório de avaliação;
- um anexo especial do orçamento principal e/ou do relatório de avaliação;
- relatórios para parlamentares;
- comunicados de imprensa;
- apresentações a grupos de trabalhos governamentais, grupos de planejamento, comissões de inquérito, etc.;
- publicações científicas; e
- publicações educacionais populares.

É necessário considerar a maneira mais efetiva de se apresentar a análise a partir do ponto de vista da *accountability*, transparência e participação democrática no processo orçamentário.

Uma estrutura funcional para relacionar orçamentos à equidade de gênero

Os detalhes de um orçamento com enfoque no gênero deverão ser elaborados de acordo com as especificidades do país. Contudo, o princípio geral sempre será o de unir dois conjuntos de conhecimento, que geralmente são mantidos desvinculados: o conhecimento sobre a desigualdade de gênero e o conhecimento sobre finanças e programas públicos.

Se o ciclo do orçamento for tomado como ponto de partida, é interessante considerar a seguinte estrutura, que focaliza o impacto das atividades cobertas pelo orçamento e pode ser usada nas fases de planejamento e avaliação inicial e durante

a auditoria e avaliação final. Para cada ministério ou programa selecionado, verifique os insumos, as atividades, os resultados e os impactos planejados e realizados. Geralmente há desconexões importantes entre o planejado, na forma em que é apresentado no orçamento e outros documentos, e o executado, conforme revelam as auditorias e avaliações finais.

- Insumos – Consistem dos recursos destinados e gastos (conforme apresentado na classificação funcional ou programática).

- Atividades – Consistem dos serviços planejados e realizados, tais como serviços de saúde, de apoio à indústria, transferências sociais, coleta de impostos, etc. Podem ocorrer que eles não estejam bem especificados e que não fique claro o montante de recursos a que deveria chegar ou que efetivamente chegou ao ponto em que as atividades fazem interface com o público. Um dos desafios é capacitar o público para monitorar a distribuição dos recursos.

- Resultados – Consistem da utilização das atividades planejadas e realizadas, tais como pacientes tratados, empresas apoiadas, aumentos de renda, impostos arrecadados, etc. Os resultados e indicadores desejados nem sempre estão bem identificados, de modo que um dos desafios é melhorar as especificações e identificar fontes estatísticas relevantes.

- Impactos – Consistem das realizações, visadas e alcançadas, relacionadas a objetivos mais amplos, tais como população sadia, empresas competitivas, redução de pobreza, crescimento sustentável da renda nacional, etc. Os impactos e indicadores desejados também podem não estar bem especificados, de modo que outro desafio é melhorar a especificação e

identificar fontes estatísticas relevantes. Além disso, os elos entre os resultados e os impactos podem ser complexos e incertos.

A análise de gênero de um orçamento pode ser conduzida independente do fato de a equidade de gênero ter sido explicitamente especificada como resultado ou impacto desejado de determinado ministério ou programa. Deve-se questionar, para tanto, se os impactos planejados e realizados promoveram equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; se os resultados são igualmente distribuídos entre homens e mulheres e se são adequados para alcançar maior equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; se as atividades são planejadas para serem igualmente apropriadas para mulheres e homens e se são adequadas para alcançar equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos; e se os insumos são adequados para alcançar equidade de gênero, além dos outros objetivos estabelecidos.

As respostas a essas questões requerem dados desagregados por sexo e uma compreensão das relações de gênero. Várias ferramentas e abordagens, incluindo abordagens participativas, podem ser usadas para conduzir essa análise. Recomenda-se o diálogo entre as autoridades e as organizações da sociedade civil. Essa análise pode ser aplicada às receitas bem como às despesas, tratando os custos de geração de receitas como insumo, o processo de geração de receitas como atividade, as receitas a serem geradas como resultado e o impacto dos impostos, tarifas, etc. sobre a renda como impacto. De todo modo, mais pesquisas são necessárias nessa área.

Se as respostas a essas perguntas forem “não”, então haverá necessidade de se introduzirem mudanças na identificação dos objetivos de impacto e resultado, na

organização das atividades e na alocação dos recursos, de modo a se superarem as desigualdades de gênero identificadas. É possível ter progresso por meio de uma melhor especificação dos objetivos de impacto e resultado e por meio da mudança de prioridades que determinam as atividades e o financiamento. Equidade de gênero é freqüentemente complementar a outras políticas. Porém, se forem constatados *trade-offs* entre a equidade de gênero e outros objetivos, eles devem ser observados, e maneiras de reduzi-los devem ser investigadas.

É preciso, ainda, atentar para as questões de transversalidade de gênero nos ministérios e programas. Por exemplo, reduzir a desigualdade entre meninos e meninas, na incidência do gasto público com educação, pode requerer mudanças não apenas nos programas para o ensino primário e secundário do Ministério da Educação, mas também em uma gama de outros programas e ministérios.

Para que mudanças ocorram, os resultados da análise precisam ser divulgados aos *policy-makers* e à sociedade por meio de relatórios, comissões parlamentares e audiências públicas, diálogos sobre políticas governamentais, jornais, livros, publicações educacionais populares e debates públicos. Discussões bem fundamentadas devem ser propiciadas e maneiras devem ser encontradas para permitir ao público participar no estabelecimento de prioridades orçamentárias, dando especial atenção à capacitação da mulher para formular e expressar suas idéias. A extensão da participação da mulher nas decisões orçamentárias deve ser examinada, como foi feito pelo governo da Tanzânia:

“Mais da metade da população da Tanzânia é composta de mulheres.

Porém, apenas uma pequena parcela das pessoas que tomam as decisões importantes sobre o orçamento governamental é formada de mulheres. Por exemplo, somente três dos 30 membros do Comitê de Finanças e Economia do Parlamento e apenas 45 dos 275 membros do Parlamento são mulheres. Com um número tão pequeno de mulheres participando da elaboração do orçamento, não é surpresa que ele não atenda às necessidades da mulher” (TANZANIA, 2000, p. 5).

Exemplos de análises orçamentárias de gênero

Diferentes iniciativas estão sendo conduzidas em muitos países. Uma rápida revisão não conseguirá fazer justiça à variedade e às realizações alcançadas. Os exemplos seguintes foram escolhidos para ilustrar o tipo de análise que tem sido feito em alguns dos países pioneiros. Vários desses exemplos foram tirados de três países voluntários em projetos piloto de Iniciativas Orçamentárias com Enfoque no Gênero, liderados pelo Commonwealth Secretariat, a partir de 1996 (África do Sul, Sri Lanka e Barbados). Alguns deles são análises apresentadas em documentos governamentais oficiais e outros, análises conduzidas por organizações não governamentais (ONGs) engajadas no processo de diálogo com o governo sobre políticas governamentais⁴.

Auditoria do orçamento: distribuição de insumos, atividades e resultados reais

Esse tipo de análise relaciona os gastos efetivamente realizados à participação nas atividades fornecidas e ao usufruto dos

resultados. Ela é útil quando a participação individual pode ser identificada e também pode ser apresentada de diversas maneiras, focalizando a distribuição dos resultados, o financiamento ou ambos.

O Programa Nacional de Obras Públicas da África do Sul

“Aproximadamente 350 milhões de rands foram alocados para o Programa Nacional de Obras Públicas nos orçamentos nacionais desde 1994. O *Community Based Public Work Program* (CBPWP) – Programa Comunitário de Obras Públicas – é responsável por 250 milhões rands desse total. Algumas províncias acrescentaram recursos próprios aos orçamentos [...]. Em 1997, uma avaliação do programa mostrou que a qualidade dos bens produzidos era excepcionalmente alta, se comparada com a de programas similares em outros lugares do mundo. A análise determinou, ainda, que os 599 projetos estavam bem distribuídos geograficamente, de acordo com o perfil de pobreza relativa das nove províncias [...].

Com relação às pessoas empregadas nesses projetos, 41% eram mulheres e 12% eram jovens. Embora o número de mulheres seja inferior à proporção de mulheres na população das áreas rurais onde esses projetos foram implementados, esse número é certamente mais alto do que seria esperado, caso não fossem alvos explícitos dos mesmos. Infelizmente, a avaliação sugere que as mulheres eram freqüentemente incumbidas de tarefas mais simples, as suas médias salariais eram mais baixas, eram geralmente empregadas por períodos mais curtos que os homens e tinham menos probabilidade de receber treinamento. Dos homens empregados,

37% receberam treinamento, número superior comparado aos 32% das mulheres. Os resultados da avaliação serviram de base para os planos em curso do departamento, de fazer ajustes no programa e melhorar o enfoque” (SOUTH AFRICA, 1998, p. 6.44).

Os programas New Deal para desempregados no Reino Unido

O objetivo dos programas *New Deal* é integrar ao mercado de trabalho pessoas em idade laboral que estejam desempregadas. Dados do Departamento de Educação e Emprego mostram que as mulheres respondem por 27% dos participantes no programa *New Deal* destinado a jovens desempregados e por apenas 16% no programa destinado a desempregados por longos períodos. No caso do programa *New Deal* destinado a famílias monoparentais, 95% dos participantes são mulheres.

Os programas foram analisados por Katherine Rake, do Grupo Orçamento Mulher (*Women's Budget Group*), um comitê de especialistas regularmente consultado pelo governo do Partido Trabalhista. Ela descobriu que 57% do financiamento para os programas *New Deal* vão para os destinados aos jovens, 23% para o programa de apoio aos desempregados por longos períodos e apenas 8% para o programa destinado a famílias monoparentais. O restante vai para diversos programas menores. Rake estima que o valor gasto por pessoa no programa destinado aos jovens desempregados é o dobro, se comparado com o programa destinado a famílias monoparentais (RAKE, 2000).

O gasto em ministérios selecionados, Sri Lanka

A análise do orçamento a partir da perspectiva de gênero no Sri Lanka

descobriu que havia igualdade de acesso e uso nos principais setores de serviços: na educação, 48% das despesas recorrentes beneficiavam mulheres; na saúde, 56%; e nos serviços sociais, 57%. Entretanto, existiam bolsões específicos em que a desigualdade persistia. No setor de serviços sociais, por exemplo, os níveis de financiamento eram inadequados para a manutenção dos padrões básicos de vida dos beneficiários-alvo ou para reabilitá-los.

“Nos ministérios envolvidos com os setores produtivos, mais especificamente, o da Agricultura e o da Indústria, o acesso e a participação da mulher em programas apoiados pelo governo eram baixos e a perpetuação da pressuposição de que os programas nessas áreas são neutros com relação ao gênero tendem a manter inalteradas ou a aumentar as diferenças de gênero e as desvantagens que a mulher enfrenta nesses setores. É necessário revisar as políticas subjacentes, elaborar programas e sistemas de distribuição apropriados, além de realizar avaliações, desagregadas por gênero, regulares dos programas, a fim de equalizar as oportunidades e os acessos para o homem e a mulher” (SRILANKA, 2000, p. 45).

Avaliação do orçamento: financiamento para o fortalecimento e o cumprimento dos direitos da mulher

Uma distribuição justa dos gastos e serviços reais entre mulheres e homens não garantirá, por si só, que a mulher seja fortalecida e seus direitos humanos sejam respeitados. Os programas que apóiam esses objetivos devem receber prioridade

na alocação de recursos. É importante comparar os gastos reais com os gastos que seriam necessários para alcançar objetivos específicos quantificáveis.

O gasto com capacitação e educação básica do adulto na África do Sul

Na África do Sul, em 1995, 20% de todas as mulheres africanas e 14% de todos os homens africanos com mais de 20 anos de idade nunca tinham ido à escola. Cerca de 7,4 milhões de pessoas eram analfabetas, entre as quais 4 milhões eram mulheres. Em 1994, apenas por volta de 300 mil pessoas freqüentavam programas de treinamento ou de educação básica para adultos (*Adult Basic Education and Training – ABET*). Cerca de 29% encontravam-se em programas mantidos pelo Estado e a maioria delas eram mulheres (59% de mulheres e 41% de homens). O repasse de recursos do governo para esses programas representava apenas 1% dos recursos destinados à educação no período de 1996 a 1997.

Um plano para os programas de ABET na África do Sul foi elaborado em 1994 pelo Centro para o Desenvolvimento de Políticas Educacionais (*Centre for Education Policy Development*), uma ONG sul-africana. Seu objetivo era alcançar 3 milhões de estudantes em cinco anos. O orçamento proposto para o primeiro ano do plano foi de 132 milhões de rands. Entretanto, o plano não foi colocado em ação. As despesas públicas dos programas de ABET em 1997-1998 foi de 2,5 milhões de rands, caindo para 1,9 milhões de rands em 1998-1999 (HUNT; BUDLENDER, 1998).

Abrigo para mulheres vítimas de violência em Barbados

Em Barbados, entre 1992 e 1996, houve 764 pedidos de proteção policial,

dos quais 730 eram de mulheres solicitando serviço de proteção legal contra seus parceiros violentos.

“Enquanto as taxas nacionais de crime estão caindo em geral, houve um aumento significativo de ‘crimes contra a pessoa’ e, especificamente, de crimes sexuais e de violência física praticados contra a mulher [...] o estabelecimento de um Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência tornou-se uma necessidade urgente. Uma ONG, o Clube de Mulheres Empresariais e Profissionais (*Business and Professional Women’s Club*), tomou a iniciativa utilizando recursos iniciais (\$380.000) fornecidos pelo Ministério de Transformação Social [...]. O abrigo começou a receber residentes em novembro 1999 [...]. Ainda há um número significativo de mulheres que precisam de assistência, mas o abrigo não consegue acomodar [...].

A gerência do abrigo estima um custo médio de 900 dólares por mês para abrigar uma vítima adulta. Esse número aumenta dependendo do número de filhos e as necessidades específicas da família abrigada. Embora as deficiências relacionadas com o espaço físico e sua manutenção – tais como cercados – sejam questões de segurança importantes, a incapacidade da ONG em garantir recursos suficientes para fazer frente aos principais custos operacionais é um problema ainda mais grave. Atualmente, o ministério delega suas responsabilidades para o abrigo por meio de contratos renováveis anualmente. Não há indicação clara de que, após este primeiro ano, os recursos fornecidos aumentarão ou se conseguirão cobrir outros custos além do

apoio à infra-estrutura física e à manutenção do estabelecimento” (St. Hill, 1998, p. 37-38).

Planejamento e avaliação inicial do orçamento

Incorporar a análise de gênero no planejamento e na avaliação inicial do orçamento requer a identificação de dimensões prováveis de gênero nas atividades, nos resultados e nos impactos.

Apoio industrial na Austrália

“A indústria de equipamentos de comunicação é caracterizada por uma força de trabalho predominantemente feminina. Entretanto, como na maioria das indústrias do setor de alta tecnologia, as mulheres predominam nas áreas em que não se exige trabalho qualificado, principalmente no trabalho mecanizado, e elas fizeram pouco progresso nas áreas técnicas e gerenciais [...].

Apoio financeiro da ordem de \$400.000 será fornecido em 1986-1987 para assistir a indústria. O primeiro estágio do plano do governo incluiu a redução de tarifas. O segundo estágio buscou elaborar uma estratégia de desenvolvimento industrial [...]. O resultado líquido da implementação bem-sucedida da estratégia não significará redução no nível de emprego geral; contudo, o aumento da automação levará a um declínio na oferta de emprego para a mão-de-obra não qualificada. O potencial para o crescimento nos níveis de emprego nessa indústria encontra-se nas áreas técnicas e gerenciais, tais como pesquisa, desenvolvimento e marketing.

Dado o número limitado de mulheres nas áreas técnicas e gerenciais,

pode-se pressupor que haja barreiras para a participação da mulher nessa área de trabalho. As barreiras óbvias estão no campo da educação e do treinamento, especialmente no número de jovens mulheres freqüentando cursos de ciência e tecnologia nas instituições de segundo e terceiro graus.

Embora os programas do departamento não possam buscar a redução dessas barreiras para a empregabilidade

**“A questão chave é:
Que impacto essa
medida fiscal tem
sobre a equidade de
gênero? Ela reduz,
aumenta ou não faz
diferença para a
desigualdade de
gênero?”**

das mulheres, ações afirmativas de cunho legal e esforços despendidos pelo Departamento de Educação no sentido de aumentar o número de mulheres e meninas em treinamento na área de ciência e tecnologia auxiliarão na expansão de oportunidades de emprego para as mulheres nas áreas técnicas e gerenciais” (AUSTRÁLIA, 1987, p. 180).

Desenvolvimento da infra-estrutura na África do Sul

“O investimento em infra-estrutura constrói a capacidade econômica e aumenta a competitividade, ao mesmo tempo em que contribui para a qualidade de vida das pessoas em situação de pobreza. Energia, transporte, comunicações e infra-estrutura social trazem benefícios significativos, especialmente para a mulher e para a criança. As despesas de capital financiadas pelos governos nacional e provincial devem aumentar [...] os gastos de capital com sistemas hídricos e infra-estrutura relacionada foram da ordem de 1,537 milhões de rands em 1998-1999, aumentando para 1,785 milhões de rands em 2000/2001” (SOUTH AFRICA, 1998, 1.5).

“No final de 1995, apenas 1/3 das casas africanas e menos de 3/4 das casas de negros tinham água corrente na parte interna, comparando-se com 97% das casas de indianos e brancos. Fora das áreas urbanas, apenas 12% das casas africanas tinham água corrente na parte interna e 21% tinham uma torneira no local, enquanto 28% buscavam água em rios, riachos, represas ou cisternas e 16%, em poços. Para cada uma de seis casas africanas que precisavam buscar água, as pessoas tinham de viajar, pelo menos, um quilômetro até o reservatório. Em 1993, o tempo médio gasto nessa tarefa por membros de lares rurais africanos que precisavam buscar água era de 1 hora e 40 minutos. O tempo médio gasto por mulheres que buscavam a água era de mais de 1 hora (74 minutos). Um pouco mais da metade das mulheres africanas da zona rural com mais de 18 anos despendia

parte do seu tempo buscando água” (Ibid, 6.58).

Apoio para o empreendedorismo da mulher na França

“As mulheres ainda respondem pela minoria dos empreendedores, criando apenas 27% de todos os novos negócios. Para ajudar a mudar esse quadro:

- 10 milhões de francos franceses em recursos adicionais foram alocados para o Fundo de Garantia Especial da Mulher (*Special Women's Guarantee Fund – FGIF*), correspondendo à criação de mil novos negócios em 2001; e
- às redes governamentais de apoio e assistência a empreendedores está sendo solicitado o aumento em 25%, em três anos, do número de mulheres a quem dão assistência” (FRANCE, 2001, p.13).

Traduzindo a Plataforma de Ação de Beijing em atividades de programa e rubricas orçamentárias no Quênia

Um trabalho conceitual sobre a “Tradução da Plataforma de Ação de Beijing no Processo Orçamentário Nacional do Quênia” foi preparado pelo Centro Colaborador para o Gênero e Desenvolvimento (*Collaborative Centre for Gender and Development – CCGD*), em conjunto com a Federação Internacional de Mulheres Advogadas (*International Federation of Women Lawyers – FIDA-K*). Esse documento identifica e discute seis áreas críticas de preocupação, a saber: pobreza, educação e treinamento, saúde, tributos, mulheres na agricultura e economia.

Uma matriz estrutural de políticas e estimativas orçamentárias para a Plataforma de Ação de Beijing foi preparada pela mesma equipe para implementação no processo orçamentário nacional de 1998-1999. A matriz de políticas

traduziu essa plataforma em atividades de programa específicas e rubricas orçamentárias, que foram compartilhadas com os planejadores e economistas do governo e do setor privado, bem como com várias organizações não governamentais (ONGs). Como o trabalho conclui, “Este compartilhamento foi um movimento deliberado para fazer *lobby* pelo apoio e boa vontade na elaboração do processo orçamentário nacional” (CCGD, s.d., p. xxi).

Créditos tributários no Reino Unido

“O Grupo Orçamento Mulher (*Women’s Budget Group*) reconhece que o Crédito Fiscal para Famílias Trabalhadoras (*Working Families Tax Credit – WFTC*) trouxe benefícios para muitas famílias, mas deve ser reformulado para se tornar mais efetivo. Isso se dará por meio de sua divisão em dois créditos fiscais distintos: Crédito Fiscal para o Emprego (*Employment Tax Credit – ETC*) e Crédito Integrado Infantil (*Integrated Child Credit – ICC*). Em especial, nós gostaríamos de agregar duas características ao ICC: que ele venha, de alguma forma, a prover um sistema integrado e “sem costuras” (*seamless*) de apoio financeiro para crianças, independente da situação de emprego dos pais, e seja pago ao principal responsável por cuidar da criança [...].

Quaisquer incentivos de emprego devem ter como público-alvo tanto o homem quanto a mulher, de maneira indistinta, de modo que o trabalho remunere igualmente os dois sexos e o compartilhamento entre os cônjuges da tarefa de cuidar dos filhos e provê-los seja encorajado. Isso deve possibilitar aos pais tomar decisões sobre o horário de trabalho de forma que se

permitam, a ambos, tempo para os filhos e iguais oportunidades de emprego. Os incentivos atuais funcionam de tal modo que é mais prático para a família que um dos pais trabalhe mais, enquanto o outro assume a responsabilidade de cuidar dos filhos e, na melhor das hipóteses, consiga uma posição mais secundária no mercado de trabalho. Salários desiguais e dificuldades de encontrar creches adequadas são os principais fatores responsáveis por esse padrão. Portanto, é essencial que as políticas governamentais não agravem tais desigualdades” (WBG, 2000, p.1).

“O WFTC, cujo principal objetivo é conseguir colocar, pelo menos, um dos pais provindos de lares desempregados no mercado de trabalho, pode agir como desestímulo para que o outro cônjuge atue como segundo provedor – apesar do crédito fiscal para creches. Isso se dá porque um segundo provedor de uma família que recebe WFTC é obrigado a pagar elevado imposto na ordem de 55%, sem nenhum incentivo individual para começar. Há, na verdade, um desestímulo para se compartilharem as horas e as responsabilidades com os cuidados dos filhos, já que se oferece um bônus, se um dos cônjuges estiver empregado com carga horária de 30 horas ou mais, mas nenhum bônus, se essa carga horária for compartilhada entre os dois.

É importante que essas características não sejam reproduzidas no sistema ETC/ICC e que todos sejam tratados igualmente por qualquer incentivo dado para a aceitação de emprego. Não fazê-lo não apenas discrimina indiretamente a mulher, que tem maior probabilidade de ser o segundo

provedor, mas constitui uma visão míope sobre a prevenção da pobreza da família e, conseqüentemente, da criança. Muitos lares dependem de dois provedores para se manter acima da linha de pobreza, e o mercado de trabalho, hoje, é muito instável. Um lar com apenas um provedor não apenas tem maior probabilidade de ser pobre, mas também de ficar fora do mercado de trabalho, se o único provedor perder seu emprego. Além disso, com a crescente quebra da unidade familiar, muitos desses provedores secundários se tornarão as famílias monoparentais de amanhã” (Ibid., p. 3).

Dois princípios norteadores para a análise de gênero do orçamento

A análise do orçamento a partir da perspectiva de gênero tem muito em comum com outras formas de análise orçamentária com enfoque em igualdade. Entretanto, dois princípios distinguem a análise de gênero do orçamento e vale a pena ressaltá-los.

Avaliação com base no indivíduo e na família

É importante avaliar o orçamento do ponto de vista das famílias pobres comparado ao das ricas. Porém, também é necessário proceder a uma investigação no seio da família para avaliar o orçamento do ponto de vista da mulher e do homem individualmente, reconhecendo que, embora a família compartilhe alguns dos recursos, isso freqüentemente ocorre de maneira incompleta e desigual. A mulher somente será tratada como cidadã com direitos próprios, e não como dependente do homem, se o orçamento basear-se em dados dos prováveis impactos sobre a família e sobre os indivíduos que a

compõem. Somente assim poder-se-á assegurar que o orçamento não se baseie em pressuposições incorretas de que toda a renda de um lar provém e é compartilhada por igual por todos os seus membros.

Reconhecimento sistemático da contribuição do trabalho doméstico não remunerado

O quanto um país alcança dos seus objetivos sociais e econômicos depende não somente da quantidade de trabalho remunerado, mas também da quantidade de trabalho não remunerado feito pelas pessoas que cuidam dos membros da família e de seus vizinhos e da quantidade de tempo livre que elas têm para atividades de lazer e sociais. O trabalho doméstico não remunerado é compartilhado de forma desigual entre a mulher e o homem na maioria dos países e representa um dos maiores obstáculos para a equidade no trabalho remunerado e o desenvolvimento pleno dos talentos da mulher e do homem. Uma dimensão chave do impacto de um orçamento na equidade de gênero é o impacto na quantidade de trabalho doméstico não remunerado que deve ser realizado. É fundamental verificar esse aspecto no contexto de cortes de despesas e reformas conduzidas com o intuito de melhorar eficácia e eficiência. Dados sobre o trabalho doméstico não remunerado podem ser obtidos pelas pesquisas sobre o uso do tempo, disponíveis em muitos países.

Benefícios para o Ministério da Fazenda e o Ministério para Assuntos da Mulher

Iniciativas orçamentárias de gênero podem contribuir para se alcançarem outros objetivos, além da igualdade entre a mulher e o homem. Dois exemplos:

Melhoria na determinação do público-alvo – A análise de gênero mostra que, com

freqüência, faz diferença se as medidas adotadas impactam diretamente o homem ou a mulher, mesmo quando compartilham o mesmo teto. Por exemplo, um orçamento que visa a reduzir a pobreza infantil geralmente é mais efetivo se a renda adicional for direcionada à mãe ao invés de ser ao pai. Uma quantidade imensa de dados, de países os mais diversos, mostram que o homem, mesmo sendo pobre, freqüentemente guarda parte da renda para uso pessoal em atividades de lazer, enquanto a mulher tende a “depositar” todo o recurso na “caixinha” da família e a gastá-lo em coisas que beneficiam diretamente os filhos.

Evitando a falsa economia – A análise de gênero mostra que existe perigo de que medidas adotadas para conter os gastos financeiros dos serviços públicos possam, na verdade, transferir ou perpetuar os custos reais, em termos de uso do tempo, para a mulher, sendo ela a principal responsável pelo cuidado dos membros da família. Por exemplo, a redução do tempo que um paciente permanece no hospital em recuperação pós-cirúrgica, adotada como medida para a redução dos custos financeiros do serviço de saúde, pode transferir a responsabilidade pelo cuidado com o convalescente para a mulher, em casa. Isso, por sua vez, pode gerar um efeito dominó, forçando a mulher a faltar ao trabalho assalariado e baixar a sua produtividade.

Desafios futuros: análise de gênero do orçamento em sua totalidade

Um dos principais objetivos do orçamento é agrupar todas as despesas e receitas públicas e dar uma visão geral das finanças públicas e dos impactos propostos na economia e no bem-estar da comunidade de um país. Orçamentos com

enfoque no gênero precisam fornecer uma visão geral do impacto orçamentário, como um todo, sobre os objetivos de equidade de gênero, bem como uma análise dos impactos de cada programa individualmente.

O gênero como uma questão transversal

Uma meta importante é obter o reconhecimento de que questões de equidade de gênero estão presentes no trabalho de todos os ministérios e em um grande leque de programas, não apenas naqueles que visam a melhorar a posição da mulher. Um exemplo da Tanzânia ilustra esse ponto.

“O *Rolling Plan* e Orçamento Avançado (*The Rolling Plan and Forward Budget*) da Tanzânia, do período de 1996-1997 a 1998-1999, indicou a existência de questões inter-setoriais, como meio ambiente, cooperativas, ciência e tecnologia, desenvolvimento rural e urbano e população. O gênero não foi indicado como questão transversal [...]. Conseqüentemente, alguns setores não se sentem na obrigação de assumir responsabilidade para gerar dados desagregados e solucionar descompassos de gênero [...]. Uma ação imediata a ser adotada poderia ser a de incluir o gênero na lista de questões transversais” (TGNP, s.d., p.10).

Um relatório de acompanhamento feito pelo governo sobre a integração de gênero no processo orçamentário nacional afirmou, em 2000:

“Diferentes iniciativas foram adotadas para implementar algumas das recomendações contidas em estudos sobre

orçamento com enfoque no gênero. Essas incluem: As diretrizes orçamentárias de 1999-2000 incorporam as questões de gênero” (TANZANIA, 2000, p. 5).

O reconhecimento do gênero como questão transversal pode ser traduzido em um conjunto de indicadores para o monitoramento da sensibilidade de todo o orçamento quanto às questões de gênero (UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN, 2000, p. 118). Com base nas classificações funcional e programática das despesas orçadas e reais, é possível estabelecer indicadores para as despesas planejadas e realizadas, tais como:

- parcela da despesa total explicitamente direcionada para a promoção da equidade de gênero;
- parcela da despesa total alocada para os serviços públicos priorizados pela mulher;
- parcela da despesa total alocada para as transferências de renda priorizadas pela mulher.

Esses indicadores são versões mais refinadas das que se tornaram populares na iniciativa da ONU 20/20, que encoraja os governos a comprometer 20% dos gastos públicos com serviços sociais básicos e estimula os doadores a comprometer 20% dos seus financiamentos em serviços sociais básicos. Uma das limitações desses indicadores é que eles não refletem qual percentual dos gastos realmente se traduz em benefícios tangíveis para a mulher. Muitos dos benefícios podem ser retidos por funcionários públicos trabalhando em funções bem distanciadas do público. Além disso, os indicadores de cotas não nos informam se os gastos reais *per capita* estão subindo ou caindo.

É necessário, ainda, verificar os indicadores de atividades, resultados e impactos. Um possível indicador é a equidade de

gênero na participação em atividades promovidas por vários ministérios, tais como:

- o equilíbrio de gênero no usufruto de medidas de apoio a negócios (por exemplo, crédito subsidiado);
- o equilíbrio de gênero no usufruto da capacitação fornecida ao público em geral;
- o equilíbrio de gênero nas instituições com poder de decisão sobre a utilização de recursos.

Também seria útil obter algumas medidas do nível de satisfação do homem e da mulher beneficiados pelos serviços fornecidos. Nesse sentido, processos participativos tem um papel importante aqui.

Outra abordagem é usar a classificação em item linear como ponto de partida e construir indicadores, sensíveis ao gênero, do gasto e da participação no funcionalismo público e nas compras governamentais de bens e serviços do setor privado. Por exemplo:

- o equilíbrio de gênero no mercado de trabalho do setor público (participação de mulheres em cada nível hierárquico; custo médio das funcionárias, se comparado ao custo médio dos funcionários, etc);
- o equilíbrio de gênero nos contratos entre o setor público e o privado (participação de negócios de propriedade de mulheres no número total e no valor total dos contratos).

Esses indicadores reconhecem que o setor público pode promover, ou desestimular, a equidade de gênero, tanto no seu papel de comprador quanto no de provedor.

Nenhum desses pontos de partida ou indicadores focaliza diretamente o orçamento como ferramenta de política macroeconômica. Eles não adotam a classificação econômica do orçamento como ponto de partida nem se engajam nas

decisões sobre os níveis de receitas e despesas agregadas desejáveis ou sobre o ponto até onde os governos devem continuar a buscar mais empréstimos externos ou a pagar a dívida pública. Eles tampouco examinam a intercessão com a política monetária e não questionam a maneira como os objetivos macroeconômicos, tais como metas de crescimento do PIB e taxa de inflação, são estabelecidos ou se relacionam ao orçamento.

É importante desenvolver mais análises orçamentárias com enfoque no gênero, nesse nível macroeconômico, porque as decisões macroeconômicas limitam o espaço de manobra nas tentativas de mudar o orçamento em direção a um modelo mais sensível às questões de gênero. *Ceteris paribus*, tende a ser mais difícil mudar as prioridades orçamentárias em direção à equidade de gênero e, em especial, à melhoria da vida da mulher pobre, quando o foco principal está no corte de despesas ou na diminuição de impostos. Há *lobbies* muito fortes para outras prioridades e eles podem ter mais peso, se cortes estiverem sendo feitos.

O primeiro passo para abordar o orçamento como ferramenta de política macroeconômica é obter o reconhecimento de que há uma dimensão de gênero nos objetivos macroeconômicos, como aumentar o crescimento econômico e a produtividade, e nos agregados macroeconômicos, como poupança e investimento, exportações e importações e oferta de trabalho. Pesquisas sobre essas questões realizadas por economistas feministas foram agrupadas em uma edição especial do *World Development*, intitulada “Crescimento, comércio, finanças e equidade de gênero” (*Growth, trade, finance, and gender equality*) (2000). Além disso, diferentes governos estão começando a perceber algumas relações entre a política econômica

e a de equidade de gênero. Por exemplo, o Governo da Índia incluiu um capítulo sobre equidade de gênero em sua Pesquisa Econômica (2000), observando que, além de promover o usufruto de direitos iguais, os orçamentos com enfoque no gênero podem beneficiar a economia por meio de ganhos em eficiência: “Do ponto de vista da eficiência, o importante é a taxa social de retorno do investimento na mulher, e, em muitos casos, ela pode ser

“Dados mostram que o homem, mesmo sendo pobre, freqüentemente guarda parte da renda para uso pessoal em atividades de lazer, enquanto a mulher tende a ‘depositar’ todo o recurso na ‘caixinha’ da família e a gastá-lo em coisas que beneficiam diretamente os filhos”

maior do que a taxa correspondente ao homem.”

Outro exemplo é o diálogo mantido entre a organização sem fins lucrativos Grupo Orçamento Mulher do Reino Unido (*UK Women’s Budget Group*) e o Tesouro Nacional do Reino Unido, que inclui seminários sobre as dimensões de gênero no crescimento da produtividade e nas projeções a médio prazo da oferta

de trabalho (que influenciam as avaliações sobre o equilíbrio crescimento/inflação). Desenvolver a elaboração de orçamentos com enfoque no gênero, em nível macroeconômico, é um desafio importante para o futuro. Isso inclui a necessidade de se verificar a relação existente entre os orçamentos nacionais e a economia global, o que forneceria *insights* importantes sobre as formas como as regras do sistema econômico internacional facilitam ou dificultam o desenvolvimento de orçamentos com enfoque no gênero.

O valor das iniciativas orçamentárias com enfoque no gênero reside no fato de que elas fornecem uma maneira prática de levar a agenda de transversalização de gênero aos órgãos do governo com maior poder. Elas promovem acesso de grupos de mulheres, parlamentares mulheres ou de ministras ao departamento de finanças. Tais iniciativas nos permitem “acompanhar o dinheiro” a partir da perspectiva da mulher pobre e promover o uso dos recursos públicos para alcançar a justiça de gênero.

Notas

* Este artigo foi inicialmente publicado em *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, 2002, p. 15-29. Tradução do inglês de René Loncan e revisão de Claudia Asazu e Vera Soares.

¹ Este trabalho baseia-se em diferentes estudos sobre iniciativas orçamentárias com enfoque na questão do gênero. Eu gostaria de agradecer, especialmente, a Debbie Budlender e Rhonda Sharp as inúmeras e úteis discussões; aos colegas da United Nations Development Fund for Women (Unifem) e do Commonwealth Secretariat o fornecimento do material utilizado neste estudo; e aos companheiros do UK Women’s Budget Group o compartilhar de seu conhecimento.

² *Mainstreaming* refere-se à transversalização das políticas com a perspectiva de gênero (Nota da Revisora).

³ O termo gênero, ou relações de gênero, trata das relações de poder entre homens e mulheres. Refere-se à construção social da identidade sexual, que designa às pessoas diferentes papéis, direitos e oportunidades, de acordo com seu sexo; o sexo, por sua vez, refere-se às diferenças biológicas entre homens e mulheres. Gênero, por tanto, constitui um termo relacional, que nomeia a interação entre o masculino e o feminino e, nesse sentido, o estudo de um é coadjuvante do estudo do outro. (Nota da Revisora)

⁴ Outros exemplos são apresentados no sítio www.gender-budgets.org (Nota da Revisora).

⁵ Outras iniciativas deste grupo estão no sítio www.wbg.org.uk (Nota da Revisora).

Referências bibliográficas

- AUSTRALIA. Department of the Prime Minister; Cabinet and Office of Status of Women. *Women's Budget Program: an assessment of the impact on women of the 1986-87 budget*. Sydney, 1997.
- BUDLENDER, Debbie. Review of Gender Responsive Budget Initiatives. In: BUDLENDER, Debbie et al. *Gender budgets makes cents: understanding gender responsive budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat, 2002.
- BUDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda. *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat/Agência Australiana para Desenvolvimento Internacional, 1998.
- COLLABORATIVE CENTRE FOR GENDER AND DEVELOPMENT (CCGD). *Engendering the national budget and economic policies*. Nairobi: CCGD, s.d. Mimeografado.
- ELSON, Diane. Integrating gender issues into National Budgetary Policies and Procedures: some policy options, *Journal of International Development* 10, p. 929-941, 1998
- FRANCE. *Draft 2001 Budget Act: Review of appropriations for actions in support of women's rights*. Translated by OECD for 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO, 2001.
- HUNT, Karen; BUDLENDER, Debbie (Eds.) *Money matters: women and the government budget*. Capetown: Idasa, 1998.
- INDIA. Finance Ministry. *Economic survey 2000, 2001*. New Delhi: 2000.
- RAKE, Katherine. Into the mainstream? Why gender audit is an essential tool for policymakers, *New Economy*, v. 7, n. 2, June, 2000.
- SOUTH AFRICA. Department of Finance. *Budget Review*. Pretoria: 1998.
- SRI LANKA. Department of National Planning; Ministry of Finance and Planning. *Engendering the National Budget of Sri Lanka*. Colombo: CENWOR, 2000.
- ST. HILL, Donna. Gender analysis of the national budget: 1998-1999, Barbados Pilot. Londres: Commonwealth Secretariat, 1999. Unpublished paper.
- TANZANIA. *Status report on integrating gender into the National Budgetary Process in Tanzania*. In: SIXTH MEETING OF COMMONWEALTH MINISTERS RESPONSIBLE FOR WOMEN'S AFFAIRS. New Delhi, April, 2000.
- TANZANIA GENDER NETWORKING PROGRAMME (TGNP). Report on review of the planning and budget guidelines by the Planning Commission and Ministry of Finance with a gender perspective. Dar es Salaam: TGNP, s.d.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN. *Progress of the World's Women 2000*. New York: Unifem, 2000. (disponível em www.unifem.org)
- WOMEN'S BUDGET GROUP (WBG). Submission to H. M. Treasury on the Proposal for an Integrated Child Credit. Londres: 2000.
- WORLD DEVELOPMENT. *Growth, trade, finance and gender equality*, v. 28, n. 7, July 2000. (Special issue).

Resumo - Resumen - Abstract

Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos

Diane Elson

Este trabalho faz uma breve revisão sobre as diferentes maneiras de se estruturar uma iniciativa orçamentária de gênero, seja ela elaborada pelo governo ou pela sociedade civil, em nível local ou nacional, considerando todo o orçamento ou setores selecionados e dependendo do estágio do ciclo orçamentário em que ela é realizada. Este estudo delinea uma estrutura para a análise de gênero de orçamentos, relacionando os insumos às atividades, aos resultados e aos impactos e, a partir daí, apresenta alguns exemplos de análises de orçamento a partir da perspectiva de gênero, em diferentes momentos do ciclo orçamentário, buscando experiências em diferentes países. Também destaca dois princípios chave na análise do orçamento com enfoque no gênero, a saber: 1) a avaliação do impacto do orçamento tanto sobre o indivíduo como sobre a família; e 2) o reconhecimento da contribuição econômica do trabalho doméstico não remunerado, a cargo basicamente das mulheres.

Palavras-chave: gênero, orçamento público, equidade

Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos

Diane Elson

Este artículo es una breve revisión de las distintas formas de estructurar las iniciativas de presupuestos de género, ya sean éstas de los gobiernos o de la sociedad civil, en el ámbito nacional o local; o bien, se trate de presupuestos totales o sectoriales seleccionados para tal fin, y la etapa del ciclo de presupuesto abordada. En primer lugar, delimita el marco para el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, relacionando los insumos con las actividades, los resultados y los impactos. Luego presenta algunos ejemplos de análisis de presupuestos desde la perspectiva de género en las diferentes etapas del ciclo de presupuesto, tomando la experiencia de iniciativas de presupuestos de género en diferentes países. Asimismo, este artículo destaca dos principios claves en el análisis de presupuestos de género, estos son: 1) la evaluación del impacto de los presupuestos tanto en el nivel individual como familiar, y 2) el reconocimiento de la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado, el cual es realizado principalmente por mujeres.

Palabras-clave: género, presupuesto, equidad

Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples

Diane Elson

This paper briefly reviews different ways to structure a gender budget initiative, depending on whether it is done by government or civil society, and at the national or local level; whether it covers the whole budget or selected sectors; and the stage of the budget cycle at which it is undertaken. The paper outlines a framework for gender analysis of budgets, relating inputs to activities, outputs and impacts. It then presents some examples of gender budget analysis at different points in the budget cycle, drawing on the experience of budget initiatives in different countries. It highlights two key principles of gender budget analysis, namely 1) the assessment of budget impact on an individual as well as a household basis, and 2) the recognition of the economic contribution of unpaid care work, which is done primarily by women.

Key words: gender, budget, equality

Diane Elson

Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Essex (Reino Unido) e membro do The International Working Group on Gender, Macroeconomics and International Economics.