

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

GÊNERO E ORÇAMENTO PÚBLICO:
reflexões sobre a não neutralidade da política econômica e uma
análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no
Município do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

GÊNERO E ORÇAMENTO PÚBLICO:
reflexões sobre a não neutralidade da política econômica e uma
análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no
Município do Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal
do Rio de Janeiro como exigência para obtenção
do título de Bacharel ou Bacharela em Ciências
Econômicas.

Orientadora: Dra. Margarita Silvia Olivera

RIO DE JANEIRO

2021

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora

“Feminista: uma pessoa que acredita na igualdade social, política e econômica entre os sexos.”

– Chimamanda Adichie

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, por ser meu maior suporte durante o vestibular e a faculdade e me apoiarem incondicionalmente em tudo que me proponho. Em especial, agradeço pela oportunidade de conviver desde sempre com mulheres tão fortes como são minha avó, mãe e irmã mais velha, que me ensinaram tanto sobre feminismo, de diferentes formas.

Ainda como parte da família, agradeço também ao Bruno, meu companheiro de faculdade desde o primeiro período e de vida por muitos anos que virão. Obrigada por sempre me fortalecer nos momentos difíceis e por todas as vezes que torceu junto comigo para que tudo desse certo.

Aos meus amigos amados, Fernando, Luiz, Carol, Lara, Renata, Julia, Sophia e Dora, obrigada pelos anos de parceria, por todas as risadas que deixaram e deixam a vida mais leve e por todos os colos que me ofereceram quando achei que não fosse mais aguentar. Eu tenho certeza que não seria quem sou hoje sem cada um de vocês.

À querida amiga Camila quero mais que agradecer, mas também parabenizar. Mulher, negra e mãe solo, você representa muito do que refleti no processo de escrita desse trabalho e creio que vou continuar refletindo por muitos anos. Ainda que vinda da necessidade, sua força é uma inspiração e você merece todo o reconhecimento do mundo por isso.

Agradeço muito também ao Fórum Popular do Orçamento, organização maravilhosa onde pude ter minha primeira oportunidade profissional e que ainda hoje determina muito do meu caminho na vida, inclusive a escolha do tema do presente trabalho.

Por fim, agradeço ao Instituto de Economia, que me proporcionou uma ótima experiência de graduação, e a todos os professores e demais colaboradores que o compõem. Em especial, fica um enorme agradecimento à Marga, que não só foi uma ótima orientadora como também foi quem me introduziu no tema da economia feminista a partir da extensão e da disciplina eletiva Economia e Feminismos, projetos que mudaram minha forma de ver e pensar muitas coisas e me proporcionaram reflexões que vou sempre carregar comigo.

RESUMO

Diversas acadêmicas vêm chamando atenção para o fato de que os modelos econômicos, pensados a partir de um sujeito supostamente neutro, são na verdade marcados por uma perspectiva androcêntrica, de forma que escondem um forte viés de gênero. Isso porque a ciência econômica tradicional falha ao considerar fatores como a divisão sexual do trabalho e concebe como não trabalho o trabalho reprodutivo que sustentou e sustenta a manutenção e a expansão do capitalismo. Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi analisar o gasto público com políticas para mulheres no Município do Rio de Janeiro nos últimos 10 anos, partindo da noção de que esse grupo apresenta uma série de desvantagens no contexto socioeconômico brasileiro e da não neutralidade da política pública em relação a gênero delimitada pela ferramenta do Orçamento Sensível a Gênero. Entre outros resultados, verificou-se redução absoluta e proporcional da despesa nos últimos exercícios, uma limitação na execução de algumas políticas e falta de uma perspectiva interseccional, que levasse em consideração a opressão de gênero e raça de forma conjunta. Por fim, foram identificados efeitos negativos que o avanço da política econômica neoliberal exerce sobre a participação de mulheres no espaço político formal.

Palavras-chave: Orçamento público; Feminismo; Gênero; Políticas públicas.

ABSTRACT

Several academic researchers have been calling attention to the fact that economic models, thought from an allegedly neutral subject, are in fact marked with a male centered perspective, so that they hide a strong gender bias. That happens because the traditional economic science fails to consider facts like the sexual division of labour and doesn't conceive the reproductive labour as real labour. Therefore, the objective of this paper is to analyze the public spending with women directed policies in the city of Rio de Janeiro in the last 10 years, coming from the notion that that group features a series of disadvantages in the Brazilian socioeconomic context and from the non-neutrality of the public policy in relation to gender delimited by the tool of the Gender Sensitive Budget. Among other results, the research found an absolute and proportional expense reduction in the last years, a limitation in the execution of some policies and lack of an intersectional perspective that took into consideration the gender and race oppression in a joint manner. At last, negative effects that the advances of the neoliberal economic policy have in the participation of women in the formal political space were identified.

Key-words: Public budget; Feminism; Gender; Public policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Programa Atenção à Mulher e suas ações

TABELA 2 – Programas do eixo Assistência Social

TABELA 3 – Programas do eixo Educação

TABELA 4 – Programas do Eixo Saúde

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Áreas onde mulheres são maioria e apresentam renda menor (inversamente proporcionais)

GRÁFICO 2 – Índice de feminidade da pobreza e da extrema pobreza no Brasil de 2011 a 2019

GRÁFICO 3 – Peso do OM/MRJ em relação à dotação inicial total e a despesa liquidada total entre 2010 e 2021

GRÁFICO 4 – Distribuição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos

GRÁFICO 5 – Despesa liquidada do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos

GRÁFICO 6 – Dotação inicial e despesa liquidada do Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2021

GRÁFICO 7 – Dotação inicial e valor liquidado do programa Atenção à Mulher entre 2018 e 2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: ECONOMIA FEMINISTA.....	12
1.1 - Por que tratar de mulheres?.....	12
1.2 - Mulheres e o trabalho	14
1.3 - A desigualdade em dados	18
CAPÍTULO II: GÊNERO E O ORÇAMENTO PÚBLICO	24
2.1 - O Orçamento Sensível a Gênero	24
2.2 - OSG na prática	26
2.3 - O que é o Orçamento Público?.....	29
CAPÍTULO III - O ORÇAMENTO MULHER DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	33
3.1 - Seleção e apresentação dos programas orçamentários	33
3.2 - Avaliação do OM/MRJ	38
3.3 - Participação política	44
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Diversos fatores culturais, sociais e econômicos demonstram que a sociedade como um todo possui um caráter patriarcal o qual deixa mulheres em posição de inferioridade relativamente a homens em múltiplos âmbitos e no Brasil a situação não é diferente. Considerando que o orçamento público é a ferramenta institucional que possibilita a sistematização das políticas públicas através do planejamento e da organização das finanças governamentais, torna-se importante a elaboração de estudos que analisem a fim de julgar se as questões de gênero estão sendo devidamente endereçadas pela administração governamental.

Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é constatar a condição de desigualdade das mulheres no contexto brasileiro, ilustrar o ferramental do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) e, por fim, investigar a existência e o cumprimento de políticas públicas para a população feminina no orçamento do Município do Rio de Janeiro (MRJ), se atentando para sua composição, a evolução do gasto ao longo do período determinado e seu peso no orçamento total. Parte-se da hipótese de que são poucos os recursos destinados para políticas que atendem mulheres no orçamento carioca, tanto em sentido absoluto quanto quando comparadas a despesa total, e de que as despesas programadas na etapa de formulação orçamentária não são totalmente executadas.

A metodologia utilizada se iniciou com um marco teórico sobre economia feminista no capítulo 1, para demonstrar como a contribuição feminina para a economia é frequentemente invisibilizada, o que alimenta disparidades financeiras e no mercado de trabalho. Foram então apresentados ainda no primeiro capítulo dados socioeconômicos para comprovar esse quadro de desigualdade de gênero, analisando também o recorte racial dentro do grupo de mulheres.

Em seguida, foi evidenciada no capítulo 2 a ferramenta do OSG, que se enquadra como parte da teoria da economia feminista devido ao seu esforço em analisar os diferentes impactos da política pública entre homens e mulheres, bem como expostos os conceitos gerais que regem o orçamento público brasileiro, a fim de facilitar a compreensão da análise orçamentária realizada no capítulo seguinte.

Para a elaboração do terceiro capítulo foram analisados os Planos Plurianuais (PPAs) do MRJ para os anos de 2010 a 2013, 2014 a 2017 e 2018 a 2021, a fim de identificar os programas orçamentários que apresentavam atendimento à mulher em seu objetivo geral ou no de alguma ação específica e os que visavam a expansão de serviços públicos destinados à

primeira infância, constituindo o Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ). Foi feita então uma apresentação dos programas selecionados e das ações específicas que atendiam aos critérios definidos, expondo seus objetivos como descritos nos respectivos PPAs.

Na seção seguinte, foi realizada uma investigação acerca da execução orçamentária desses programas, verificando a partir das Leis Orçamentárias Anuais, das Prestações de Contas e do portal Contas Rio a despesa programada e executada ao longo dos exercícios, além do percentual dessa última em relação ao orçamento total. Vale destacar ainda que os valores foram inflacionados segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo do mês de fevereiro de 2021, para fins comparativos. Por fim, a última seção do capítulo 3 apresentou um marco teórico que definiu a sub-representação da mulher no espaço político formal enquanto um problema, além de trazer dados que comprovam essa sub-representação nos territórios brasileiro, fluminense e carioca.

CAPÍTULO I: ECONOMIA FEMINISTA

1.1 – Por que tratar de mulheres?

O estudo da economia a partir de uma perspectiva feminista pode levantar uma série de questionamentos acerca da sua importância e necessidade para a pesquisa acadêmica. É isso que a economista e feminista Julie Nelson (1996) tenta responder a partir da seguinte pergunta – aos economistas: por que feminista? Considerando que a noção do *homo economicus* é seriamente limitada para ser usada como um modelo do verdadeiro comportamento humano em relação ao meio, a autora chega à conclusão de que o esforço feminista para livrar a sociedade do sexismo enraizado pode contribuir para a busca por avanços na ciência econômica.

De fato, a teoria econômica predominante subestima e até retira o papel das mulheres na economia (TEIXEIRA, 2017). Entretanto, são essas mulheres que garantem a manutenção da força de trabalho, produto essencial para a reprodução do capitalismo. E elas o fazem não somente através do parto e cuidados com a casa e as crianças – os trabalhadores do futuro –, mas também pelo serviço físico, emocional e sexual que é prestado aos trabalhadores assalariados para dar-lhes as condições de retornar ao trabalho dia após dia (FEDERICI, 2019).

“... por trás de toda fábrica, de toda escola, de todo escritório, de toda mina, há o trabalho oculto de milhões de mulheres que consomem sua vida e sua força em prol da produção da força de trabalho que move essas fábricas, escolas, escritórios ou minas.” (FEDERICI, 2019, p. 68).

A análise dos papéis de gênero a partir de sua construção histórica permite observar como a monetização das relações de produção levou a uma visão do trabalho doméstico feminino como inferior e inato às mulheres. Apesar de já existir uma divisão sexual do trabalho anterior ao capitalismo não havia uma hierarquização clara das tarefas entre homens e mulheres, pois, como a organização trabalhista tinha base na subsistência, todo trabalho contribuía para a reprodução familiar. Foi a partir da criação do salário que as atividades exercidas essencialmente por mulheres começaram a se parecer com um recurso natural e disponível para todos, visto que elas se encontravam fora da esfera das relações de mercado. Dessa forma, foi apagado o papel fundamental do trabalho reprodutivo para a manutenção do sistema econômico (FEDERICI, 2017).

Apesar de os temas relacionados a mulheres terem sido abordados por diversas escolas econômicas, desde a neoclássica até a marxista, elas ainda veem a divisão sexual do trabalho

na família e na sociedade como biologicamente determinada e mantém uma perspectiva analítica com viés androcêntrico. O problema é que a manutenção das mesmas ferramentas conceituais e epistemológicas utilizadas para a análise do mercado no estudo da produção doméstica e das atividades de cuidado pode acarretar, inclusive, na legitimação teórica da desigualdade de gênero (CARRASCO, 2006).

Por isso, a proposta da economia feminista não é a simples ampliação dos métodos e teorias existentes para que se incluam mulheres, mas a reestruturação da economia a fim de reformar e aperfeiçoar as políticas fundamentadas pela teoria econômica e, com isso, melhorar as condições econômicas das mulheres. É a crítica e o esforço de revisão do pensamento econômico dominante que irá permitir o estudo dos agentes econômicos pensando-os enquanto mulheres e homens, a partir da construção de novas metodologias. A presumida objetividade da economia pensada a partir de um sujeito supostamente neutro é, na verdade, uma falácia que oculta uma série de interesses que norteiam o discurso científico (TEIXEIRA, 2017).

Nessa perspectiva, a diferença entre a economia de gênero e a economia feminista segundo Teixeira (2017) se encontra fundamentalmente no questionamento dos marcos teóricos existentes. A economia de gênero pode ser definida a partir da expressão “acrescente-se mulheres e misture”, isto é, seus modelos apenas incorporam as mulheres como sujeito e objeto de estudo no pensamento econômico preexistente. Somente na economia feminista está presente o questionamento acerca do falso pressuposto de neutralidade dos modelos econômicos e a noção de que os marcos teóricos devem ser profundamente reformulados.

A autora ainda divide a economia feminista em duas categorias: a economia feminista de conciliação e a economia feminista de ruptura. A primeira “busca redefinir os princípios da economia e do trabalho, recuperando o conjunto de atividades femininas que se tornaram invisíveis pela teoria econômica” (TEIXEIRA, 2017, p. 58), de forma que tem a divisão sexual do trabalho e a família nuclear tradicional como conceitos centrais. Já a economia feminista de ruptura tem no centro de sua análise o conceito de sustentabilidade da vida, considerando que as necessidades humanas incluem, além de bens e serviços, os afetos e as relações interpessoais. Logo, todas as atividades que contribuem para a sustentabilidade da vida humana por essa perspectiva devem ser incorporadas na noção de trabalho realizado no mercado, inclusive o trabalho doméstico não remunerado que foge do âmbito monetário.

De todo modo, as análises feitas a partir da economia feminista podem abranger todas as áreas de estudo da ciência econômica, desde discussões sobre o conceito de trabalho até o

papel da mulher no processo de desenvolvimento. A despeito disso, os estudos das relações econômicas que se propõem a analisar questões específicas sobre mulheres muitas vezes tem seu enfoque dado apenas no lado das desigualdades do mercado de trabalho, sobretudo os que se enquadram na economia de gênero. Contudo, não é possível captar totalmente a problemática nesse âmbito sem considerar as condições familiares e a atuação das políticas públicas. É a integração entre as esferas familiar, mercantil e pública que deve nortear o estudo da situação socioeconômica das mulheres (CARRASCO, 2006).

Nesse sentido, nem mesmo o Estado pode ser considerado neutro em relação a gênero, visto que ele carrega desde seu mito fundador um forte viés masculino. A criação do Estado a partir do contrato social teve como base um acordo feito pelos indivíduos que aceitaram abrir mão de parte de sua autonomia em prol da promoção da vontade geral e da garantia de segurança e liberdade através desse Estado. Mas o que seria a vontade geral? Considerando que a construção do que é o interesse público já estava demarcada pela perspectiva masculina, dada como universal, não é possível pensar em um Estado efetivamente neutro (VENTURA, 2020).

Foi o Estado quem contribuiu por muitos anos e ainda contribui para a restrição do papel econômico das mulheres, já que a continuidade do sistema de produção e reprodução no modelo capitalista está sujeita ao controle do processo reprodutivo e ao “equilíbrio” entre Estado, mercado e família. Além disso, é o Estado quem regula o mercado de trabalho e formula programas de proteção social, de forma que é agente ativo na estruturação da desigualdade de gênero em suas múltiplas faces (TEIXEIRA, 2017). Assim, é também do Estado que devemos cobrar políticas que atuem no sentido contrário, corrigindo essa desigualdade. Afinal, é possível inferir, por exemplo, que o aumento de políticas sociais que contribuam para a diminuição da carga de trabalho doméstico a ser realizado pelas mulheres pode facilitar o ingresso e a manutenção da população feminina no mercado de trabalho formal. A seguir, a relação entre o trabalho doméstico não remunerado e a desigualdade de gênero no mercado de trabalho será mais bem abordada, bem como o papel que o Estado pode ter para corrigi-la.

1.2 – Mulheres e o trabalho

Conforme exposto na seção anterior, é o trabalho reprodutivo que sustentou e sustenta a manutenção e a expansão do capitalismo, mesmo que este não seja visto como trabalho. Já

que não é fornecido um salário pela prestação de serviços domésticos em seu próprio lar, a exploração intrínseca a esse processo acaba por ficar mascarada. Como revela Silvia Federici: “O salário e a falta dele permitem ao capital obscurecer a verdadeira duração da nossa jornada de trabalho.” (FEDERICI, 2019, p. 77). Mantém-se um imaginário de que tudo que é produzido no espaço do lar não tem relevância para mudanças sociais, quando, na verdade, a responsabilização feminina pelo trabalho doméstico acarreta em enorme economia para o capital que, caso contrário, teria que arcar com esses serviços para garantir a reprodução da força de trabalho.

Uma das pioneiras na linha de estudos que buscava o reconhecimento da atividade doméstica como trabalho foi Helene Stuart Campbell, a partir do seu texto *The Easiest Way in House-Keeping and Cooking*, publicado em 1881. Posteriormente, Charlotte Perkins Gilman continuou esses estudos tomando como referência o trabalho de Campbell e passou a considerar o lar como um centro de produção que tem as mulheres como suas administradoras e trabalhadoras, de forma que deve ser estudado por economistas. Gilman conclui então que a solução para reduzir os custos que o trabalho doméstico implica às mulheres seria através da transferência de uma série de atividades domésticas para o espaço do mercado. Nessa linha, Margaret Gilpin Reid propôs na sua obra *The Economics of Household Production* uma definição de produção doméstica que tivesse como modelo a produção do mercado, com introdução de métodos que permitissem dar um valor monetário a essas atividades. Seu trabalho foi ponto de referência para o desenvolvimento das chamadas contas satélites da produção doméstica, que tem como objetivo estimar a contribuição em valor que essas atividades têm no Produto Interno Bruto de um país (CARRASCO, 2006).

Outro marco importante da mobilização para valorizar o trabalho doméstico foi a *Wages For Housework*, campanha que teve início em 1972 e propunha o pagamento de salários para a realização das atividades domésticas. No lugar de batalhar por espaço no mercado e, conseqüentemente, mais trabalho, as mulheres à frente desse movimento queriam que a população feminina fosse remunerada pelo trabalho que já exercia. A proposta era de que os salários fossem pagos pelo grande beneficiário do trabalho doméstico, que depende dele para se manter através da reprodução da força de trabalho: o Estado. A historiadora Silvia Federici, uma das fundadoras do movimento, ainda destaca que, no contexto atual no qual vemos o avanço da flexibilização dos rendimentos trabalhistas e um processo de precarização do emprego, a criação de bens comuns pelo Estado deve vir como um complemento à luta pelo salário (FEDERICI, 2019).

Federici (2019) também ressalta como, ao contrário do que se pensava há algumas décadas, fatores como a evolução tecnológica e o avanço da inserção feminina no mercado de trabalho formal não foram capazes de libertar as mulheres das obrigações domésticas. Na verdade, considerando que o uso do tempo pode ser determinante para a qualidade de vida de um indivíduo, as mulheres que conseguem um segundo emprego e, portanto, têm menos tempo disponível, têm seu bem-estar negativamente afetado (CARRASCO, 2006). É o fenômeno conhecido como dupla jornada: mulheres que já estão cansadas após longas horas de trabalho nos seus empregos fora de casa ainda têm que lidar com as tarefas domésticas e de organização do lar.

Os estudos que abordam a questão da desigualdade de gênero no mercado de trabalho a partir de ferramentas da teoria econômica tradicional frequentemente atribuem as disparidades encontradas entre homens e mulheres a diferenciais de produtividade, às diferentes preferências em relação ao envolvimento com o trabalho assalariado ou à divergências no investimento realizado em educação e capacitação. Contudo, teóricas da economia feminista argumentam que o mercado de trabalho assalariado deve ser analisado conjuntamente ao trabalho reprodutivo realizado por mulheres para que se garanta um efetivo entendimento do cenário (TEIXEIRA, 2017). Conforme evidencia Teixeira (2017), esses fatores estão correlacionados:

“Ao assumir integralmente a responsabilidade pela reprodução social as mulheres são compelidas a inserirem-se nas ocupações tradicionais e com elevado grau de segregação por sexo que, por sua vez, está associado à criação e perpetuação de desigualdades entre os sexos dentro e fora do mercado de trabalho.” (TEIXEIRA, 2017, p. 114).

A autora expõe como a presença de mulheres nas fábricas passou a representar uma ameaça aos homens na busca por empregos, de forma que muitas delas tinham de se concentrar em trabalhos menos qualificados e desvalorizados socialmente, tal qual o trabalho doméstico feito para o mercado. Assim, tem-se uma segregação horizontal do mercado de trabalho convencional entre homens e mulheres, isto é, sua distribuição dentro da estrutura ocupacional ocorre de forma desproporcional. Outro fenômeno presente no mercado de trabalho é a chamada segregação vertical, que representa a tendência de que, numa mesma ocupação, os níveis hierárquicos superiores sejam ocupados por indivíduos do sexo masculino e não feminino.

A tentativa de remoção das mulheres das fábricas foi reforçada pelo imaginário consolidado durante o século XIX que as condenava a um papel de dependência em relação aos homens, os quais deveriam ser os verdadeiros provedores da família. Apoiado nessa

noção está o conceito de salário-família: já que o trabalhador homem é responsável pelo sustento de sua esposa e filhos, o salário pago a ele deve ser suficiente para tal. Logo, abre-se um precedente para que a remuneração recebida por mulheres que trabalham fora do ambiente do lar seja menor do que a recebida por homens, pois é considerada um mero complemento ao salário de seus maridos. Entretanto, enquanto alguns homens não têm família, muitas mulheres são as chefes ou únicas responsáveis pelo sustento das suas, de forma que a generalização do homem como grande provedor universal é uma falácia (TEIXEIRA, 2017). Além disso, muitas famílias não conseguem sobreviver com apenas um salário mínimo e precisam de um complemento maior que poderia vir de uma equiparação dos salários femininos aos masculinos.

Por outro lado, Federici (2019) associa a não remuneração pelo trabalho doméstico aos baixos salários no mercado convencional pela via de que a primeira implica em um menor poder de barganha por parte das trabalhadoras. Como os empregadores sabem que as mulheres estão acostumadas a trabalhar por nada e que muitas possuem urgência para ganhar o próprio dinheiro, assumem que elas estarão mais propensas a aceitarem remunerações baixas. Argumenta-se ainda como a falta do pagamento de salários para a realização das atividades domésticas é utilizado como forma de disciplinamento e controle social das mulheres, pois reitera sua condição de dependência.

Todas as formas de segregação observadas no mercado de trabalho são determinadas por fatores sociais, culturais, históricos e econômicos (TEIXEIRA, 2017). Nessa perspectiva, é importante ressaltar que tanto a segregação ocupacional quanto o peso do trabalho doméstico não recaem de forma homogênea entre o grupo de mulheres, já que diferenças sociais, históricas e econômicas também existem internamente a ele e essas estão frequentemente relacionadas à identidade racial. Como evidencia Nelson (1996), a teoria feminista por si própria não oferece um ponto de vista neutro e “livre de ideologia”, de modo que outras questões como raça e classe devem ser levadas em consideração. Biroli e Miguel (2015) também apontam como os diferentes padrões de dominação existentes (sexismo, racismo, homofobia, classicismo, etc.) não apenas se sobrepõem, mas também se entrelaçam de maneira complexa, o que prejudica a possibilidade de compreensão das desigualdades sociais caso a análise seja feita somente por uma perspectiva. Dessa forma, em um país onde 56,2% da população se identifica como preta ou parda (IBGE, 2020), é crucial que se investigue o recorte racial ao analisar a desigualdade de gênero, numa busca por interseccionalidade. Como coloca a cunhadora desse termo, Kimberlé Crenshaw:

“A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.” (CRENSHAW, 2002, p. 177).

No Brasil, autoras como Sueli Carneiro e Lélia Gonzales também discutiram e ainda discutem a questão da inserção da mulher negra no feminismo. As ideias de Carneiro (2019) demonstram como a análise da opressão da mulher não pode ser tida como universal, já que a diferença entre a experiência histórica de opressão vivida pelas negras e pelas brancas ainda produz efeito na sociedade atual. Nessa perspectiva, a luta em favor dos direitos das mulheres não deve se limitar à destituição da desigualdade de gênero, mas sim incluir a busca pela superação do racismo e de todas as outras ideologias que constituem o sistema de opressão hegemônico.

Gonzales (1984) ainda observa como a articulação entre o racismo e o sexismo produz efeitos particularmente violentos sobre mulheres negras e como as mesmas são mais naturalmente vistas como cozinheiras, faxineiras e serventes. Tal junção da divisão racial e sexual do trabalho muitas vezes condena essas mulheres a atividades mais desvalorizadas e que não implicam lidar com o público, nas quais elas não serão vistas pela sociedade que as rejeita. Como consequência, é a negra pobre e periférica quem sobrevive na base da prestação de serviços, muitas vezes sustentando sua família sozinha, tanto no aspecto do cuidado, quanto no financeiro.

As problemáticas expostas até aqui no que diz respeito à desigualdade de gênero e seus diferentes efeitos entre mulheres brancas e negras no Brasil podem ser evidenciadas a partir de uma série de dados socioeconômicos. Na seção seguinte, será feita uma análise de alguns desses dados a fim de demonstrar na prática a forma com a qual atuam as opressões de gênero e raça.

1.3 - A desigualdade em dados

As disparidades na maneira em que homens e mulheres estão inseridos na sociedade podem ser constatadas em múltiplos âmbitos, desde a inserção no mercado de trabalho até os relatos de violência fundamentalmente ligada ao gênero. O Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, estudo produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA,

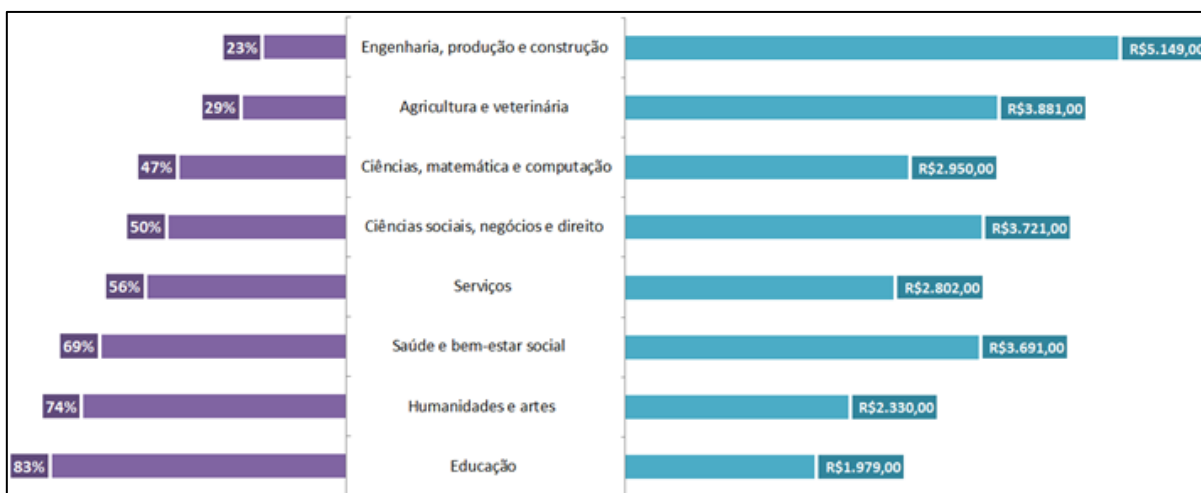
2017), buscou evidenciar algumas dessas disparidades a partir da disponibilização de dados socioeconômicos retirados de séries históricas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios entre 1995 e 2015 e discriminados simultaneamente por gênero e raça.

O estudo demonstra que, apesar das mulheres terem apresentado uma taxa de analfabetismo menor do que a dos homens em 2015, sua taxa de participação no mercado de trabalho não ultrapassa 55%, enquanto a deles é de 78%. Analogamente, a taxa de desocupação feminina foi de 11,6% e a masculina de 7,8%. Isso revela como as inúmeras batalhas travadas pelas mulheres para o acesso à educação, desde o ensino básico até o ensino superior, e a subsequente conquista da igualdade de oportunidades no acesso e na permanência na escola entre os gêneros desde os anos 1990 (MELO; THOMÉ, 2018) não foram suficientes para superar as barreiras colocadas no âmbito trabalhista.

A análise feita pelo IPEA ainda demonstra que, enquanto a porcentagem de mulheres brancas analfabetas com 15 anos ou mais no Brasil em 2015 era de 4,9%, entre as negras o percentual chegou a 10,2%. A discrepância na educação se reflete no mercado de trabalho, com as mulheres negras com 9 a 11 anos de estudo sendo o grupo com a maior taxa de desocupação no ano: 17,4%. Dessa forma, também evidencia-se como a desigualdade associada ao pertencimento racial dentro do grupo de mulheres se faz muito presente nos âmbitos educacional e trabalhista.

Melo e Thomé (2018) observam como, ainda que a população feminina como um todo tenha entrado no século XXI com mais anos de escolaridade, em média, do que a masculina, há uma concentração da primeira em áreas específicas. Setores tipicamente ligados à serviços de cuidados como os de educação, saúde e bem-estar social possuem expressiva participação feminina, o que demonstra na prática como a responsabilização de mulheres pelo trabalho reprodutivo não remunerado leva à segregação horizontal no mercado de trabalho. Ademais, esses setores tendem muitas vezes a terem índices de remuneração mais baixos. Conforme demonstra o gráfico 1, elaborado a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 levantados pelas referidas autoras, a área com maior participação de mulheres (Educação) apresentou um valor de renda média do trabalho principal quase três vezes menor do que a área com menor participação (Engenharia, produção e construção).

Gráfico 1 - Áreas onde mulheres são maioria e apresentam renda menor (inversamente proporcionais)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 trazidos por Melo e Thomé (2018).

A responsabilização feminina pelo trabalho reprodutivo também faz com que as mulheres sejam a grande maioria no trabalho doméstico assalariado, atividade historicamente desvalorizada e mal remunerada (TEIXEIRA, 2017). Essa tendência é ainda maior entre as negras, de forma que em 2019 o grupo de mulheres representava 92,2% dos empregados no setor de serviços domésticos brasileiro e o de mulheres negras, 61,3%. Dado que esse foi o setor que registrou os menores rendimentos mensais e o maior número de empregados informais no mesmo ano, evidencia-se a precariedade das relações trabalhistas às quais muitas mulheres estão sujeitas, especialmente as negras (OLIVERA; VIEIRA; BAETA, 2021).

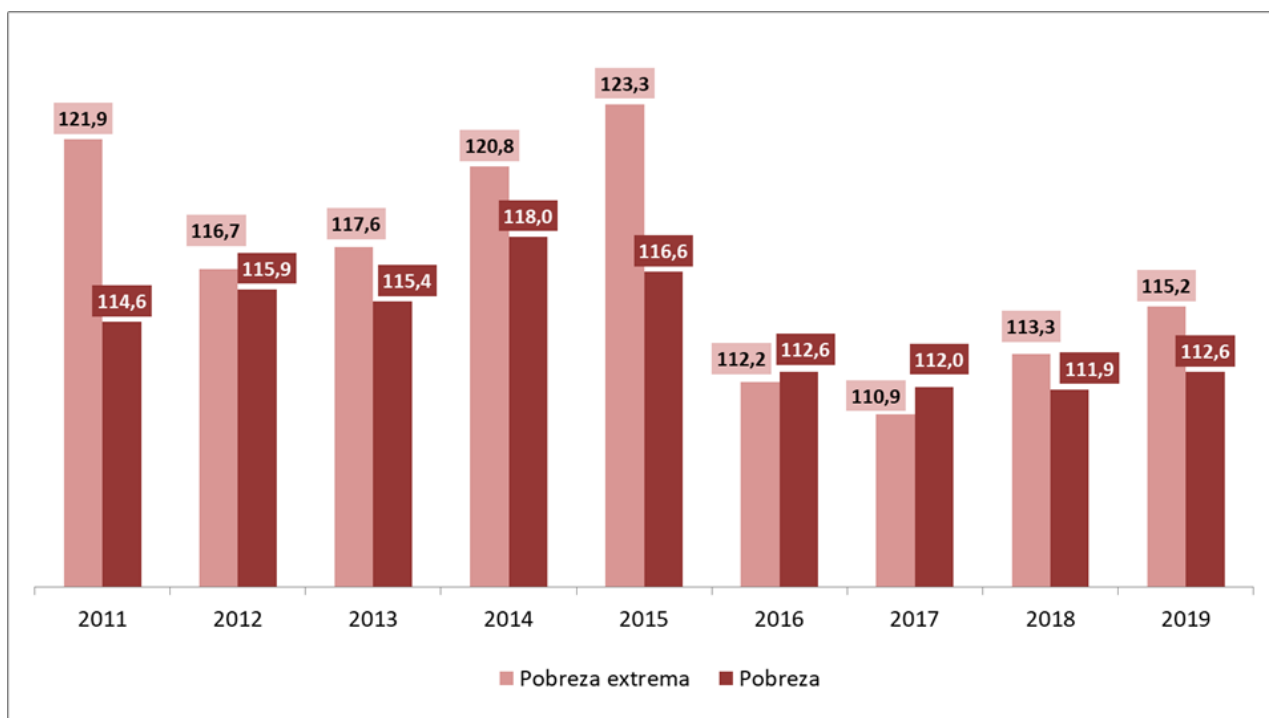
Nessa perspectiva, estudos que analisam a participação das mulheres no mercado de trabalho também sugerem que estas possam estar mais propícias a aceitar formas de contratação atípica, como empregos sem carteira assinada e por conta própria, tendo em vista a necessidade de compatibilização entre o trabalho doméstico não remunerado e a atividade remunerada. Em 2013, a quantidade de mulheres em empregos informais ou sem carteira, incluindo o trabalho doméstico sem carteira, era de mais de 15,1 milhões. Considerando o recorte racial, observa-se que entre as negras a tendência a aceitar empregos sem registro é ainda maior (TEIXEIRA, 2017).

Além da segregação horizontal caracterizada pela concentração de mulheres em setores específicos e menos valorizados, a desigualdade de gênero no mercado de trabalho ainda se manifesta pela via da segregação vertical. O relatório Women in Business,

elaborado pela Grant Thornton International (2020), demonstrou que entre as empresas de médio porte no Brasil em 2019 as mulheres ocupavam somente 34% das posições de liderança e em alguns cargos específicos, como de diretoria de operações, esse percentual não chegou nem a 20%. Adicionalmente, uma pesquisa feita com 7.957 profissionais pelo site de anúncios de emprego Catho revelou que mulheres podem ganhar até 38% menos do que homens que atuem na mesma função e que essa discrepância tende a ser maior nas maiores faixas salariais (O GLOBO, 2018).

Ambas as formas de segregação ocupacional demonstradas se refletem na desigualdade salarial entre os gêneros. O IPEA (2017) apontou que em 2015 o rendimento médio mensal no trabalho principal da população masculina ocupada foi na ordem de R\$ 1913,80, enquanto na população feminina o montante foi de apenas R\$ 1383,70. No mesmo ano, o rendimento médio mensal no trabalho principal das mulheres brancas ocupadas foi de R\$ 1765, enquanto entre as negras foi de R\$ 1027,50, o que exemplifica como esse grupo teve o menor rendimento médio ao longo de toda a série histórica analisada pelo Instituto.

Uma estatística importante a ser considerada ao constatar a diferença salarial entre homens e mulheres é o índice de feminidade da pobreza calculado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2019), que mostra os diferentes níveis de incidência da pobreza e da extrema pobreza por gênero. Um valor superior a 100 indica que a pobreza afeta mais as mulheres, de forma que o gráfico 2 demonstra como na última década elas sempre estiveram sujeitas a condições socioeconômicas comparativamente piores no Brasil. Em média, o índice de feminidade da pobreza no país entre 2011 e 2019 foi de 114,4 e o de feminidade da pobreza extrema de 116,9. O gráfico ainda evidencia como, apesar da redução nos índices entre os anos inicial e final, não houve um movimento linear de melhora da situação das mulheres, o que sugere que os direitos das mesmas estão sob constante ameaça. Além da menor remuneração média, essa situação é agravada pois a maioria dos domicílios com renda de até um salário mínimo são chefiados por mulheres (IPEA, 2017).

Gráfico 2 - Índice de feminidade da pobreza e da extrema pobreza no Brasil de 2011 a 2019¹

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEPAL.

Conforme constatado anteriormente, tanto a baixa remuneração salarial quanto a maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho convencional para a população feminina pode ser associada à responsabilização pelo trabalho doméstico não remunerado. O Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça do IPEA expõe que mais de 90% das mulheres declararam realizar atividades domésticas em 2015, enquanto a proporção entre os homens foi de pouco mais de 50%. Dado que mesmo as mulheres ocupadas profissionalmente continuam exercendo o trabalho doméstico não remunerado (FEDERICI, 2019), é reconhecido o fenômeno da dupla jornada, que faz com que a jornada média total semanal desse grupo tenha sido de 7,5 horas a mais do que a dos homens no mesmo ano. As tarefas de cuidado são um limitador ainda maior para as mulheres mais pobres, pois a combinação da maternidade com a ausência de equipamentos públicos que supram o trabalho reprodutivo impulsiona o afastamento de atividades remuneradas para se dedicar às atividades de cuidado (TEIXEIRA, 2017).

¹ Vale destacar que o índice de pobreza verificado no gráfico 2 não considera os salários indiretos obtidos através de benefícios sociais concedidos pelo Estado, de forma que se for levada em conta a diminuição de políticas para mulheres no país nos últimos anos (verificada nos capítulos seguintes) o empobrecimento feminino real pode ter sido maior.

Ademais, um estudo feito para estimar o valor do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado concluiu que, entre 2001 e 2011, a renda gerada por essas atividades representou entre 9,4% e 12,9% do Produto Interno Bruto. Sendo assim, torna-se evidente a necessidade de elaboração de políticas públicas que propiciem uma distribuição mais justa do custo das tarefas de cuidado entre família e Estado, de forma a corrigir a invisibilização relacionada a esse tipo de trabalho e, conseqüentemente, melhorar as condições de inserção das mulheres no mercado convencional (MELO; MORANDI, 2020). Por exemplo, se o poder público tomar a iniciativa de construir mais creches que fiquem abertas em um espaço de tempo maior, pode-se inferir que mulheres com filhos teriam um incremento no seu tempo disponível e, com isso, poderiam ter acesso facilitado a melhores condições de emprego e remuneração.

Sob outra perspectiva, também é importante olhar para a violência fundamentalmente relacionada ao gênero existente no Brasil. São tantas as denúncias de agressões e assassinatos de mulheres por seus parceiros e ex-parceiros que foram criadas leis específicas para punir esses crimes: a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), sancionada em 2006 com o objetivo de estipular punição adequada e coibir atos de violência doméstica contra a mulher, e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), sancionada em 2015 e que passou tipificar todo homicídio praticado contra a mulher em decorrência de discriminação de gênero como feminicídio.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram registrados 1.326 casos de feminicídios no Brasil em 2019, uma média de um caso a cada 7 horas. O estudo ainda apurou o perfil das vítimas nos Estados que disponibilizaram dados desagregados sobre os feminicídios, cuja cobertura representou 80% de todos os casos no ano. Foi encontrado que 66,6% das vítimas eram negras, apesar dessas representarem somente 52,4% da população feminina nos Estados analisados. Logo, a alta vulnerabilidade socioeconômica a qual o grupo de mulheres negras é submetido ainda é reforçada pela exposição a maiores taxas de violência (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

Em suma, uma variedade de dados socioeconômicos comprovam o quadro de desigualdade de gênero existente no Brasil em múltiplos âmbitos e a discrepância racial presente entre as próprias mulheres. Desse modo, podemos concluir que há uma necessidade de atuação por parte do poder público para mitigar essas disparidades, seja pela implementação de um Sistema Nacional de Cuidados ou pela promoção de políticas que combatam a desigualdade salarial e a violência contra a mulher, pensando também no

atendimento a mulheres negras. Vejamos a seguir a importância da inserção de uma perspectiva de gênero no orçamento público para que o Estado possa agir nesse sentido.

CAPÍTULO II: GÊNERO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 - O Orçamento Sensível a Gênero

Além dos enfoques apresentados no capítulo anterior, as análises feitas a partir da economia feminista também abrangem os efeitos diferenciados da política econômica entre os gêneros e o viés masculino presente na formulação e na execução do orçamento público. Tendo em vista que fatores como a falta de reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado pela economia tradicional impedem a correta apuração dos diferentes lugares ocupados por homens e mulheres na sociedade, abre-se a possibilidade de que políticas públicas com impactos distintos entre esses grupos sejam tidas como neutras (CARRASCO, 2006).

Entretanto, conforme exposto por Hofbauer e Vinay, “ignorar esse impacto diferenciado, assim como as implicações que deveriam ter para o projeto das políticas públicas e a designação de recursos, não significa ‘neutralidade’, mas desconhecimento das diferenças de gênero.” (HOFBAUER; VINAY, 2012, p. 28). Sendo assim, para que a atuação do poder público seja capaz de desenvolver soluções reais para as problemáticas socioeconômicas e seus efeitos particulares sobre as mulheres é necessário que tais impactos diferenciados sejam entendidos e levados em consideração ao longo do processo de estruturação das políticas governamentais.

Nessa perspectiva, Carrasco (2006) ressalta como os orçamentos públicos formulados ao redor do mundo têm atuado como um instrumento que transmite e reproduz viés de gênero, pois ignoram os padrões de desigualdade que colocam mulheres em uma posição inferior no sentido econômico, social e político. A partir dessa constatação, nasce a ideia de investigar a não neutralidade das despesas e receitas públicas através da ferramenta chamada Orçamento Sensível a Gênero (OSG), a qual possibilita a identificação de seus diferentes efeitos entre homens e mulheres. Portanto, é importante evidenciar que o OSG não se refere apenas a gastos públicos destinados exclusivamente para mulheres, mas também visa a transversalização das questões e projetos de gênero, ou seja, a inclusão dessa perspectiva em todas as políticas e programas desenvolvidos pelo Estado (HOFBAUER; VINAY, 2012).

Sharp (2012) classifica dois tipos inter-relacionados de atividades centrais nos OSGs: a análise orçamentária de gênero e ações informadas que mudam os processos de financiamento e os resultados de igualdade de gênero. Isto é, além da produção de estudos sistemáticos sobre os orçamentos públicos por uma perspectiva de gênero, tomadas de decisão

que mudem os orçamentos e as políticas no sentido de promover a igualdade entre homens e mulheres também são enquadradas como iniciativas de OSG. Contudo, visto que a geração de análises orçamentárias é menos complexa que a realização de mudanças específicas em decisões governamentais, as quais requerem ampla vontade política e engajamento para serem concretizadas, projetos de OSG tendem a focar no primeiro aspecto.

Ainda assim, a autora destaca como as experiências com a ferramenta ao redor do mundo foram capazes de gerar melhorias não só nos gastos e receitas dos orçamentos, mas também no processo de tomada de decisão de políticas públicas, promovendo “uma distribuição mais equitativa dos recursos e benefícios públicos do desenvolvimento para as mulheres” (SHARP, 2012, p. 116). À vista disso, a aplicação do OSG tem potencial para trazer contribuições cruciais no sentido do reconhecimento e valorização dos trabalhos reprodutivo e doméstico não remunerado (BUDLENDER, 2012).

Carrasco (2006) destaca como, além de implicar em ganhos de equidade socioeconômica, a realização de OSGs pode facilitar o cumprimento de determinados padrões de vida. Isso porque a maneira como são elaboradas e implementadas as políticas governamentais e concedidas as transferências monetárias, ambas sistematizadas no orçamento público, pauta a distribuição do trabalho e do uso do tempo entre o mercado e o âmbito familiar. Dessa forma, é feita uma conexão da ferramenta com as reivindicações da chamada economia feminista de ruptura que, como sinalizado no capítulo anterior, coloca no centro de sua análise o conceito de sustentabilidade da vida humana.

O OSG pode ser implementado em todas as esferas governamentais, ou seja, em nível nacional, estadual e municipal. Budlender (2012) ressalta o potencial da ferramenta no âmbito local, visto que julga ser mais fácil para os vereadores se manterem informados da situação de mulheres de sua localidade, dada a proximidade do contato. Isso também possibilita maior diálogo com a sociedade civil e, conseqüentemente, com movimentos feministas e de mulheres, facilitando a construção de políticas que não sejam cegas em relação ao gênero quando comparado aos cenários estadual e nacional. Ademais, quando serviços essenciais como saúde e educação são descentralizados, como é o caso no Brasil, a atuação federal fica restrita à elaboração de políticas e é apenas nos entes subnacionais que o impacto de sua implementação (ou não) se fará evidente. Logo, movimentos de mobilização pelo atendimento das necessidades das mulheres são facilitados no nível municipal.

Uma crítica que pode ser feita às experiências de OSG diz respeito a como usualmente trata-se do grupo de mulheres como um todo, em uma suposição implícita de que o mesmo

seria homogêneo, de modo que são ignoradas as diferenças entre elas. Entretanto, Elson (2005) traz à tona a possibilidade de se reestruturar a ferramenta para que possa se considerar outras formas de desigualdade, como as de classe, raça e região. Nessa linha, os dados socioeconômicos apresentados na seção anterior evidenciam a importância da inclusão do recorte racial ao se analisar e desenvolver políticas públicas para mulheres, visto que, em diversos aspectos, a opressão racial se encontra entrelaçada à de gênero.

Apesar de obstáculos inerentes ao processo, a realização do OSG já teve impacto positivo nos resultados e práticas orçamentárias no mundo todo, o que por sua vez se refletiu em melhorias nas estatísticas e nos indicadores que retratam desigualdade de gênero nessas localidades (SHARP, 2012). Na seção seguinte serão apresentadas algumas dessas experiências, bem como as dificuldades que podem ser encontradas para a aplicação da ferramenta.

2.2 - OSG na prática

A primeira experiência que pode ser caracterizada como OSG se deu na Austrália em 1985, quando o Governo Federal realizou relatórios que analisaram a totalidade do seu gasto orçamentário por uma perspectiva de gênero (CARRASCO, 2006). Sharp (2012) aponta como o pioneirismo australiano nesse sentido se deve muito aos escritórios de políticas para mulheres previamente instituídos nas mais altas instâncias dos governos estaduais e federal do país desde os anos 1970 já que, com o tempo, percebeu-se a necessidade de integrar tais políticas ao processo orçamentário. Somando isso à eleição de governos reformistas na década de 1980 e à presença feminista no Estado garantida pelos referidos escritórios, adotou-se o OSG como forma de monitorar as políticas e programas que contribuíssem ou não para a igualdade de gênero.

Contudo, uma administração mais conservadora chegou ao poder na instância federal em 1996 e o resultado foi um forte enfraquecimento das iniciativas de OSG no país, advindo do não financiamento de grupos de estatísticas desagregadas de gênero (SHARP, 2012). Desse modo, evidencia-se como a aproximação do governo com ideias neoliberais pode afetar negativamente a posição de questões de gênero na política orçamentária. Essa tendência se confirma no caso brasileiro ao se observar os efeitos das medidas de austeridade implementadas a partir da adoção de uma agenda neoliberal no país nos últimos anos. Foi verificado, por exemplo, que entre 2014 e 2018 a previsão orçamentária para políticas de

enfrentamento à violência contra a mulher na União sofreu redução de 83% (TEIXEIRA, 2018).

Enquanto na Austrália o projeto de OSG foi liderado pelo próprio governo, esse não é o caso em todas as experiências do tipo. No México, por exemplo, análises orçamentárias com perspectiva de gênero realizadas pela sociedade civil foram fundamentais para o aumento dos recursos destinados à saúde das mulheres. Os estudos feitos foram aproveitados pela Comissão sobre Igualdade de Gênero da Câmara dos Deputados, que conseguiu então aprovar uma elevação de 40% no orçamento destinado para a saúde reprodutiva, além de aumento do fundo relativo ao programa nacional de mortalidade materna (BUDLENDER, 2012).

No Reino Unido, país europeu onde os estudos de OSG se encontram mais avançados, a aplicação da ferramenta também se dá por uma via externa ao governo. Mais especificamente, a organização não governamental “Grupo de Orçamento das Mulheres” (*Women’s Budget Group*), composta por mulheres acadêmicas e especialistas em temas políticos, lidera a experiência no território britânico (CARRASCO, 2006). Uma das análises importantes conduzidas pelo grupo foi referente aos programas New Deal, que tinham objetivo de integrar pessoas desempregadas no mercado de trabalho. Foi encontrado que enquanto o programa destinado a jovens recebia 57% do financiamento total e tinha somente 27% de participantes mulheres, o programa destinado a famílias monoparentais, no qual 95% dos participantes eram do público feminino, recebia apenas 8% do financiamento (ELSON, 2005).

Ademais, estudos feitos pelo grupo britânico também foram capazes de convencer o Tesouro Nacional a redesenhar seu programa de crédito fiscal para crianças, de forma que esse deixou de ser pago ao provedor da família, usualmente homens, e passou a ser pago ao principal cuidador, que eram essencialmente mulheres (BUDLENDER, 2012). Apesar de não ter impacto direto no montante de recursos orçamentários, tal reivindicação foi importante para garantir avanços na valorização do trabalho reprodutivo feito por mulheres.

Também tivemos experiências significativas com análises orçamentárias sensíveis a gênero em território brasileiro. Em 2002, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) elaborou o Orçamento Mulher da União como uma forma de reunir as despesas orçamentárias que impactavam as relações de gênero e a qualidade de vida das mulheres, se atentando também para o recorte racial. Eram considerados os seguintes grupos de programas presentes no Plano Plurianual (PPA): que explicitassem de forma visível o atendimento à

mulher ou apresentassem recortes de gênero; que, apesar de não evidenciar o atendimento à mulher no seu desenho, tinham elas como público-alvo majoritário em seu conjunto ou em alguma ação específica; cuja legislação definisse o atendimento à mulher ou o recorte de gênero, mas que não apresentassem visibilidade no desenho do programa; que tivessem ações vinculadas ao atendimento à mulher ou recorte de gênero expressos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas que não apresentassem visibilidade no PPA. Por fim, foram destacados 10 programas que não apresentaram sinalização de transversalidade ou atendimento à mulher no PPA, mas que tinham relevância na alteração do cotidiano da população feminina ou contribuía para seu empoderamento, como por exemplo o programa “Artesanato Brasileiro” (CFEMEA, 2007).

Com base nessa metodologia, foi realizada ainda nos anos 2000 uma avaliação do PPA 2004-2007, que teve apenas 13,6% dos seus programas apresentando algum tipo de ação dirigida ao enfrentamento e a superação das desigualdades de gênero e raça (CFEMEA, 2007). A partir dessa constatação, foram feitas recomendações para a construção do PPA 2008-2011. O projeto do Orçamento Mulher ainda incentivou estudos de análise de política pública voltada para mulheres em outros períodos temporais, como o estudo feito por Graça, Malagutti e Vieira (2004) acerca da condução desse gasto temático durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Com a concepção do Orçamento Mulher da União e a sabida importância de se considerar os demais âmbitos governamentais para analisar efetivamente a despesa voltada para o público feminino, foi criado na capital brasileira, em 2009, o Orçamento Mulher do Distrito Federal (OM/DF). Sua construção tinha o objetivo de formular um instrumento para que a sociedade brasiliense pudesse “incidir e atuar na formulação, execução e fiscalização do orçamento público distrital de forma mais qualificada e estratégica (...) a fim de garantir a igualdade de gênero e raça”. (VIEIRA, 2010, p.81).

O OM/DF foi então composto por 46 programas orçamentários divididos entre sete áreas temáticas: Direitos Humanos e Cidadania, Educação e Cultura, Gestão, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Proteção Social, Saúde e Trabalho e Renda. Naquele ano, não foram encontrados programas com o tema identidade étnico-racial. Juntos, os programas selecionados corresponderam a R\$ 1,88 bilhão ou 15,6% do Orçamento previsto para o Distrito Federal no referido exercício. Contudo, Vieira (2010) também ressalta como apenas R\$ 281,6 milhões foram executados até abril do mesmo ano, apenas 15% do total previsto.

Pode-se observar que as experiências brasileiras relatadas focaram mais em programas próprios para mulheres ou que atendessem majoritariamente esse grupo, fugindo da ideia de inclusão da perspectiva de gênero em todos os programas do orçamento público, que seria originalmente o cerne do OSG. Esse é um problema recorrente, visto que muitas vezes os responsáveis pelos projetos de OSG “acabam concentrando-se em assegurar alocações específicas para as mulheres, em vez de pensar em como tornar todas as políticas e alocações governamentais sensíveis a gênero”. (BUDLENDER, 2012, p. 71).

Tal questão se encontra relacionada à dificuldade de implementação da ferramenta, dada a ampla magnitude de gastos e receitas a serem analisados caso tente se medir o impacto diferenciado entre homens e mulheres do orçamento público como um todo. Além disso, a iniciativa completa exige a existência de informações estatísticas desagregadas por gênero em todas as áreas sociais e econômicas e de métodos de avaliação sofisticados, além de altos níveis de transparência e clareza das informações orçamentárias disponibilizadas pelo poder público. Sendo assim, a maioria das experiências realizadas até então acabam por se referir a políticas ou programas específicos, o que por si só já é um passo significativo em direção a avanços na questão de igualdade de gênero (CARRASCO, 2006).

Entretanto, para que seja possível produzir estudos orçamentários com perspectiva de gênero, é imprescindível que primeiro se entenda o que é o orçamento público e quais são os principais conceitos e instrumentos utilizados para sua formulação no território a ser estudado. É o que será feito na seção seguinte a fim de dar o pano de fundo necessário à análise realizada no capítulo final.

2.3 - O que é o Orçamento Público?

O orçamento público pode ser caracterizado como a expressão monetária do planejamento governamental, visto que ele indica uma previsão de arrecadação das receitas e a autorização das despesas. Dessa forma, o orçamento estruturado por determinado governo possibilita a sistematização de políticas públicas através do planejamento e da organização das finanças do mesmo.

A elaboração dos orçamentos públicos no Brasil se dá através do ciclo orçamentário, um processo dinâmico e com etapas articuladas. A elaboração das leis orçamentárias que regem esse ciclo, também chamadas de peças orçamentárias, é de responsabilidade do Poder

Executivo, seja na instância federal, estadual ou municipal. Em seguida, o Poder Legislativo discute a proposta orçamentária enviada e pode alterá-la e indicar emendas antes de sua aprovação. Uma vez aprovada pelo Legislativo, o Executivo sanciona e promulga a nova lei orçamentária, tendo a possibilidade de propor veto ao texto aprovado pelo Legislativo, que pode então aprovar ou rejeitar tais vetos (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2001).

A primeira peça orçamentária que caracteriza o ciclo é o PPA, já mencionado na seção anterior e que exprime o planejamento governamental de médio prazo. O Plano estabelece, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, vinculados a programas orçamentários de duração continuada que, por sua vez, são compostos por ações. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do governante e vigora do exercício seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo, a fim de garantir certa continuidade dos projetos (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do governo a partir de um recorte do PPA, isto é, determina os projetos mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a LDO passou a dispor também sobre indicadores de equilíbrio fiscal (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A última peça orçamentária que traduz o planejamento de um governo é a Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual finalmente é estabelecida a mensuração monetária das receitas que o poder público estima arrecadar e das despesas as quais prevê incorrer. Ela visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes da LDO (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

À vista disso, o foco no PPA dado pelas experiências do Orçamento Mulher da União e do Distrito Federal apresentadas anteriormente ocorreu pois é nessa peça orçamentária que são expostos de maneira organizada e detalhada os objetivos dos programas e ações propostos pelo governo. É o PPA que expressa a materialização do plano de governo e as respectivas LOAs devem ser compatíveis com ele, assim, faz sentido que se analise o Plano a fim de verificar a estratégia continuada de políticas públicas que atuem na perspectiva da igualdade social, de gênero e de raça.

As leis apresentadas caracterizam então o planejamento orçamentário, etapa importante de ser considerada para a estruturação de projetos de OSG (CARRASCO, 2006).

Contudo, é importante lembrar que orçamento não é equivalente a dinheiro, de modo que os recursos expostos nas peças orçamentárias são apenas uma estimativa e não necessariamente serão concretizados em sua totalidade, tanto no lado das receitas quanto no das despesas (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2001). Sendo assim, para avaliar o esforço governamental empregado na redução da desigualdade de gênero através da análise do gasto com políticas para mulheres é necessário se voltar para a execução orçamentária, bem como para a discrepância entre os valores previstos e executados.

O primeiro estágio de execução da despesa orçamentária é o empenho, que pode ser caracterizado como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição (CONGRESSO NACIONAL, 2021). Em outras palavras, o empenho representa um compromisso de despesa por parte do poder público, de forma que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Em seguida temos o estágio da liquidação, que representa o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o objeto da despesa foi cumprido (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2001). É nesse estágio que se observa a entrega efetiva do referido bem ou serviço à população, de modo que pode ser considerado como o mais importante entre eles no que se refere à análise de política pública.

Por fim, há o estágio do pagamento. Somente nele é verificada a saída de dinheiro do caixa do governo para efetivar o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem. A diferença entre o valor pago e o valor empenhado consiste nos Restos a Pagar, conceito importante para a administração financeira do governo (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Por vezes surgem argumentos de que outros setores da classe trabalhadora seriam prejudicados por eventuais ganhos da luta das mulheres por mais recursos governamentais (FEDERICI, 2019). Contudo, é importante frisar que o aumento de verba para essas políticas não precisa significar redução para outras, já que o orçamento público, sobretudo do Governo Federal, não é necessariamente finito e engessado como um orçamento doméstico. Três principais fatores fundamentam essa diferença, como colocado pelos economistas Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes (2018).

Primeiramente, o governo tem a capacidade de definir a própria renda através de ajustes na arrecadação, diferentemente de famílias que geralmente dependem de aumentos externos de salário e outras fontes de rendimento. Além disso, o gasto público pode

impulsionar a geração de renda e o crescimento econômico, que retornarão em um segundo momento como aumento da receita, enquanto as despesas pessoais não levam a retorno financeiro. O terceiro fator diz respeito aos Estados nacionais conseguirem estabelecer seu nível de endividamento e a taxa a ser cobrada por essa dívida, além da possibilidade de imprimir dinheiro ou títulos da dívida.

Nesse sentido, a ideia de que se deve abandonar “excessos” de gastos sociais em prol da saúde econômica de um país é equivocada em sua essência. Além de menosprezar a responsabilidade que a política fiscal tem para com os indivíduos, a lógica de redução das despesas públicas em momentos de recessão pode piorar ainda mais a situação fiscal. Para exemplificar esse efeito, Rossi, Dweck e Arantes (2018) citam como o corte de gastos com transferências sociais causa a redução da demanda por parte dos beneficiários, desacelerando o circuito de renda. De fato, diversas experiências empíricas demonstram como a implementação de políticas de ajuste fiscal em momentos de recessão tiveram impacto negativo no crescimento econômico.

Em suma, o orçamento público é um instrumento vital para a organização governamental e sua análise revela não só as prioridades políticas do poder público, como também as ideológicas. Sendo assim, a formulação e a execução do orçamento público podem tanto enfrentar quanto reforçar as estruturas de opressão, dependendo de como forem alocadas as despesas e arrecadadas as receitas. Nessa perspectiva, será feita no capítulo seguinte uma análise do orçamento público do Município do Rio de Janeiro a fim de averiguar a existência e o cumprimento de políticas públicas para a população feminina e, conseqüentemente, a priorização dada à questão da igualdade de gênero na cidade.

CAPÍTULO III - O ORÇAMENTO MULHER DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

3.1 - Seleção e apresentação dos programas orçamentários

Com base nas metodologias do Orçamento Mulher da União e do Distrito Federal, apresentados na seção anterior, a pesquisa das políticas para mulheres presentes no Orçamento do Município do Rio de Janeiro foi realizada utilizando os programas orçamentários como instrumentos centrais. A escolha pelo âmbito municipal se relaciona com a maior viabilidade para construção de políticas não neutras em relação a gênero nessa esfera, como colocado no capítulo 2 a partir da visão de Budlender (2012).

Foram analisados os anexos de programas e ações por áreas de resultado dos PPAs para o período de 2010 a 2013, 2014 a 2017 e 2018 a 2021 e selecionados os programas que apresentavam atendimento à mulher no seu objetivo geral ou no objetivo específico de alguma de suas ações. Também foram destacados programas que representavam políticas de expansão da educação infantil, do estudo em tempo integral e da oferta de serviços públicos em geral para a primeira infância, visto que essas possibilitam um repasse do trabalho de cuidado de mulheres com filhos para o Estado, potencialmente aumentando sua qualidade de vida.

Ao todo foram encontrados 12 programas para o intervalo de 2010 a 2021, porém um deles merece destaque por ser o único voltado integralmente para atender à população feminina do Município. O programa Atenção à Mulher está presente no PPA 2018-2021 e possui ações relacionadas ao combate à violência contra a mulher e à garantia de direitos, conforme exposto na tabela 1.

Tabela 1 - Programa Atenção à Mulher e suas ações

Programa	Objetivo Geral	Ações	Objetivo Específico
ATENÇÃO À MULHER	Desenvolver políticas públicas para a redução de todas as formas de discriminação contra as mulheres, visando a igualdade de direitos, o fortalecimento da cidadania e da autoestima	ATENDIMENTO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA E DE OUTRAS CONDUTAS OU AMEAÇAS TIPIFICADAS COMO CRIMES	Promover ações de prevenção, proteção e combate à violência
		IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADOS À GARANTIA DA IGUALDADE, DIREITOS E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA	Promover ações de cunho informativo que gerem conhecimento, contribuindo para o fortalecimento da mulher no que se refere à garantia de direitos e de oportunidades e ações de capacitação profissional e incentivo ao empreendedorismo com vistas a ampliar a inserção no mercado de trabalho
		ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CODIM RIO	Realizar ações sistemáticas do Conselho, especificamente conferências municipais e demais necessidades para zelar pelo cumprimento da Lei Municipal nº 1.304/2015, que institui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano Plurianual 2018-2021

Apesar de não serem exclusivamente destinados para o atendimento a mulheres, os demais programas selecionados possuíam essa perspectiva em pelo menos uma de suas ações ou previam em seu objetivo geral políticas para esse público, além de outras fora do escopo analisado. Dessa forma, podemos dividir os 11 programas restantes em três grandes eixos: Saúde, Educação e Assistência Social.

A Assistência Social foi a área que apresentou maior quantidade de programas, cinco no total, exibidos na tabela 2. Entre eles, dois foram selecionados por prever atendimento a mulheres, sobretudo gestantes, diretamente no seu objetivo geral (Primeira Infância Carioca; Cartão Família Carioca) e um por visar a expansão dos serviços públicos destinados a crianças (Rio Criança Maravilhosa). Já os outros dois restantes (Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; Promoção e Assistência Social) possuíam ações específicas de atendimento à mulher, também destacadas na tabela.

Tabela 2 – Programas do eixo Assistência Social

Programa	Objetivo Geral	Ação Específica	Objetivo Específico
PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA	Realizar, no âmbito da Assistência Social, o acompanhamento familiar de gestantes e crianças de 0 a 6 anos, de forma integrada com as Secretarias de Saúde e de Educação, priorizando as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, nos territórios de maior concentração deste público, visando oferecer as condições favoráveis para o pleno desenvolvimento infantil e a redução das desigualdades sociais	-	-
CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA	Diminuir a incidência de pobreza extrema na cidade, reduzir a evasão e melhorar o desempenho escolar das crianças em idade escolar das famílias beneficiadas e reduzir a mortalidade materna e infantil	-	-
RIO CRIANÇA MARAVILHOSA	Expandir e melhorar a qualidade dos serviços integrados oferecidos as crianças (idade de 0 a 5 anos e 11 meses) de famílias de baixa renda, incluindo crianças com necessidades especiais. Estes serviços abrangem educação, saúde, assistência social e trabalho oferecidos pela rede de instituições governamentais e não governamentais	-	-
DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	Promover ações integradas para superação da pobreza e iniquidade, potencializar benefícios de segurança de renda com ações de combate a reprodução intergeracional da pobreza, fortalecer a articulação intersetorial para ampliação da cidadania e conquista da autonomia, qualificar os serviços de atendimento psicossocial de usuários de substâncias psicoativas, prevenir e reduzir a violação de direitos promovendo políticas de proteção social e garantia de direitos e incrementando a cultura de paz	ATIVIDADES NAS RELAÇÕES DE IGUALDADE DE GÊNERO	Reforçar a cidadania da mulher através do acesso à documentação civil e da conscientização sobre seus direitos. Capacitar as mulheres, buscando sua autonomia econômica e financeira. Prevenir e combater a violência contra a mulher. Apoiar programas de saúde, educação, cultura, dentre outros, visando o desenvolvimento integral da mulher carioca
PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	Implementar e consolidar a política municipal de assistência social, construindo mecanismos de inserção da população nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por meio de ações intersetoriais e intergovernamentais	CEPIG - RELACOES DE IGUALDADE DE GENERO	Promover a melhoria da qualidade de vida da população feminina e garantir a equidade de gênero, rompendo o ciclo de violência doméstica, intrafamiliar, violência contra a mulher em situação de alto risco e violência de gênero

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017e 2018-2021.

O eixo Educação ficou composto por quatro programas (Tabela 3), todos selecionados devido ao seu potencial para reduzir a ampla carga de tarefas de cuidado atribuída às pessoas com filhos a qual, conforme constatado nos capítulos anteriores, recai principalmente ou até exclusivamente sobre as mulheres.

Tabela 3 - Programas do eixo Educação

Programa	Objetivo Geral
CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	Ampliar o número de vagas em creches e pré-escolas e otimizar a infraestrutura existente, por meio de parcerias publicoprivadas, que contemplarão investimentos para a construção e manutenção das unidades
RIO ESCOLA INTEGRAL	Expandir o ensino em tempo integral para os alunos da Rede Municipal garantindo currículo e aprendizagem adequados, atrativos e inovadores para cada etapa de seu desenvolvimento
FÁBRICA DE ESCOLAS	Adotar o padrão de turno único de ensino nas escolas municipais e dar continuidade a ampliação do atendimento no ensino infantil visando a melhoria na qualidade do ensino público, com alcance de níveis de desempenho equivalentes aos dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e adequação a legislação carioca
EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Ampliar a cobertura, melhorar a qualidade da educação infantil e buscar novas alternativas para a gestão das creches

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017 e 2018-2021.

Por fim, o eixo Saúde foi composto por dois programas, sendo um deles (Atenção Hospitalar) o único presente em todos os PPAs analisados, apresentando sempre uma ou mais ações de atendimento à mulher, todas expostas na tabela 4. O outro programa do eixo (Ações e Programas de Saúde e Linhas de Cuidado) foi selecionado devido à ação que prevê atenção aos agravos relacionados aos gêneros como parte da estratégia de saúde municipal.

Tabela 4 - Programas do Eixo Saúde

Programa	Objetivo Geral	Ação Específica	Objetivo Específico
ATENÇÃO HOSPITALAR	Garantir os insumos adequados a rede hospitalar, custear os investimentos em infraestrutura e as ações relacionadas ao acesso da população aos serviços de saúde hospitalar, além de investir na qualificação do atendimento das unidades, organizando e ampliando a oferta dos serviços prestados	CEGONHA CARIOCA	Favorecer o acesso das gestantes a assistência pré-natal, garantindo a vinculação destas com a maternidade de referencia. Garantir o transporte da gestante a maternidade através da ambulância e manter a qualificação do acolhimento e classificação de risco nas maternidades
		MANUTENÇÃO DO CUSTEIO DAS MATERNIDADES	Manter a adequada capacidade de funcionamento das Maternidades, através da aquisição de insumos e de equipamentos e da contratação de serviços continuados
		CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE MATERNIDADES - EL 0159/18	Realizar obras de construção, reforma e/ou adequação de maternidades
		ATENCAO EM SAUDE PARA PESSOAS EM SITUACAO DE VIOLENCIA SEXUAL - EL 0160/18	Garantir o atendimento em saúde para pessoas em situação de violência sexual, através da pactuação local e consolidação de fluxos entre saúde e segurança pública, para ampliação da oferta de serviços de acolhimento e de procedimentos de registro de informações e coleta de vestígios nas unidades da rede de saúde
		PRE-HOSPITALAR MOVEL - CEGONHA CARIOCA	Implantar, junto com o saúde presente, o serviço de ambulância para atendimento das gestantes nas unidades da AP 3.2 e AP 5.3.
AÇÕES E PROGRAMAS DE SAÚDE E LINHAS DE CUIDADO	Promover a assistência à saúde e a prevenção aos agravos e às doenças na população, com ênfase na estratégia da Saúde da Família	AÇÕES DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS CICLOS DE VIDA E GÊNERO	Promover a saúde, prevenir e controlar agravos relacionados aos ciclos de vida e aos gêneros

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017e 2018-2021.

Também é válido mencionar duas ações que, apesar de não representarem atendimento à mulher, caminham no sentido da promoção da igualdade de gênero. Para o PPA referente aos exercícios de 2018 a 2021 foi instituída por emenda legislativa no programa Melhoria da Educação Carioca uma ação que prevê a distribuição de materiais gráficos e didáticos para atividades pedagógicas de combate ao machismo nas escolas. Ademais, o programa Gestão, Difusão, Preservação e Democratização da Política Cultural, presente no PPA 2010-2013,

conta com uma ação de apoio à organização do dia municipal da mulher negra, latino-americana e caribenha, também instituída por emenda legislativa.

Por outro lado, é importante ressaltar como, a despeito dos diversos dados socioeconômicos expostos no primeiro capítulo que comprovam a condição especialmente marginalizada à qual estão sujeitas as mulheres negras no país, não foi encontrado nenhum programa que mencionasse especificamente este grupo nos PPAs analisados para além do exposto acima. Ademais, foi observada uma limitação dos programas que mencionavam a questão racial, mesmo que não relacionada a gênero. Dentre oito programas orçamentários identificados nesse sentido, somente um mencionava expressamente o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial, enquanto os demais se limitavam à manutenção do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros e ao fomento de políticas culturais, como a criação de um Museu da Escravidão e Liberdade e a requalificação do Centro de Referência Afro-Brasileiro.

Dada a apresentação dos programas selecionados e seus objetivos, será apresentada a seguir a execução orçamentária do que pode ser chamado de Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), analisando sua distribuição entre os eixos designados, a evolução na última década, seu peso no dispêndio total do Município e a diferença entre a despesa programada e a executada.

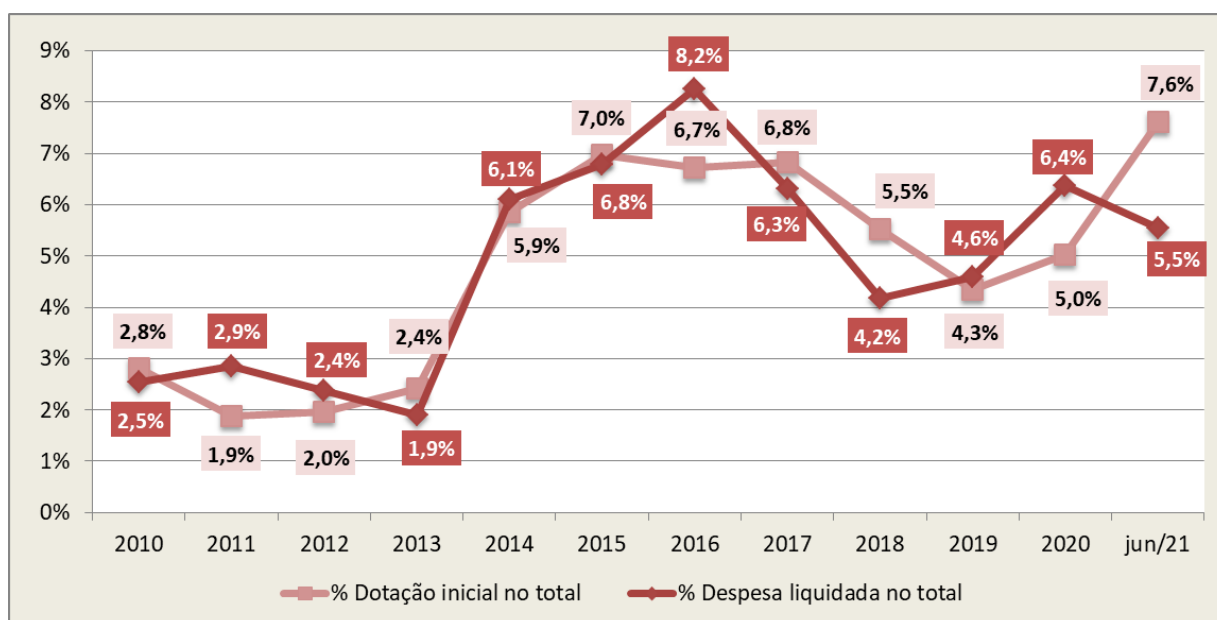
3.2 - Avaliação do OM/MRJ

A análise da execução orçamentária será realizada a partir da dotação inicial, que representa a despesa inicialmente prevista na LOA, e do montante liquidado visto que, como exposto no capítulo anterior, o estágio da liquidação representa a efetiva entrega de um bem ou serviço à população. Os valores liquidados foram retirados das planilhas disponibilizadas na aba Dados Abertos do portal Contas Rio (2021), com ressalva para o fato de que os valores para 2021, exercício em curso, foram coletados até o 1º semestre. As dotações iniciais para os exercícios de 2012 a 2021 foram coletadas das respectivas LOAs, enquanto as dos exercícios de 2010 e 2011 foram retiradas da Prestação de Contas Anual, dada a falta de disponibilização das LOAs completas para esses anos no site da Prefeitura. Já os valores da despesa total do Município foram coletados no anexo Balanço Orçamentário dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária para os respectivos exercícios. Todos os dados para os anos de 2010 a 2020 foram inflacionados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo do mês de

fevereiro de 2021, com base em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021).

No gráfico 3 é possível constatar como o peso do OM/MRJ em relação ao orçamento total se manteve relativamente baixo em todos os exercícios, a despeito de certas oscilações. Em média, ambas a dotação inicial e a despesa liquidada com políticas para mulheres entre os exercícios de 2010 e 2021 representaram apenas 4,8% do total municipal.

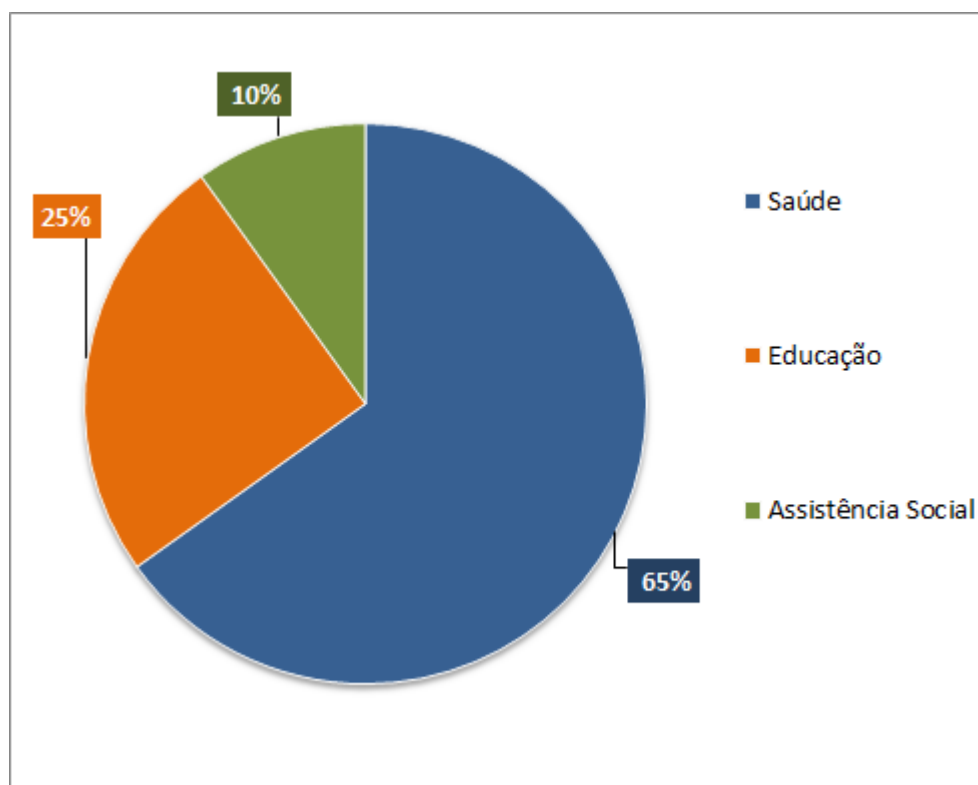
Gráfico 3 – Peso do OM/MRJ em relação à dotação inicial total e a despesa liquidada total entre 2010 e 2021



Fonte: Balanço Orçamentário – Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2021 e Portal Contas Rio.

O gráfico 4 apresenta a composição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre os anos de 2010 e 2021, excluindo-se apenas o programa Atenção à Mulher, que será analisado separadamente. Os dados demonstram como a maior parte do gasto pode ser atribuída ao eixo Saúde, sendo este composto principalmente de ações que preveem a manutenção de maternidades e o atendimento a gestantes. Em seguida está o eixo Educação e por fim a Assistência Social.

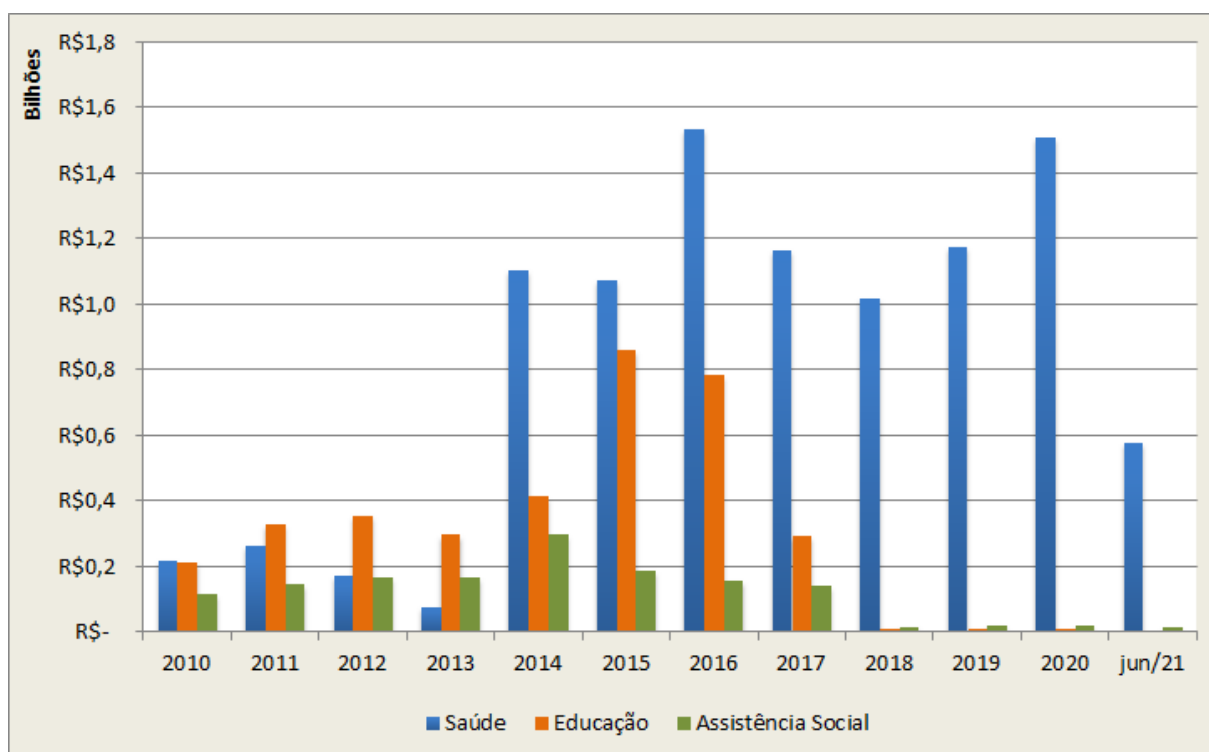
Gráfico 4 - Distribuição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos



Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e Prestação de Contas 2010-2011.

Vale destacar que em todos os anos a partir de 2018 o gasto no eixo Saúde representou cerca de 98% do total, o que atesta ampla redução da despesa nas demais áreas, fato que é confirmado pelo gráfico 5. O valor liquidado médio no eixo Educação foi de R\$ 441 milhões entre 2010 e 2017 para apenas R\$ 7,7 milhões entre 2018 e 2020, de modo que quase não é possível ver as colunas da despesa para esses exercícios. Da mesma forma, o eixo Assistência Social passou de R\$ 171 milhões para menos de R\$ 18 milhões.

Gráfico 5 – Despesa liquidada do OM/MRJ entre 2010 e 2021 para os eixos definidos

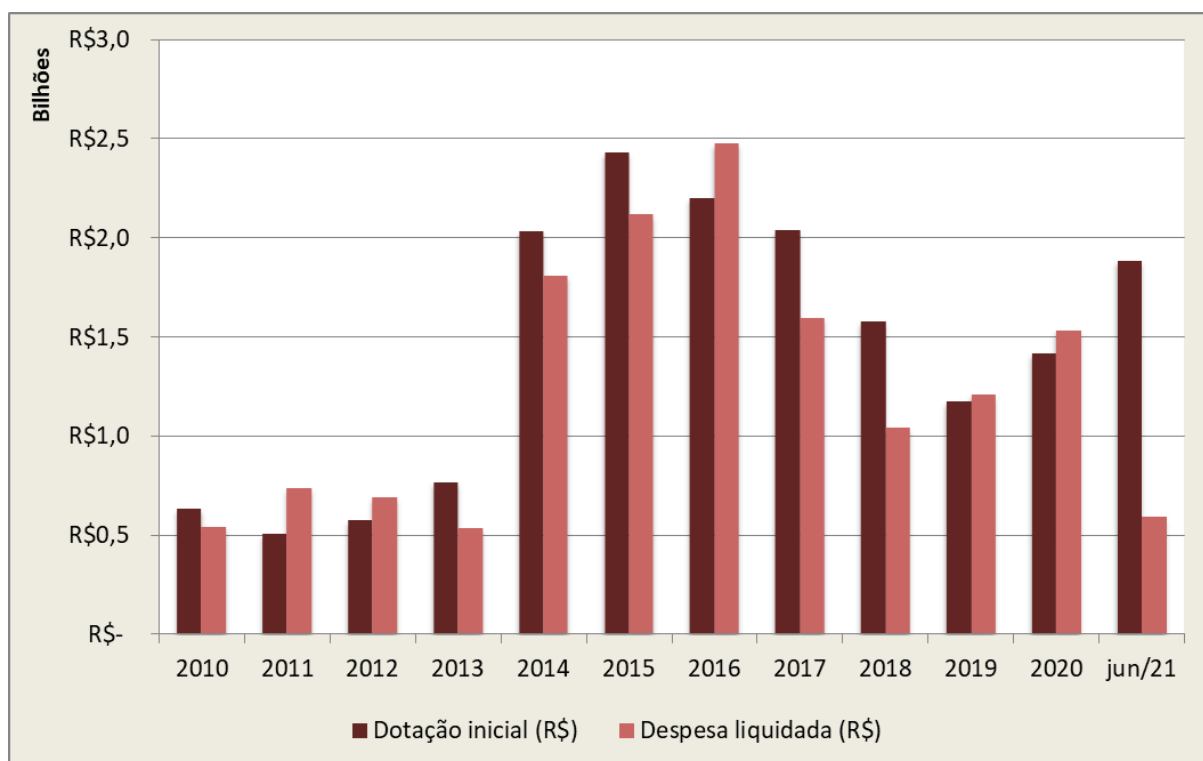


Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e Prestação de Contas 2010-2011.

Nesse sentido, a análise da evolução do OM/MRJ como um todo conforme exposta no gráfico 6 demonstra um aumento do gasto com políticas para mulheres a partir de 2014 seguido de queda nos anos 2017 e 2018. Além de possíveis motivos políticos dada a renovação da administração municipal em 2017, a redução pode ser explicada pelo forte declínio da arrecadação municipal durante esse período (MUNIZ, et al., 2020).

Por outro lado, a avaliação do montante liquidado no OM/MRJ em relação à despesa total liquidada no Município, exposta anteriormente no gráfico 3, demonstra que a redução foi mais do que proporcional: o peso das políticas para mulheres foi reduzido quase que pela metade, indo de 8,2% em 2014 para 4,2% em 2018. Tal movimento reafirma o efeito negativo que as medidas de contenção de gastos tendem a ter sob a priorização das questões de gênero no orçamento público, dado que a retenção de despesas nessa área foi maior do que no orçamento geral.

Gráfico 6 - Dotação inicial e despesa liquidada do Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro entre 2010 e 2021



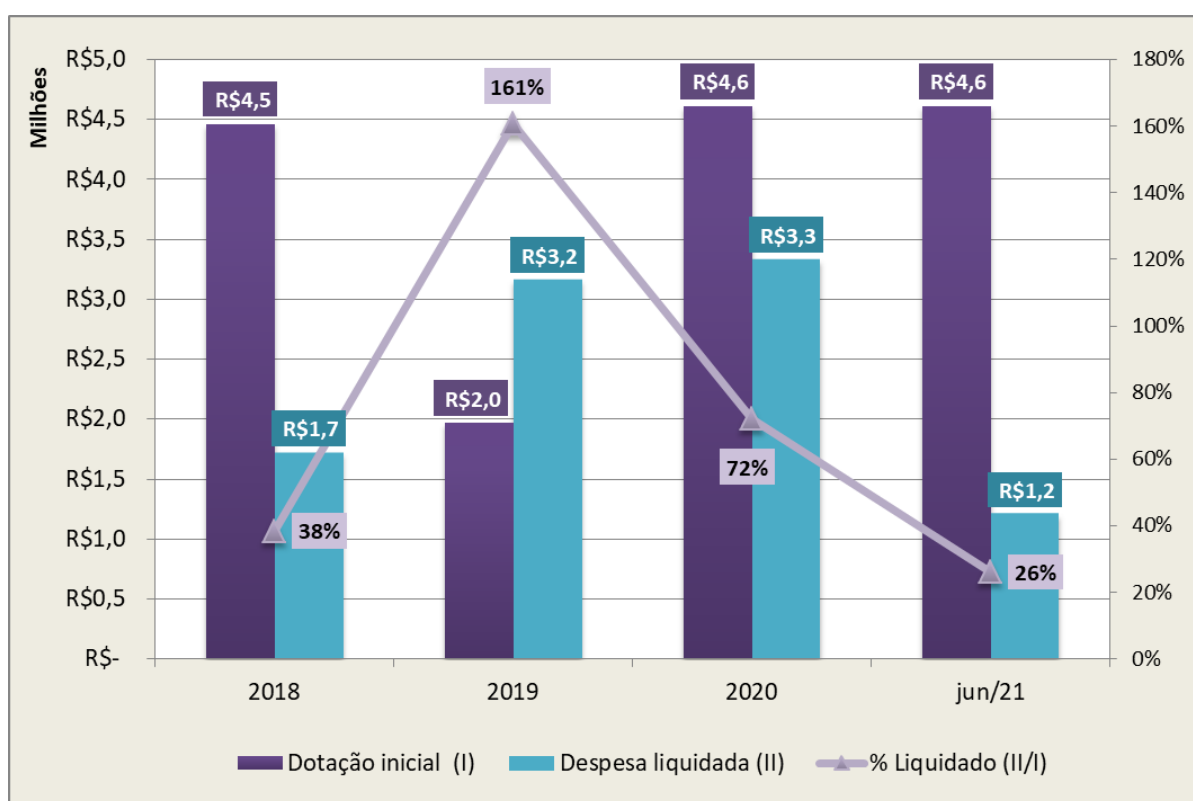
Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, da Lei Orçamentária Anual 2012-2021 e da Prestação de Contas 2010-2011.

No que diz respeito ao percentual executado, isto é, quanto foi liquidado em relação à dotação inicial, este apresentou uma média de 91% entre 2010 e 2020. Apesar da presença de anos nos quais a execução ultrapassou a dotação inicial devido à abertura de créditos adicionais, o montante liquidado nos exercícios de 2010, 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018 foi menor do que o inicialmente previsto. Isso significa que houve contingenciamentos na despesa com políticas para mulheres ou que os recursos inicialmente dotados a elas foram realocados para outras áreas (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A falta de execução se evidencia ainda mais quando analisamos as ações voltadas especificamente para a população feminina. O gráfico 7 demonstra como o montante liquidado no programa Atenção à Mulher só se encontrou acima do previsto no ano de 2019, quando sua dotação inicial havia sido significativamente reduzida. Apesar de o exercício de 2021 ainda estar em curso, já é possível supor que a execução também não atingirá o valor fixado em R\$ 4,6 milhões, visto que na metade do ano o percentual liquidado se encontrava em apenas 26%.

Ao examinar as três ações pertencentes ao programa, expostas na seção anterior, verifica-se também que toda a execução foi através da ação referente a atendimento de mulheres vítimas de violência, de forma que nada foi liquidado na ação que visava implementação de serviços voltados para a garantia de igualdade, direitos e fortalecimento da cidadania para as mulheres cariocas. Ademais, a ação que previa recursos para a manutenção das atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro (CODIM), instituído por Lei Municipal em 2015, não só não teve nenhum valor liquidado como também foi cortada da previsão orçamentária, visto que não teve dotação fixada na LOA correspondente aos exercícios de 2019 a 2021.

Gráfico 7 - Dotação inicial e despesa liquidada do programa Atenção à Mulher entre 2018 e 2021



Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio e da Lei Orçamentária Anual 2018-2021

Analogamente, a ação que previa dotação orçamentária para a atuação da Coordenadoria Especial de Promoção da Política para Igualdade de Gênero (CEPIG), presente no PPA 2010-2013 como parte do programa Promoção e Assistência Social, teve percentual executado médio de apenas 30% nos anos de sua vigência. No eixo saúde, verificaram-se ainda duas ações estabelecidas por emendas legislativas no PPA 2018-2021 que não

apresentaram nenhum valor liquidado, sendo uma referente à construção, ampliação e reforma de maternidades e outra à atenção em saúde para pessoas vítimas de violência sexual. Além disso, como no caso da ação do CODIM, elas deixaram de ter previsão orçamentária a partir de 2019.

A problemática relacionada à baixa execução em determinados programas e ações está diretamente relacionada à disputa de poder entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Apesar de o Legislativo ter a capacidade de alterar o orçamento proposto na LOA antes de aprová-lo, o Executivo ainda tem uma margem para modificar os créditos orçamentários ao longo do exercício através de remanejamentos, transposições, transferências e contingenciamentos (FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

Levando em conta que existe um percentual considerável de gastos obrigatórios – como o pagamento de salários, os encargos da dívida pública e os mínimos constitucionais – o Poder Executivo acaba tendo liberdade para não executar boa parte das despesas discricionárias programadas. Dessa forma, mesmo que ocorram avanços no Legislativo através da aprovação de emendas que busquem a redução das disparidades de gênero, esses esforços podem ser minados durante a execução orçamentária, como verificado no caso carioca. Nessa perspectiva, a seção a seguir abordará a questão da participação política das mulheres e sua importância na determinação dos tipos de política que serão formuladas e executadas pelo Poder Público.

3.3 - Participação política

Biroli (2018) argumenta como o advento do direito ao voto e do direito a disputar eleições pelas mulheres, conquistados no Brasil em 1932, não resultaram em condições igualitárias de participação política entre os gêneros. Existem diversos tipos de obstáculos que se colocam de forma material, institucional e até mesmo simbólica como entraves para a inserção e continuidade de corpos femininos e de outros grupos marginalizados no espaço político formal. Tais obstáculos podem ser relacionados a fatores como a divisão sexual do trabalho, que se entrelaça à caracterização da política formal como um espaço historicamente masculino. Isso porque “a história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história da acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados” (BIROLI, 2018, p. 184). Ou seja, o

falso pressuposto de neutralidade da política mascara a existência de um viés em favor do indivíduo supostamente universal: o homem branco, rico, cisgênero e heterossexual.

Foi a partir do processo de instituição do novo regime democrático após o fim da ditadura militar no país que a baixa presença de mulheres nos espaços institucionais começou a ser percebida por movimentos de mulheres e feministas enquanto um problema político. O período ficou marcado pela atuação desses movimentos no sentido da inserção da temática de gênero diretamente no espaço estatal, através da instituição de organismos de políticas para as mulheres como o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM). O Conselho tinha como objetivo a formulação de políticas visando a eliminação de discriminações contra a mulher e prezava pela manutenção de canais permanentes de relação com movimentos de mulheres, tendo em sua composição nomes como Lélia Gonzales. (BIROLI, 2018).

A criação de políticas públicas para tratar de questões como a violência doméstica e a oferta de creches, ambas presentes inclusive no OM/MRJ analisado neste capítulo, são exemplos de como os feminismos têm conseguido causar impactos na construção da agenda política. Entretanto, a ação política desses movimentos encontra dificuldades para ter a relevância necessária nos espaços decisórios de política pública, visto que grupos com visões antagônicas a eles – como religiosos conservadores, proprietários de terra e militares – concentram os recursos para campanhas eleitorais (BIROLI, 2018).

Nesse sentido, Olivera et. al (2021) destacam como “a capacidade de tomada de decisões das mulheres no Brasil precisa ser fortalecida para combater injustiças e iniquidades” (OLIVERA et al., 2021, p. 84). De fato, a sub-representação política de mulheres no cenário brasileiro se mostra ainda mais acentuada do que em outros países: enquanto as mulheres representaram apenas 10,7% dos deputados federais brasileiros em 2017, a média no continente americano chegou a 28,3%. (BIROLI, 2018).

No âmbito parlamentar carioca a situação se mostra ainda pior: dos 51 vereadores em exercício no ano de 2021 apenas oito são mulheres, um percentual de apenas 6,4% (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2021). Ademais, a não execução de diversas emendas legislativas ao orçamento da cidade verificada na seção anterior atesta para o fato de que a presença de mulheres em cargos do Legislativo não é suficiente para garantir a implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, um levantamento feito pelo Instituto Alzira (2021) verificou que apenas 12% das prefeituras do país são comandadas por mulheres e que esses municípios correspondem a 7% da população. O estudo ainda demonstrou como

quase 70% dessas prefeituras tem ações específicas para a população feminina, o que corrobora para a importância que tem a participação de mulheres no Poder Executivo.

Pensando no conceito de interseccionalidade e no entrelaçamento das formas de opressão apresentado no primeiro capítulo, não podem ser deixadas de lado as diferenças internas ao próprio grupo de mulheres no que diz respeito à inserção no espaço público. Biroli (2018) destaca como as barreiras para a participação política se mostram mais espessas para mulheres pobres, negras, indígenas e trabalhadoras do campo, fato que é comprovado por dados das últimas eleições. Se tratando do âmbito legislativo, verifica-se que apenas 2 das vereadoras eleitas na cidade Rio de Janeiro em 2020 eram pretas ou pardas (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2021). Já no mandato executivo de 2017 a 2020, apenas 3% das prefeituras do país eram comandadas por mulheres negras (INSTITUTO ALZIRA, 2021).

Por outro lado, é importante observar como a sub-representação política não significa falta de atuação política por parte das mulheres. Além da ampla atuação feminina em partidos e sindicatos, a baixa presença de mulheres (e, em especial, feministas) em cargos eletivos motiva a geração de cursos alternativos para dar visibilidade às suas reivindicações, tais como protestos, campanhas e formas de participação em espaços institucionais para além das disputas eleitorais. Dessa forma, a atuação dos movimentos feministas foram e são capazes de produzir efeitos diretos no âmbito estatal, imprimindo perspectivas de gênero na formulação e execução da política pública (BIROLI, 2018).

A atuação política informal combinada ao avanço das formas de comunicação digitais ainda potencializa a pluralidade do movimento feminista, que no Brasil vêm se acentuando ao longo do tempo. Contudo, “a multiplicidade e presença nas redes não significa, necessariamente, efetividade” (BIROLI, 2018, p. 208), de forma que nem todos os grupos têm as mesmas condições para levar suas reivindicações ao debate público amplo e, conseqüentemente, transformá-las em normas e políticas.

Evidencia-se então a importância da manutenção e ampliação dos canais de diálogo entre o governo e os movimentos feministas a fim de impulsionar a presença dessa pauta no cenário político formal. Entretanto, o governo brasileiro tem demonstrado seguir na direção contrária, como por exemplo com o desmonte a partir de 2016 da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM), instituída em 2003 durante o governo Lula. Foi a partir da SPM que se possibilitou a construção dos Planos Nacionais de Política para Mulheres, elaborados com diálogo com movimentos de mulheres. Nesse sentido,

verifica-se que os momentos de maior incorporação da agenda feminista e atuação dos movimentos no âmbito estatal se deram com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo federal e durante o período após o regime ditatorial, sugerindo uma conexão entre a ampliação da democracia, o caráter social do Estado e a participação política das mulheres (BIROLI, 2018).

Em contrapartida, a implementação de políticas neoliberais e o aumento do conservadorismo já demonstraram ter efeito negativo sob a representação feminina no Estado, a exemplo do desmonte do previamente citado CNDM em meio ao contexto de cortes e privatizações do governo Collor e sua posterior reativação com orçamento insuficiente e falta de diálogo com os movimentos durante o governo Fernando Henrique Cardoso. No contexto atual, em que verificamos novo avanço de medidas de austeridade fiscal, a alocação de recursos é mais uma vez ameaçada. Em uma relação paradoxal:

“Valores e slogans feministas nunca foram tão vocalizados, enquanto os obstáculos históricos para a participação política feminina se aprofundam em reações que contestam a posição das mulheres como sujeitos de direitos e de ação política e o feminismo como campo de luta e de conhecimento.” (BIROLI, 2018, p. 210).

Dessa forma, a reocupação dos espaços políticos formais e a ampliação dos espaços informais se mostra necessária não só para possibilitar o avanço na implementação de políticas para mulheres no âmbito estatal, rejeitando a hipótese de neutralidade da política pública, como também para impedir retrocessos como os que já vêm sendo observados nos últimos anos.

CONCLUSÃO

Constatou-se primeiramente como a teoria econômica predominante subestima e retira a contribuição das mulheres na economia. Isso acontece pois a partir da criação do salário monetário o trabalho reprodutivo começou a ser visto enquanto não trabalho e seu papel para manutenção do sistema econômico foi apagado. Nesse sentido, teóricas da economia feminista argumentam que para melhorar as condições socioeconômicas das mulheres é necessária uma reestruturação das políticas fundamentadas pela teoria econômica através, por exemplo, da incorporação do trabalho doméstico enquanto trabalho realizado no mercado. O Estado deve ter papel fundamental nesse processo, visto que é ele quem regula o mercado de trabalho e formula programas de proteção social.

Ademais, o Estado pode ser caracterizado como o grande beneficiário do trabalho doméstico não remunerado, visto que por meio desse é sustentada a reprodução da força de trabalho necessária para sua manutenção. Contudo, a responsabilização das mulheres por esse trabalho não as isenta da procura por empregos no espaço do mercado, o que resulta no fenômeno da dupla jornada e perda de qualidade de vida para esse grupo. Somado a isso estão ainda as segregações horizontal e vertical intrínsecas ao trabalho no mercado que, assim como a dupla jornada e outros marcadores de desigualdade, recaem mais sobre grupos específicos de mulheres, sobretudo as negras. De fato, uma série de dados socioeconômicos comprovam não só as desvantagens da população feminina no mercado de trabalho – e, conseqüentemente, em termos de renda e pobreza – como também a discrepância racial presente entre as próprias mulheres, inclusive na questão da violência fundamentalmente relacionada a gênero.

Para que o Estado possa atuar mitigando a desigualdade de gênero é crucial que sejam considerados os efeitos diferenciados da política econômica entre homens e mulheres e o viés masculino presente na formulação e na execução do orçamento público, visto que políticas públicas com impactos distintos entre esses grupos são frequentemente tidas como neutras. A não neutralidade das despesas e receitas públicas pode ser então investigada a partir da ferramenta do Orçamento Sensível a Gênero (OSG), que visa a inclusão da perspectiva de gênero em todas as políticas e programas desenvolvidos pelo Estado e quando aplicada já foi capaz de gerar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos em favor das mulheres. Há ainda a possibilidade que a ferramenta seja reestruturada para abranger outras formas de desigualdade, permitindo a inclusão do recorte racial na análise e no desenvolvimento de políticas públicas para mulheres.

Por outro lado, encontram-se dificuldades na aplicação prática do OSG, relacionadas à extensa quantidade de gastos e receitas a serem analisados, à falta de informações desagregadas e à pouca clareza dos dados orçamentários. Dessa forma, a maioria das experiências realizadas focam não na transversalização completa da questão de gênero, mas sim nas políticas específicas para mulheres. É o que foi feito no presente trabalho com a análise do chamado Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), a partir da qual foram encontrados 12 programas orçamentários que apresentavam atendimento à mulher ou expansão da oferta de serviços públicos para a primeira infância no período de 2010 a 2021, com peso no orçamento total que variou entre 2% e 8%. Sendo assim, foi comprovada a hipótese inicial de que são poucos os recursos destinados para políticas que atendem mulheres no orçamento carioca. Além disso, no que diz respeito ao entrelaçamento entre a questão de gênero e a racial, não foram encontradas políticas expressivas que visassem atendimento a mulheres negras.

Foi verificado que a grande maioria do gasto público com políticas para mulheres no orçamento carioca se deu no âmbito da Saúde e, mais especificamente, foi relacionado com questões maternas, tais como atendimento a gestantes e a manutenção de maternidades. Ademais, os programas do eixo Educação também vão no sentido de beneficiar mães e cuidadoras. Apesar da notória importância de políticas que possibilitem a divisão das tarefas de cuidado entre o âmbito familiar e estatal, a quase restrição da atuação governamental a esse tipo de política pública reforça o aprisionamento feminino à condição de reprodutora.

Nessa perspectiva, a hipótese de que há baixa execução orçamentária em ações direcionadas especificamente para a população feminina também se confirmou, a exemplo da ação que visava implementação de serviços voltados para a garantia de igualdade, direitos e fortalecimento da cidadania e não teve valor liquidado em nenhum dos exercícios nos quais figurou no orçamento. Isso pode ser relacionado com uma disputa interna entre os poderes Legislativo e Executivo, dado que, apesar de o primeiro ter que aprovar o orçamento e ainda poder fazer modificações, o segundo tem um percentual para modificar as despesas programadas.

A análise da execução ainda demonstrou como medidas de contenção de gastos tendem a ter efeito negativo sob a priorização de políticas para mulheres no orçamento público. De fato, outras experiências práticas nacionais e internacionais apontam para como a aproximação com ideias neoliberais tende a afetar negativamente a posição de questões de gênero na política orçamentária. Nesse horizonte, constatou-se como governos neoliberais no

Brasil representaram um afastamento do diálogo com movimentos feministas e de mulheres, ao passo que os momentos de maior atuação desses movimentos no âmbito estatal foram durante os primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República e no período após o regime ditatorial. No âmbito internacional, experiências práticas com OSG também demonstraram como a presença do diálogo com mulheres e, especificamente, feministas viabiliza o monitoramento das políticas que contribuem ou não para a igualdade de gênero.

Por fim, cabe destacar como o quantitativo de políticas para mulheres encontrado no orçamento municipal do Rio de Janeiro, já relativamente pequeno e passível de críticas quanto a sua composição e execução, muito provavelmente não se verifica nos demais âmbitos governamentais. Além da possibilidade de maior diálogo com a sociedade civil e, conseqüentemente, com movimentos de mulheres e feministas, o fornecimento de educação infantil pública no Brasil é competência exclusiva dos municípios.

Considerando ainda o baixo número de vereadoras na cidade constatado na última seção, fica evidente a necessidade de ampliação da presença feminina e feminista no espaço político formal. Ainda que a atuação política no espaço informal seja capaz de gerar impactos na construção da agenda política, há maior dificuldade para conseguir a relevância necessária nos espaços decisórios de política pública. O caminho para uma sociedade mais igualitária em relação a gênero e raça deve passar pela atuação estatal e quem melhor para formular políticas nesse sentido e garantir sua execução do que as pessoas que mais necessitam delas?

Em suma, é imprescindível que sejam consideradas as questões de gênero no processo de formulação das políticas públicas, rejeitando a hipótese de neutralidade que há muitos anos parece dominar a noção de política econômica. Os recentes retrocessos no tratamento de questões de gênero no país e os obstáculos para a ampliação da inserção dessa perspectiva na construção da política pública devem ser superados a partir do estabelecimento de um compromisso estatal, em todas as esferas governamentais, para a mitigação das desigualdades – compromisso esse que deve necessariamente estar refletido na sua política orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIROLI, Flávia. **Gênero e Desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luiz Felipe. Gênero, Raça, Classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Mediações**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 27-55, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/24124>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BUDLENDER, Debbie. Expectativas versus realidades nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero. In: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: Qualytá, 2012. p. 63-113.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Câmara Rio, 2021. Vereadores: quem são. Disponível em: <http://camara.rio/vereadores/quem-sao>. Acesso em: 16 agosto 2021.

CARNEIRO, SUELI. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. Em: Buarque de Hollanda (Comp.), **Pensamento feminista: conceitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

CARRASCO, Cristina. La Economía Feminista: una apuesta por otra economía. In: VARA, María Jesús (ed). **Estudios sobre Género y Economía**. Madrid: Akal, 2006. p. 29-62. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-economia-feminista-una-apuesta-por-otra-economia.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

CFEMEA. **Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011**. Brasília: CFEMEA, 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Observatório de Igualdade de Gênero**, 2019. Índice de feminidade da pobreza. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/indice-feminidade-da-pobreza#:~:text=%C3%8Dndice%20que%20mostra%20as%20disparidades,a%20100%2C%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20contr%C3%A1ria>. Acesso em: 08 maio 2021.

CONGRESSO NACIONAL. **Congresso Nacional**, 2021. Glossário de Termos Orçamentários. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 10 junho 2021.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Prestação de Contas 2010.** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200347>>. Acesso em: 10 julho 2021.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Prestação de Contas 2011.** Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200347>>. Acesso em: 10 julho 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero, **Estudos feministas**, p.171-189, 2002. Disponível em: scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

ELSON, Diane. Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n.2, p. 161-178, abr./jun. 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/223>>. Acesso em: 16 jan. 2021.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

FEDERICI., Silvia. **O Ponto Zero da Revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista**. São Paulo: Elefante, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **Anuário brasileiro de segurança pública 2020**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf> . Acesso em: 18 maio 2021.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO. **De Olho no Orçamento**. Rio de Janeiro: 2001.

GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista de ciências sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244, 1984. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584956/mod_resource/content/1/06%20-%20GONZALES%2C%20L%20A9lia%20-%20Racismo%20e%20Sexismo%20na%20Cultura%20Brasileira%20%281%29.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

GRAÇA, Eliana Magalhães; MALAGUTTI, Mirelli; VIEIRA, Célia Maria Farias. **Orçamento e Gênero: A luta pela igualdade**. Os oito anos de governo FHC. Disponível em:

<https://pdfhoney.com/compress-pdf.html?queue_id=6036ab094218734f678b4569>. Acesso em: 24 fev. 2021.

GRANT THORNTON INTERNATIONAL. **Grant Thornton**, 2020. Women in Bussiness 2020. Disponível em: <<https://www.grantthornton.com.br/insights/artigos-e-publicacoes/women-in-business-2020>>. Acesso em: 08 maio 2021.

HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México. *In*: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: Qualitytá, 2012. p. 27-70.

INSTITUTO ALZIRAS. **Instituto Alziras**, 2021. Perfil das Prefeitas no Brasil (2017-2020). Disponível em: <<http://pfeitas.institutoalziras.org.br/>>. Acesso em: 17 julho 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Educa**, 2020. Conheça o Brasil – População – Cor ou Raça. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>>. Acesso em: 05 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE**, 2021. Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 17 julho 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata, 2021. Índices analíticos - Preços - IPCA Geral. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Retrato das desigualdades gênero e raça – 1995 a 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf> . Acesso em: 16 jan. 2021.

MELO, Hildete Pereira de; MORANDI, Lucilene. **Cuidados no Brasil**: conquistas, legislação e políticas públicas, 2020.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. **Mulheres e Poder**: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: Fgv Editora, 2018.

Mulheres ganham até 38% menos que homens na mesma função. **O GLOBO**, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/mulheres-ganham-ate-38-menos-que-homens-na-mesma-funcao-22466944>>. Acesso em: 08 maio 2021.

MUNIZ, LAURA et al. **O insuficiente enfrentamento carioca à pandemia**. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, p. 14 - 16, 01 set. 2020.

NELSON, Julie. **Feminism, Objectivity & Economics**. Nova York: Routledge, 1996.

OLIVERA, Margarita et al. **A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da economia brasileira**. Documentos de Projetos (LC/TS.2021/6; LC/BRS/TS.2021/1). Santiago e São Paulo. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2021.

OLIVERA, Margarita; VIEIRA, Clarice; BAETA, Fernanda. **Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: uma análise das segregações e discriminações a partir da economia feminista**. Rio de Janeiro: 2021.

PREFEITURA DO RIO. Contas Rio, 2021. Dados Abertos. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>>. Acesso em: 10 julho 2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2012**. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2013**. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2014**. Disponível em:

<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2015**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2016**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2017**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2018**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2019**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2020**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Lei Orçamentária Anual 2021**. Disponível em:
<<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Plano Plurianual 2010 a 2013**. Disponível em:
<<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Plano Plurianual 2014 a 2017**. Disponível em:
<<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO.
Rio Prefeitura. **Plano Plurianual 2018 a 2021**. Disponível em:
<<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 10 julho 2021.

SHARP, Rhonda. O papel dos orçamentos sensíveis a gênero na construção da igualdade e do empoderamento das mulheres. *In*: ONU Mulheres. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos**. Brasília: Qualytá, 2012. p. 115-128.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. A crise econômica e as políticas de austeridade: efeitos sobre as mulheres. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira. **Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013**. 2017. 228 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em:
<http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/330990/1/Teixeira_MarilaneOliveira_D.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

VENTURA, Otávio. Machitude no planejamento governamental. *In*: ASSECOR. **Gênero e raça no Orçamento Público brasileiro**. Brasília: Assecor, 2020. p. 88-108. Disponível em:
<http://www.assecor.org.br/files/9916/0383/0956/Genero_e_Raca_no_Orcamento_Publico_Brasileiro_-_Org._Elaine_de_Melo_Xavier.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.

VIEIRA, Célia. O Orçamento Mulher do Distrito Federal. *In*: Criola; CFEMEA. **Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:
<https://www.cfemea.org.br/>. Acesso em: 28 jan. 2021.