

O ORÇAMENTO DA MULHER NO MUNICÍPIO DE SALVADOR: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO E PARA AS MULHERES¹

The women's budget in the municipality of Salvador: a case study on the allocation of resources to public policies of gender and for women

Márcia Esteves de Calazans Graciele Oliveira Coutinho

Informações do artigo

Recebido em 23/03/2018. Aceito em 21/04/2018. doi> 10.25247/2447-861X.2018.n243.p120-140

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar como as políticas públicas de gênero para as mulheres foram inseridas no orçamento do município de Salvador no período de 2006 a 2017. A pesquisa possui natureza exploratória e a metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa a partir da análise e da interpretação das políticas públicas inseridas nas leis orçamentárias do município de Salvador, aplicando-se o método de estudo de caso. A análise das leis orçamentárias permitiu identificar que, apesar de institucionalmente o município adotar a perspectiva de gênero, as políticas públicas inseridas nas leis orçamentárias do município de Salvador não levaram em consideração as diversidades sociais entre homens e mulheres e que os recursos alocados são inferiores ao definido no planejamento orçamentário, evidenciando uma ausência de acompanhamento pelo movimento social do processo de elaboração orçamentária.

Palavras-Chave: Orçamento. Políticas Públicas. Mulher.

Abstract

This article aims to analyze how gender and women 's public policies were inserted in the budget of the municipality of Salvador in the period from 2006 to 2017. The research is exploratory in nature and the methodology used was qualitative approach from the analysis and interpretation of the public policies inserted in the budget laws of the city of Salvador, applying the case study method. The analysis of budgetary laws allowed to identify that although the municipality adopts the gender perspective, the public policies inserted in the budget laws of the municipality of Salvador did not take into account the social diversities between men and women and that the resources allocated are inferior to the defined one in budgetary planning, evidencing an absence of telaboration process.

Keywords: Public Budget. Public Policy. Woman.

¹ Esse artigo é resultado da dissertação de Graciela Oliveira Coutinho, "O orçamento público em uma perspectiva feminista: um estudo de caso dos 10 anos do orçamento da mulher no município de Salvador", sob orientação da Prof^a. Dr^a. Márcia Esteves de Calazans.

-

Introdução

O orçamento público é muito mais que uma peça contábil, consiste um importante instrumento de política pública por permitir compreender e mensurar a importância dada a cada política e visualizar a força exercida por cada um dos atores sociais envolvidos em seu processo de elaboração a partir da alocação de recursos.

A inserção da perspectiva feminista no orçamento público é recente e fruto da plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em 1995 em Pequim, por meio da qual se busca assegurar igualdade de acesso aos gastos do setor público para as mulheres, como uma maneira de alcançar a equidade entre os gêneros.

O município de Salvador, em dezembro de 2004, assumiu o compromisso de enfrentar e superar as desigualdades de gênero ao criar a Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA) com a finalidade de propor, acompanhar e desenvolver políticas municipais em conjunto com as demais unidades da estrutura administrativa da prefeitura para promoção da equidade de gênero e elevação da cidadania das mulheres soteropolitanas.

No ano seguinte, o município de Salvador reafirmou o seu pacto de promover a igualdade de gênero ao aderir ao primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) e assumir o compromisso de incorporar a perspectiva feminista e de garantir políticas públicas de enfrentamento às desigualdades entre homens e mulheres, mantidos no segundo Plano Nacional de Políticos para as Mulheres (II PNPM), planos esses que já abordavam a necessidade de inclusão da perspectiva de gênero no planejamento orçamentário para garantir a implementação de políticas públicas.

No final de dezembro de 2013, foi aprovado o primeiro Plano Municipal de Política para as Mulheres (I PMPM) estruturado em cinco áreas estratégicas norteadora para a instituição de políticas públicas voltadas para a autonomia econômica, capacitação e políticas de creche; enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher: saúde integral da mulher, direitos sexuais e direitos reprodutivos; promoção de políticas públicas e participação das mulheres nos espaços de poder e educação inclusiva, não sexista, não racista, não lesbofóbica, a serem contempladas a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2014 a 2017.

Caminho metodológico

O objetivo do presente artigo é analisar como as políticas públicas de gênero e para as mulheres foram inseridas no planejamento orçamentário do município de Salvador no período de 2006 a 2017 a partir da alocação de recursos para a execução das políticas para mulheres e de gênero no Plano Plurianual (PPA).

A pesquisa realizada tem natureza descritiva sob uma abordagem qualitativa, por meio da qual se pretende contribuir para a produção de conhecimentos úteis para a área de Política Social a partir da interpretação política das leis orçamentárias, aplicando-se o método de estudo de caso.

Procurou-se entender, por meio da abordagem qualitativa, o orçamento público sob a perspectiva feminista conciliando as prescrições legais que orientam a elaboração do orçamento público e os atores sociais que participam e interferem nesse processo, mediante a disputa para conseguir inserir entre os programas e ações orçamentárias os recursos necessários para atender as demandas específicas.

A abordagem qualitativa foi realizada a partir da análise documental da legislação orçamentária do município de Salvador após a implementação das políticas para as mulheres, correspondentes aos quadriênios de 2006 a 2009; 2010 a 2013 e 2014 a 2017, identificando quais políticas foram contempladas no PPA, se estavam alinhadas com os I e II PNPM e o I PMPM, bem como a evolução da alocação de recursos destinados a atender às políticas para as mulheres, tendo como fonte o site oficial da prefeitura de Salvador (SALVADOR, 2018^a; 2018b) e em página eletrônica específica que reúne leis municipais (LEIS..., 2018?).

Além disso, as "pesquisas que têm como centro da sua atenção "gênero" representam um rico patrimônio na análise sociológica, ainda não explorado" (TERRAGNI, 2005, p. 141) e costumam ser do tipo qualitativo, justificado por procurar essa abordagem entender o fenômeno a partir da relação entre o real e o sujeito, preocupando-se com a realidade que não pode ser quantificada, aprofundando-se no universo dos significados das ações e relações humanas.

A escolha do local da pesquisa se deu pelo fato de o município de Salvador ter sido um dos primeiros a aderir ao I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (IPNPM) e a criar um órgão com a finalidade específica de promover a equidade de gênero.

A opção pelo estudo de caso permitiu uma análise detalhada de como a perspectiva feminista foi inserida no orçamento público do município de Salvador nos Planos Plurianuais (PPA) do período de 2006 a 2017 para a promoção da equidade e para garantir a efetividade das políticas instituídas.

O espaço temporal do estudo foi delimitado a partir da identificação do primeiro ciclo orçamentário após a adesão do município de Salvador ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, quando surge a obrigação de inserir a perspectiva de gênero.

Orçamento público

O orçamento público é o instrumento viabilizador das políticas públicas, por meio do qual o Estado exerce as funções *alocativa*, mediante o fornecimento de bens públicos; *distributiva*, em que procura melhorar as condições sociais por meio da distribuição de renda; e *estabilizadora* das relações e do mercado.

Segundo Salvador (2012, p. 124) "o orçamento público é que garante concretude a ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo".

A análise das despesas orçamentárias permite identificar quais políticas públicas entraram na programação orçamentária, os interesses envolvidos e os atores sociais que participaram de forma ativa do processo de elaboração orçamentária. Como observa Guedes (2013, p. 40) "conhecer o orçamento é fundamental para o exercício da cidadania".

O sistema orçamentário está disciplinado pelos art. 165 a 169 da Constituição Federal, sendo formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária (LOA).

O sistema orçamentário brasileiro é um dos mais modernos, a partir dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social possibilita a implantação de um sistema integrado de planejamento econômico e social, que deve ser compatibilizado com as diretrizes, metas e objetivos previstos no PPA.

Tradicionalmente, o orçamento público é "o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativas da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiros" (SILVA, 2006, p. 738).

Com o aprimoramento das atividades estatais, o orçamento passa a ser visto como um importante instrumento de implementação de política pública, por meio do qual são alocados os recursos financeiros para a execução das políticas públicas, refletindo o planejamento governamental e o interesse público.

A atividade orçamentária consiste na ferramenta mais importante de gestão governamental para a promoção de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas e de transparência.

O orçamento público é também um instrumento de planejamento da administração pública que expressa por meio do fluxo de entrada e saída de recursos de um determinado período e de produtos a correlação de forças entre os atores sociais.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2008, p. 151)

A alocação de recursos em programas e ações indicam as prioridades de governo e refletem a vontade popular, servindo ainda o orçamento como um importante instrumento de acompanhamento e controle das atividades estatais.

Na forma do art. 165 da Constituição Federal, são três as espécies de leis orçamentárias: o plano plurianual; a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, todas de iniciativa do Poder Executivo e com vigência temporária.

O Plano Plurianual (PPA), conforme disciplina o art. 165, §1º, da CF, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Desse modo, para que uma política pública de natureza continuada seja efetivamente implantada deve estar inserida entre os objetivos, diretrizes e metas da administração definidos no Plano Plurianual (PPA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. É lei de natureza formal que disciplina e orienta a elaboração da lei orçamentária anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas e fixa as despesas para o período de um exercício, o qual corresponde a um ano civil, autorizando os gastos públicos, que por sua vez devem observar o disposto no PPA e LDO.

Os programas orçamentários são um conjunto de ações destinadas a atender a um objetivo específico para a solução de um problema ou para atender a uma demanda social. Segundo classificação de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 156), os programas podem ser classificados em: a) finalísticos – programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade; b) de serviço ao Estado – resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao estado por instituições criadas para esse fim específico; c) de gestão de políticas públicas – destinados ao planejamento, formulação, coordenação, avaliação e controles de políticas públicas de um determinado órgão; d) de apoio administrativo – aqueles que contemplam ações de natureza tipicamente administrativa.

Orçamento da mulher

O Orçamento Mulher (OM) é um instrumento de monitoramento do orçamento público sob a perspectiva feminista, por meio do qual são identificadas e monitoradas a alocação de recursos e as despesas públicas destinadas à promoção da redução das desigualdades entre homens e mulheres, que proporcione a garantia dos seus direitos, melhoria das condições de vida e o seu empoderamento.

O conceito do Orçamento Mulher foi desenvolvido pelo CFEMEA², que o definiu como o conjunto das despesas previstas nas leis orçamentárias "que atendem direta ou

Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, n. 243, p. 120-140, jan./abr., 2018 | ISSN 2447-861X

² 'Essa discussão ocorreu no âmbito da realização de um workshop promovido pelo CFEMEA, no ano de 2002, com entidades parceiras, cujo objetivo seria balizar um conceito sobre Orçamento Mulher e construir uma metodologia ancorada na definição desse conceito. O Centro contou com a participação e contribuição das organizações parceiras no projeto, bem como com representantes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) em Orçamento Mulher, a que será que se destina?

indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactam nas relações de gênero e de raça".

Diferentemente dos orçamentos da educação, saúde e seguridade social, que, por força de determinação constitucional, têm assegurado um percentual da receita orçamentária para a execução das políticas públicas nessas áreas, o mesmo não ocorre com as políticas para as mulheres, que por falta de recursos orçamentários deixam de ser executadas.

Por essa razão, observa-se uma tendência mundial para a identificação das ações orçamentárias que possam contribuir para a promoção dos direitos das mulheres e redução das desigualdades e a necessidade de monitoramento para assegurar a continuidade e a efetividade, integrando essas o orçamento temático da mulher.

Fornece o Orçamento Mulher subsídios para o controle social sobre as políticas públicas que contribuem para promoção da equidade de gênero e o cumprimento dos direitos das mulheres, desde o processo de elaboração do orçamento público até o acompanhamento e fiscalização da execução das ações que expressam uma política para as mulheres ou de gênero.

Análise do Orçamento da Mulher do Município de Salvador no Plano Plurianual (PPA) do período de 2006 a 2017

Plano Plurianual de 2006 a 2009.

O Plano Plurianual (PPA) do município de Salvador para o quadriênio de 2006-2009³ foi o primeiro planejamento orçamentário elaborado após a criação da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA) e adesão ao primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM).

Dos 53 programas inseridos No Plano Plurianual (PPA) do município de Salvador para o período de 2006-2009 apenas um, o "Programa de Proteção e Assistência à Mulher", expressou de forma direta com o objetivo de implementar políticas para as mulheres, sem que fosse inserida a perspectiva de gênero.

_

³ 'Lei Municipal nº 6.913/2005.

O programa de "Qualificação Profissional" explicitou uma ação voltada para a qualificação profissional de mulheres e outros dois, o programa de "Valorização do servidor municipal" e "Segurança pública" estabeleceram ações em que o termo "gênero" foi mencionado, ainda que não constasse no objetivo desses programas.

Os demais programas inseridos no Plano Plurianual (PPA) 2006-2009 estabeleceram objetivos e prioridades sem considerar as desigualdades existentes entre homens e mulheres para o acesso aos serviços e prestações públicas e questões de gênero.

Com dotação orçamentária de R\$ 1.219.000,00, correspondente a 0,14% do orçamento global, o programa "Proteção e Assistência à Mulher" contemplava seis ações sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA) e que atendiam ao objetivo estratégico "Inclusão Social e Direito Pleno à Dignidade Humana", ações essas em consonância com as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM)

Das ações instituídas para alcançar o objetivo do programa de "proteção e assistência à mulher", verificou-se que metade foi destinada à promoção da autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania das mulheres. Entretanto, 62,27% do recurso orçamentário destinado para esse programa foi alocado para a implementação de ações destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres, conforme gráfico 1, do que se infere que foram priorizadas ações de combate à violência contra a mulher.

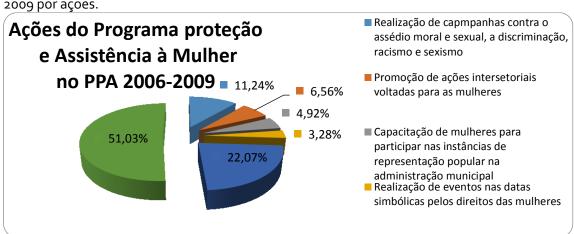


Gráfico 1 — Distribuição do orçamento do programa Proteção e Assistência à Mulher do PPA 2006-2009 por ações.

Fonte: elaboração das autoras com base no PPA 2006/2009 - Lei Municipal nº 6.913/2005.

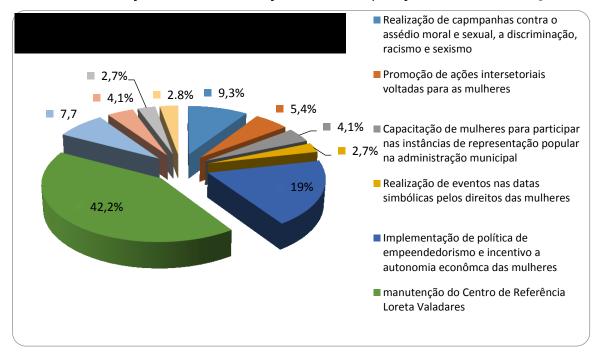


Gráfico 2 – Distribuição dos recursos do Orçamento Mulher por ações do PPA 2006-2009.

Fonte: elaboração das autoras com base no PPA 2006/2009 - Lei Municipal nº 6.913/2005.

Foram identificadas no Plano Plurianual (PPA) 2006-2009 mais três ações, sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA), que, apesar de não estarem inseridas no programa "proteção e assistência à mulher", tinham por fim implementar políticas para as mulheres e de gênero, integrando o Orçamento Mulher as ações indicadas no gráfico 2.

Dentre as ações que explicitamente integraram o Orçamento Mulher (OM) no Plano Plurianual (PPA) 2006-2009, verifica-se que em três dessas ações a perspectiva de gênero foi inserira associada à racial ("Qualificação de servidores em gênero e raça"; "Promoção de programa de sensibilização para policiais em gênero, raça e direitos humanos em parceria com o governo estadual" e "Realização de campanhas contra o assédio moral e sexual, a discriminação, racismo e sexismo"), apesar dessas perspectivas não estarem contidas nos objetivos dos programas correspondentes nem nos indicadores.

Das quatro diretrizes estabelecidas no primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; Educação inclusiva e não sexista; Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos e Enfrentamento à violência contra as mulheres), não contemplou o Plano Plurianual (PPA) 2006-2009 ações específicas para a saúde das mulheres e deixou de adotar a perspectiva de gênero em seus

programas e objetivos, limitando-se a assegurar recurso para ações que expressam políticas focalizadas para as mulheres e que atendem de forma muito tímida contribuem para a promoção da igualdade de gênero.

Plano Plurianual de 2010 a 2013.

O Plano Plurianual (PPA) 2010-2013⁴ destacou o programa "promoção da equidade de gênero, proteção e assistência à mulher", por meio do qual seriam implementadas e coordenadas ações, políticas e programas para assegurar a equidade de gênero e a melhoria da qualidade de vida e da cidadania das mulheres em Salvador como prioridade para o quadriênio.

Em todo o Plano Plurianual (PPA) 2010-2013, foram identificadas nove ações que expressaram políticas para as mulheres, sendo que sete delas estavam inseridas no programa "Promoção da Equidade de Gênero, Proteção e Assistência à Mulher" sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA) e duas outras relacionadas à área de saúde, como o projeto de "ação de atendimento às mulheres em processo de aborto" inserido no programa de "atenção às urgências e emergências" e o projeto de "aparelhamento da rede municipal de saúde com mamógrafos e outros equipamentos voltados para a saúde da mulher" dentro do programa de "atenção básica à saúde", esses dois últimos sob a responsabilidade do Fundo Municipal de Saúde.

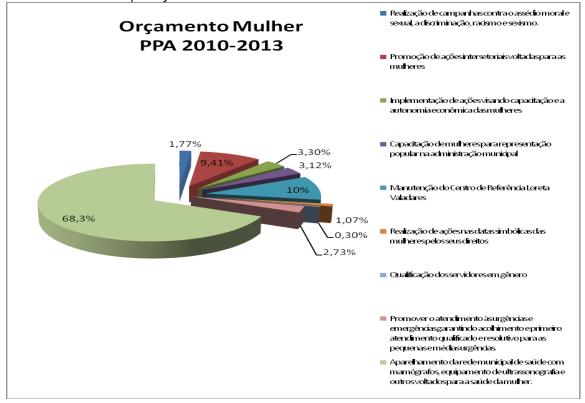
No Orçamento Mulher do Plano Plurianual (PPA) 2010-2013 foram inseridas duas ações que atenderam à diretriz de promoção para "saúde das mulheres, direitos sexuais e direito reprodutivo do Segundo Plano Nacional de Política para as Mulheres (II PNPM), destacando-se a ação de atendimento às mulheres em processo de aborto e outras medidas para redução da mortalidade feminina, estando indicado no gráfico 3 as ações com destinadas a atender às políticas de gênero.

As ações que integraram o programa "promoção da equidade de gênero, proteção e assistência à mulher", também foram contempladas no Orçamento Mulher no PPA 2006-2009, das quais não foram reproduzidas as ações para "promoção de programa de sensibilização para Policiais em Gênero, Raça e Direitos Humanos em parceria com o

⁴ Lei Municipal nº 7.729/2009

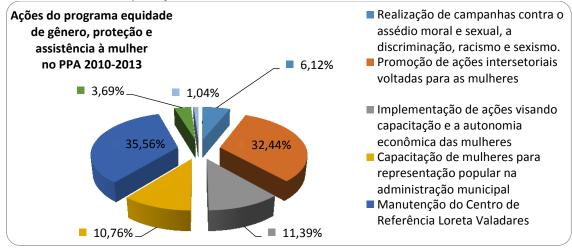
Governo Estadual" e de "Inclusão digital e qualificação para mulheres", estando no gráfico 4 a distribuição das mantidas no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013.

Gráfico 3 – Distribuição do recurso do programa promoção da equidade de gênero, proteção e assistência à mulher por ações.



Fonte: elaboração das autoras com base no PPA 2010-2013 - Lei Municipal nº 7.729/2009.

Gráfico 4 – Distribuição do recurso do programa promoção da equidade de gênero, proteção e assistência à mulher por ações.



Fonte: elaboração das autoras com base no PPA 2010-2013 - Lei Municipal nº 7.729/2009.

Do recurso destinado ao Orçamento Mulher, 71,03% foram direcionados à diretriz saúde da mulher, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 13,84% para ações de enfrentamento à violência contra a mulher; 12,71% para a autonomia econômica e os 2,42% restante atendem às diretrizes de educação inclusiva e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM).

Observa-se no Plano Plurianual (PPA) 2010-2013 que o termo "raça" foi excluído do programa destinado às políticas de gênero e para as mulheres e que foi inserido um programa específico para a promoção da igualdade racial e uma ação no programa "Salvador Cidadania" para a implementação de ações voltadas a garantia de direitos e combate à homofobia e proteção da população LGBT, ações essas que também deveria ter um recorte de gênero.

Em que pese as ações contra a lesbofobia e para a promoção racial estejam previstas como prioridade do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) elas não foram inseridas no Orçamento Mulher do município de Salvador para o quadriênio 2010-2013 por não terem inserido a perspectiva de gênero e em razão da tendência de que construção de um orçamento temático para raça.

Plano Plurianual de 2014 a 2017

No Plano Plurianual (PPA) do município de Salvador para o quadriênio de 2014-2017⁵ comparado com o PPA 2010-2013, houve uma redução do número de programas de 42 para 35 no planejamento atual, que se desdobram em 80 iniciativas e 322 ações, quatro a mais que o PPA anterior, distribuídos em seis eixos temáticos que representam as diretrizes gerais que deverão orientar a ação governamental.

A alocação dos recursos que o planejamento municipal para o quadriênio 2014-2017 priorizou as ações voltadas para a Gestão da Cidade com 42,04% e Desenvolvimento Social com 32,40%, que juntas correspondem a 74,44% dos recursos orçamentários, ficando evidente que o governo priorizará as ações destinadas ao espaço urbano e mobilidade e em segundo lugar as voltadas para o desenvolvimento social.

_

⁵ Lei Municipal nº 8.535/2013.

O eixo Desenvolvimento Social foi dividido em três áreas temáticas: Educação, Saúde e Justiça Social, essa última composta por cinco programas, dos quais apenas um estabeleceu políticas públicas específicas para as mulheres que é o programa destinado à "Promoção da Equidade de Gênero, Proteção e Atenção a Mulher" sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA) e distribuído em sete ações, conforme gráfico 5.

Justiça Social - Programas

Salvador Cidade Justa e Igualitária

Assistência e Acompanhamento a Crianças e Adolescentes
Promoção da Equidade de Gênero, Proteção e Atenção a Mulher
Promoção da Igualdade Racial

Salvador Cidadã

Salvador Cidadã

Gráfico 5 – Programas do eixo Justiça Social (x R\$1.000)

Fonte: elaboração própria com base no PPA 2014/2017 - Lei Municipal nº 8.535/2013

Há, ainda, no Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, mais quatro ações destinadas às mulheres dentro do programa "Salvador Cidade Justa e Igualitária", através da iniciativa Salvador Acolhedora - Adultos em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social - Garantir o Acolhimento e a Reinserção Social da População de Rua e das Mulheres em Situação, todas sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA).

O Orçamento Mulher no Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 é formado pelo somatório das ações que de forma expressa evidenciam uma política para as mulheres ou um enfoque de gênero, sintetizadas no gráfico 6 abaixo.

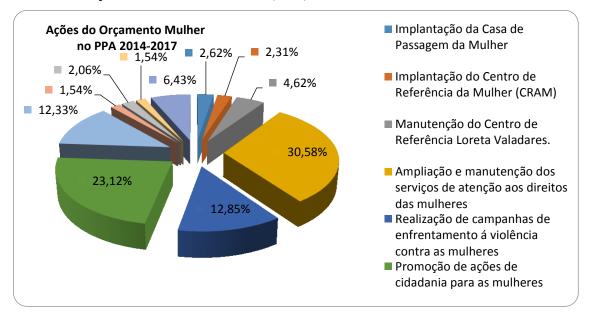


Gráfico 6 – Orçamento Mulher no PPA 2014-2017.

Fonte: elaboração das autoras com base no PPA 2014 a 2017 - Lei Municipal nº 8.535/2013.

Em que pese o aumento do número de ações carimbadas destinadas a políticas para mulheres, comparando os PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017, verifica-se que duas importantes ações na área de saúde voltadas para as mulheres foram excluídas, a ação destinada ao atendimento às mulheres em processo de aborto e outras medidas para a redução da mortalidade e o aparelhamento da rede municipal de saúde com mamógrafos, equipamentos de ultrassonografia e outras destinados para a saúde da mulher.

Das áreas estratégicas definidas no Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) (Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; Educação inclusiva e não sexista; Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Enfrentamento à violência contra as mulheres e Gestão e monitoramento do plano), não contemplou o PPA 2014-2017 ações específicas para a saúde das mulheres e deixou de adotar a perspectiva de gênero em seus programas e objetivos, limitando-se a assegurar recurso para ações que expressam políticas focalizadas para as mulheres e que atendem de forma muito tímida contribuem para a promoção da igualdade de gênero.

Nos Planos Plurianuais, após a adesão do município de Salvador ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), apenas quatro ações foram mantidas nos três ciclos orçamentários analisados: realização de eventos pelos direitos das mulheres; implementação de políticas para autonomia econômica das mulheres; realização de campanhas contra a

violência e discriminação das mulheres manutenção do Centro de Referência Loreta Valadares.

Das quatro ações replicadas, observa-se que a primeira atende à diretriz de promoção da cidadania das mulheres para a qual foram destinados 6,2% dos valores dos PPA's do período de 2006 a 2017; a segunda a diretriz de autonomia econômica e capacitação da mulher com 31,9% e as duas últimas à diretriz de combate a todas as formas de violência contra as mulheres que juntas correspondem a 61,9% da receita estimada para essas ações nesses dez anos, conforme gráfico 7.



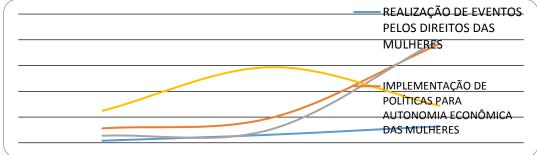
Gráfico 7 – Recursos alocados nos PPA's do período de 2006 a 2017.

Fonte: elaboração das autoras com base nos Planos Plurianuais do período de 2006 a 2017.

Das quatro ações mantidas no período de 2006 a 2017, observa-se que metade foram destinadas a atender à área estratégica de enfrentamento à violência contra a mulher, o que representou 61,9% do total dos recursos alocados no orçamento da mulher para esses dez anos. Enquanto que os outros 38,1% foram destinados à ações para a promoção de políticas de autonomia econômica das mulheres e fortalecimento da cidadania feminina.

A análise da alocação de recursos dessas ações replicadas ratifica a prioridade das ações de autonomia das mulheres e de enfrentamento à violência, em que pese a redução de recurso para a manutenção do Centro de Referência Loreta Valadares, responsável pelo acolhimento e atendimento multidisciplinas às mulhers vítimas de violência no município de Salvador, conforme gráfico 8.

Gráfico 8 – Recursos alocados nos PPA's do período de 2006 a 2017 para as ações destinadas a atender políticas para as mulheres mantidas



Fonte: elaboração das autoras com base nos Planos Plurianuais do período de 2006 a 2017.

Gráfico 9 – Comparativo entre os recursos previstos no PPA e Orçamento Mulher no período de 2006 a 2017.



Fonte: elaboração própria com base nos Planos Plurianuais (PPA) do período de 2006 a 2017.

O gráfico 9 apresenta os valores históricos dos recursos estimados nos Planos Plurianuais referentes aos quadriênios 2006-2009; 2010-2013 e 2014-2017 e do Orçamento Mulher dos referidos períodos, orçamento temático que corresponde ao somatório de toda a receita destinada às ações explicitamente com enfoque exclusivo em mulheres ou gênero.

Examinando os valores dos recursos previstos no Plano Plurianual (PPA) e Orçamento Mulher no período de 2006 a 2017, verificou-se que para o quadriênio 2010-2013 foi destinado um pouco mais que o décuplo ou aproximadamente 922,9% do recurso do Orçamento Mulher de 2006-2009, enquanto que o aumento do valor estimado para o orçamento global foi de 19,88%.

Já para o período vigente (2014-2017), houve um incremento do recurso estimado para o orçamento global de 68,52%⁶. Entretanto, o acréscimo total ao Orçamento Mulher foi

⁶ Desse percentual 25,24% corresponde ao reajuste do orçamento anterior pelo IPCA e a diferença de o incremento de receita de 43,28%.

de apenas em 6,28%, percentual esse que não configura um aumento real de receita para a realização das ações destinadas a atender a políticas para as mulheres, mas sim um simples reajustamento do mencionado orçamento temático⁷⁸.

Apesar de a população feminina representar aproximadamente 53% da população soteropolitana, segundo dados do último PNAD/IBGE, em nenhum dos planejamentos orçamentários analisados a soma dos recursos destinados às políticas para as mulheres alcançou o percentual de 1% do recurso global, correspondendo a 0,016% do orçamento para 2006-2009; a 0,139% da receita estimada para 2010-2013 e 0,087% de todos os recursos para 2014-2017.

Considerações finais

A análise das leis orçamentárias do município de Salvador, referente aos exercícios de 2006 a 2017, permitiu identificar que, apesar de institucionalmente adotar uma perspectiva de gênero, as políticas públicas inseridas nas leis orçamentárias do município de Salvador não levaram em consideração as diversidades sociais entre homens e mulheres.

Foi identificado o Orçamento Mulher para cada quadriênio a partir dos programas e ações que expressavam um objeto ou enfoque explícito de gênero ou uma política para as mulheres nos Planos Plurianuais (PPA) e como esse orçamento temático era estava inserido nas leis orçamentárias anuais.

As políticas públicas institucionalizadas atendiam aos Planos de Políticas para as Mulheres (nacional e municipal) e estavam sob a responsabilidade da Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM/SSA), autarquia municipal vinculada ao Gabinete do Prefeito, que tem por finalidade propor, acompanhar e desenvolver políticas para a promoção da equidade de gênero e elevação da cidadania das mulheres da cidade de Salvador.

_

O valor corrigido do Orçamento Mulher pelo IPCA deveria ser de R\$18.344.779, 81, que correspondente ao percentual de correção de 25,24% para o período de julho/2009 a junho/2013, lapso de tempo entre a elaboração dos PPA's 2010-2013 e 2014-2017.

⁸ No período de agosto/2012 a julho/2013 o índice de inflação pelo IPCA foi de 6,27%.

No Plano Plurianual (PPA) 2006-2009, a perspectiva de gênero não foi inserida em nenhum dos seus objetivos e apenas um programa foi destinado à proteção e assistência à mulher.

Observou-se em três ações de diferentes programas⁹ do Plano Plurianual (PPA) 2006-2009, que apesar de não abordar a perspectiva de gênero em seu objetivo, essas ações deveriam valorizar as implicações das ações governamentais para homens e mulheres e as questões raciais.

Nos quadriênios de 2010-2013 e 2014-2017, observa-se que a categoria racial é separada da de gênero, passando aquela a integrar um programa específico para a promoção da igualdade racial, programa esse alheio à perspectiva de gênero e que o programa destinado à promoção de políticas de gênero deixou de ser priorizado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Identificou-se nos Planos Plurianuais (PPA) a inserção de políticas para a diversidade sexual, ações essas que também não fizeram referência à temática de gênero, aproximandose no planejamento de 2014-2017 das ações para promoção da igualdade racial, apesar dos planos de políticas para as mulheres adotar como prioridade o combate à lesbofobia e ao sexismo.

Nesses mais de dez anos do Orçamento Mulher, apenas foi assegurada a continuidade das ações destinada à realização de eventos pelos direitos das mulheres, de implementação de políticas para a autonomia econômica das mulheres, de realização de campanhas contra a violência de discriminação das mulheres e a para manutenção do Centro de Referência Loreta Valadares, sendo que metade das ações tem como objetivo combater à violência contra as mulheres, em que pese a alocação de recurso para o Centro de Referência Loreta Valadares ter diminuído nos dois últimos Planos Plurianuais (PPA).

Dentre as prioridades dos planos de políticas para a as mulheres, apenas o programa plurianual de 2010-2013 inseriu políticas voltadas para a saúde da mulher, não tendo sido inseridas como prioridade de governo as políticas para a promoção da saúde desse grupo.

Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, n. 243, p. 120-140, jan./abr., 2018 | ISSN 2447-861X

⁹ Ação de realização de campanhas contra o assédio moral e sexual, a discriminação, racismo e sexismo do programa de proteção e assistência à mulher; a ação de promoção de programa de sensibilização para policiais em gênero, raça e direitos humanos em parceria com o governo estadual do programa de segurança pública e a ação qualificação de servidores em gênero e raça do programa de valorização do servidor municipal.

O movimento das mulheres, desde a Convenção de Pequim realizada em 1995, considera como imprescindível a coordenação e implementação de da perspectiva de gênero nas políticas públicas e nos orçamentos para a melhoria das condições de vida das mulheres e combate à opressão de gênero.

A transversalidade de gênero tem por objetivo garantir a igualdade de oportunidades para homens e mulheres, por meio da inserção dessa perspectiva nas decisões sobre políticas para superar as assimetrias de gênero, além de ampliar a possibilidade da alocação de recursos para as políticas de gênero que não ficariam restritas ao orçamento do órgão que detém essa atribuição específica, o que coloca como principal desafio a apropriação do conceito de gênero por todas as unidades orçamentárias.

No Orçamento Mulher do município de Salvador, o que se observa são as políticas públicas instituídas foram dirigidas para as mulheres, o que não é suficiente para assegurar a equidade de gênero.

A análise das leis orçamentárias, das políticas públicas inseridas e da alocação de recursos indica que o município de Salvador ainda não incorporou a perspectiva de gênero em suas decisões políticas, precisando avançar, pois não basta ter políticas para as mulheres é necessário que as políticas públicas consigam trazer as mulheres para a esfera pública, empoderando-as e contribuindo para a redução das desigualdades de gênero fruto da construção social sobre os espaços que devem se ocupados por cada sexo.

O orçamento público deve ser um instrumento de realização de direitos, refletindo a alocação dos recursos as escolhas políticas e a correlação de força entre os atores social. Quando se percebe que uma determinada política deixou de ser priorizada, percebe-se um distanciamento do movimento social que o representa do processo de acompanhamento de elaboração e votação das leis orçamentárias, o que pode comprometer a continuidade dessas políticas com a alocação insuficiente de recursos ou, simplesmente, a não inserção na lei orçamentária, o que tem acontecido com algumas ações do programa de promoção da equidade de gênero, proteção e de atenção à mulher.

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó de. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2008. 579 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.745, de 9 de outubro de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 22 mar. 2014.

CFEMEA. **Orçamento Mulher, a que será que se destina?** Brasília, 2012. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicomulher/2012/execucao/390-metodologia-do-orcamento-mulher-2012-pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.

DECLARAÇÃO e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. Pequim, 1995. Disponível em: <www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2014.

GUEDES, Odilon. Orçamento Público e cidadania. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012. 150 p.

LEIS Municipais. [S. l.], 2018?]. Disponível em: www.leismunicipais.com.br

SALVADOR, Evilásio silva; YANNOULAS, Silva Cristina. **Orçamento e financiamento de políticas públicas**: questões de genro e raça. Revista Feminismos. v. 1, n. 2, maio-ago. 2013. Disponível em: <www.feminismos.neim.ufba.br>. Acesso em 19 abr. 2014.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serv. Soc. 2010, n.104, p. 605-631. ISSN 0101-6628. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400002&script=sci-arttext. Acesso em: 6 jun. 2014.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Brasília, dez. 2008.

SALVADOR. **Decreto nº 24.715, de 27 dez. 2013**. Salvador, 2013. Disponível em: https://www.leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2471/24715/decreto-n-24715-2013-aprova-o-i-plano-municipal-de-politicas-para-as-mulheres-i-pmpm-institui-o-comite-degestao-articulacao-e-monitoramento-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 3 set. 2014.

SALVADOR. I Plano municipal de políticas para as mulheres. Salvador, [S. d.]. Disponível em: http://www.spm.salvador.ba.gov.br/index.php/publicacoes>. Acesso em: 3 set. 2014.

SALVADOR. Lei nº 6.913/2015. Salvador, 2015. Disponível na Câmara de Vereadores.

SALVADOR. **Lei nº 7.729/2009**. Salvador, 2009. Disponível em: http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/PPA/projeto/index1.html. Acesso em: 2 fev. 2014.

SALVADOR. Lei nº 8.535/2013. Salvador, 2013. Disponível em:

http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/PPA_2014_2017/projeto/index1.html. Acesso em: 2 fev. 2014.

SALVADOR. Prefeitura Municipal do Salvador. Salvador, 2018a. Disponível em: http://www.salvador.ba.gov.br/

SALVADOR. Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE). Salvador, 2018b. Disponível em: http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 871 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Orq.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541204.PDF>. Acesso em: 7 mar. 2014.

TERRAGNI, Laura. A pesquisa de gênero. In MELUCCI, Alberto (Org.). Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Vozes, 2005, p.141-163.

Márcia Esteves de Calazans

Psicóloga Social. Ph.D em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora/Pesquisadora do PPG Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas/RGS e Professora Colaboradora do PPG em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: marcia_calazans@hotmail.com

Graciele Oliveira Coutinho

Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Especialista em Direitos Público pela UNIFACS. Mestra em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador. E-mail: agraciele.coutinho@gmail.com