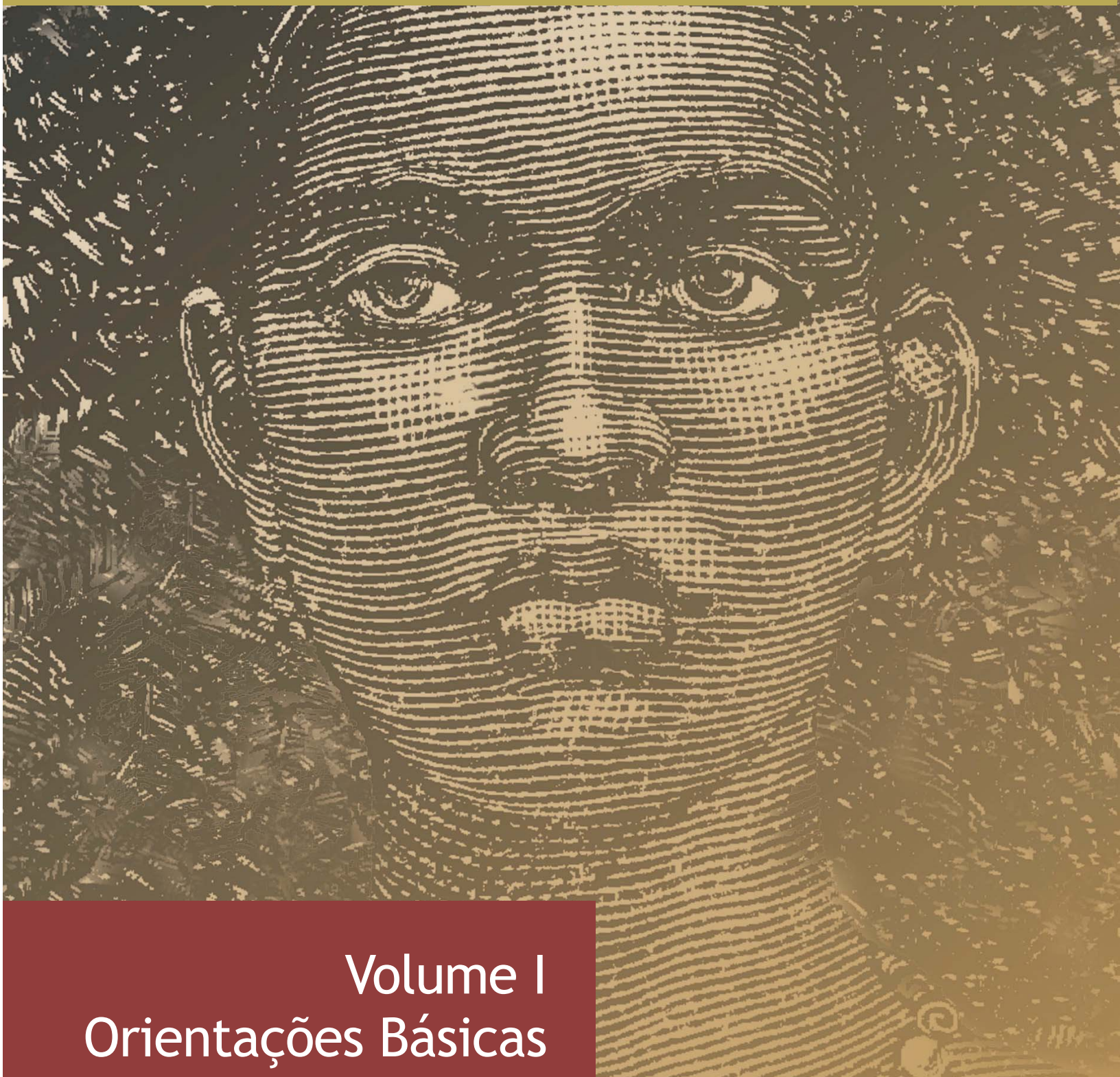


# Gênero e Raça no Orçamento Municipal: Um Guia para Fazer a Diferença



Volume I  
Orientações Básicas

# **Gênero e Raça no Orçamento Municipal:**

**Um Guia para Fazer a Diferença**

**Volume I  
Orientações Básicas**

**Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal - IBAM**

Mara Biasi Ferrari Pinto  
*Superintendente Geral*  
Alexandre C. de Albuquerque  
Santos  
*Superintendente de  
Desenvolvimento Econômico e  
Social*

**Fundo de Desenvolvimento das  
Nações Unidas para a Mulher -**

**UNIFEM**  
Ana Falu  
*Diretora no Brasil e Países do  
Cone Sul*  
Junia Puglia  
*Vice-diretora*  
**Programa de Apoio a Ações  
Integradas de Igualdade de  
Gênero e Raça**  
Vera Soares  
*Coordenadora*

Monica Giágio e Carla Perdiz  
*Assistentes de Programa*

**Ficha Catalográfica**  
**Catálogo na Fonte pela Biblioteca do IBAM**

---

Costa, Delaine Martins

Gênero e raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença/  
Delaine Martins Costa, Andréa Barbosa Osório, Afrânio de Oliveira Silva.- Rio de  
Janeiro: IBAM/DES, 2006.

2v. ; 23cm

Conteúdo: v.1-Orientações básicas. v.2- Sugestões para a ação.

1. Orçamento Municipal 2. Planejamento Governamental 3. Relações Raciais  
4. Mulheres I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de  
Desenvolvimento Econômico e Social. II. Osório, Andréa Barbosa. III. Silva,  
Afrânio de Oliveira.

336(CDD)

---

# **Gênero e Raça no Orçamento Municipal:**

**Um Guia para Fazer a Diferença**

**Volume I  
Orientações Básicas**

**IBAM - 2006**

**Gênero e Raça no Orçamento Municipal:  
Um Guia para Fazer a Diferença**

*Copyright* Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Depositado na Reserva Legal da Biblioteca Nacional

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio, sem autorização escrita do IBAM. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo art. 184 do Código Penal.

**Supervisão**

Alexandre C. de Albuquerque Santos  
*Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social*

**Elaboração**

Delaine Martins Costa  
*Coordenadora do Programa Gênero e Políticas Públicas*

Andréa Barbosa Osório  
*Antropóloga*

Afrânio de Oliveira Silva  
*Cientista Político*

**Colaboração**

Alessandra Oberling <i>Antropóloga</i>	François Bremaecker <i>Geógrafo e Economista</i>
Aline Maria Monteiro de Almeida <i>Socióloga</i>	Heraldo da Costa Reis <i>Contador</i>
Cláudio Nascimento <i>Contador</i>	João Vicente Marques Lagüéns <i>Geógrafo</i>
Diego Varella Lordello de Mello <i>Administrador</i>	Maria da Graça Ribeiro das Neves <i>Administradora</i>
Érika Dallier Soares <i>Estagiária</i>	Viviane Araujo Tanner Perez <i>Socióloga</i>

**Consultoria**

Marcus Azaziel  
*Sociólogo*

Rita de Cássia Machado Brito  
*Especialista em Orçamento e Finanças Públicas*



**Participantes da Oficina *Um Guia para Fazer a Diferença:*  
*Gênero e Raça no Orçamento Municipal*, realizada nos dias  
16 e 17 de fevereiro de 2006**

- Analba Brazão Teixeira - Coordenadora - Coletivo Leila Diniz
- Angela Fontes - Subsecretária de Planejamento - SPM/PR
- Angelica de Jesus Santos - Diretora Casa da Cultura e Fórum de Mulheres da ABM
- Celia Maria Farias Vieira - Consultora - CFEMEA
- Diva Moreira - Oficial de Programa - PNUD
- Elaine Ferreira do Nascimento - Assistente Social, Rio Mulher - Prefeitura do Rio de Janeiro
- Eliana M. Graça - Assessora Política Fiscal e Orçamentária - INESC
- François E. J. de Bremaeker - Coordenador do Banco de Dados Municipais - IBAM
- Heloisa Frossard - Assessora da Ministra - SPM/PR
- Herculis Pereira Tolêdo - Consultor Técnico - IBAM
- Kelma Christina Melo dos Santos Cruz - Consultora, Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Leila Regina Silva Soares - Coordenadora de Gênero e Raça - Casa da Cultura
- Luis Roberto da Silva - Assessor Executivo - Prefeitura do Recife
- Luiza Bairros - Assessora - PNUD
- Maria da Graça Ohana Pinho - Assessora para Assuntos de Gênero e Trabalho - Subsecretária de Políticas de Ações Afirmativas SEPP/PR
- Maria da Graça Ribeiro das Neves - Assessora Técnica - IBAM
- Maria das Graças B. Carvalho - Gerente de Projetos - SPM/PR
- Maria do Carmo Ferreira de Almeida Reis - Secretária Executiva - Fórum Popular do Orçamento de Niterói
- Maria Lúcia Lira de Sousa - Técnica de Projetos - Coletivo Feminista

- Marta Rovey de Souza - Colaboradora - Grupo Transas do Corpo
- Mônica Giagio - Assistente de Programa - Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade de Gênero e Raça - UNIFEM
- Neusa das Dores Pereira - Diretora Executiva - Centro de Documentação e Informação Coisa de Mulher
- Osmundo Pinho - Coordenador - PPCOR / LPP / UERJ
- Patrícia Maria Corrêa - Analista de Controle Externo - Tribunal de Contas da União - TCU
- Pedro Gonçalves Dias Azzan - Estagiário Fórum Popular do Orçamento - RJ
- Rita de Cássia M. Brito - Consultora, IBAM
- Rogéria Peixinho - Vice-presidente, Instituto Equit Gênero, Economia e Cidadania Global
- Rosane Heringer - Coordenadora de Programas - Action Aid Brasil
- Rosimere de Souza - Coordenadora do Programa Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos - IBAM
- Ruth Helena C. de Santana - Coordenadora do Núcleo da Tutoria - CEDIM
- Teresa C. Pontual - Assessoria Técnica CMRJ - Gabinete Vereadora

## Sumário

Prefácio	9
Apresentação	11
Introdução	13
1. Por que somos diferentes?	18
Gênero	19
Raça	26
Gênero e Raça: implicações para as políticas públicas	30
2. Planejando a mudança com participação	42
O beneficiário deve compartilhar decisões	44
Do planejamento à gestão: PPA, LDO e LOA	46
A linguagem do orçamento: entender para incidir politicamente	67
Gestão financeira municipal	76
O beneficiário no controle	79
Considerações Finais	87
Bibliografia consultada e sugerida	90





## Prefácio

Discutir e divulgar entre os gestores públicos e os movimentos sociais que lutam pela igualdade como os orçamentos públicos e, em particular, os orçamentos das cidades podem ser enfocados a partir da ótica da igualdade entre mulheres e homens e entre brancos e negros é um dos objetivos do Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade de Gênero e Raça, do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas - UNIFEM, desenvolvido com o apoio do Department for International Development - United Kingdom - DFID. A preocupação de que os orçamentos públicos possam contribuir para a superação das desigualdades, ou mesmo para impedi-las, e que venham a se constituir em um obstáculo para as pessoas desfrutarem de uma melhor condição de vida, ampliarem sua autonomia e exercerem com maior liberdade os seus direitos de cidadania não é explicitamente percebido pelos atores sociais: por aqueles que planejam e executam as políticas públicas e pelos movimentos.

O Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade de Gênero e Raça tem como prioridade obter resultados por meio de estratégias consideradas como componentes essenciais para a integração das dimensões de gênero e raça em ações que constroem a igualdade: análise e monitoramento dos gastos públicos dos orçamentos municipais e federais, fortalecimento institucional, inclusão das dimensões de gênero e raça nas políticas e nos programas públicos. Assim, a organização desta publicação - resultado da parceria entre UNIFEM e IBAM - veio se somar aos esforços desse programa, bem como integrar as iniciativas do UNIFEM que, em diversos países, apóia projetos sobre a análise dos orçamentos públicos com o enfoque da igualdade entre homens e mulheres, e também fortalecer as experiências em curso no Brasil. Um portal contendo as diversas iniciativas apoiadas pelo UNIFEM, realizadas tanto em países do Norte como do Sul, pode ser encontrada na página [www.gender-budgets.org](http://www.gender-budgets.org).

Experiências de análise orçamentária com enfoque de gênero, realizadas em muitos países, têm demonstrado que podem ser um instrumento estratégico para tornar visíveis as diferenças de gênero, influírem no gasto público tendo em vista a igualdade entre homens e mulheres e fortalecerem práticas de controle e de fiscalização por parte da sociedade civil, contribuindo para uma maior transparência da gestão pública. O orçamento público conecta e põe em prática os enunciados e os compromissos de políticas públicas de igualdade de oportunidades para homens e mulheres, permite visualizar operativamente como se gastam os recursos, quanto e como o Estado investe, em seus diversos níveis, em políticas a favor da igualdade e como as mulheres são consideradas no exercício de seus direitos. A introdução da dimensão racial na análise dos orçamentos é uma contribuição do Brasil para essas iniciativas, principalmente a tentativa de trabalhar com estas duas dimensões - gênero e raça - que em nosso país são estruturantes na construção das desigualdades.

Gênero e Raça no Orçamento Municipal: Um Guia para Fazer a Diferença, fruto da parceria UNIFEM e IBAM, integra esses esforços que visam desenvolver instrumentos para apoiar os princípios de transparência em prestação de contas e gastos públicos, eficiência na utilização de recursos, participação e igualdade social e, desta forma, contribuir com uma ferramenta indispensável para instrumentalizar políticas voltadas para o alcance da igualdade.

**Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade  
de Gênero e Raça**

**UNIFEM**

## Apresentação

A presente publicação é produto de esforços de diferentes profissionais que integraram a equipe do *Projeto Gastos Públicos e Cidadania de Mulheres e Homens*, realizado no âmbito do Programa Gênero e Políticas Públicas da área de Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. Foi viabilizada pelo apoio do UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, por intermédio do Programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade de Gênero e Raça, que contou com recursos do DFID - Department for International Development - United Kingdom.

O IBAM, uma associação civil sem fins lucrativos, atua há 52 anos promovendo os municípios como unidade de governo, o desenvolvimento a partir de uma perspectiva democrática e os direitos de cidadania. Há 16 anos vem se dedicando à promoção da equidade de gênero. Mais recentemente, em vista das crescentes demandas de promoção da equidade de raça, sobretudo oriundas do Movimento de Mulheres Negras, mas também do Movimento Negro como um todo, o IBAM incorporou à sua missão a necessidade de produzir informações e instrumentos para as Administrações Municipais e os movimentos sociais visando à redução das desigualdades produzidas pela discriminação racial.

Portanto, é com satisfação que trazemos a público o Guia que é o resultado de mais um trabalho do Instituto. Se a preocupação com a diversidade dos grupos sociais e sua expressão nas políticas públicas sempre foram uma constante na história do IBAM, trazer esta discussão para o campo do processo orçamentário representou um desafio. Um ponto de partida foi estabelecido com esta publicação, que com certeza deu origem a uma linha de trabalho cujos desdobramentos devem ser perseguidos pelo Instituto e por todos aqueles interessados no tema. Esperamos dar continuidade às discussões e produzir instrumentos que em alguma medida contribuam para a compreensão do processo orçamentário no âmbito da gestão municipal, voltada para uma abordagem que privilegia o diálogo com os movimentos sociais.

Aproveitamos a oportunidade para registrar nossos agradecimentos ao UNIFEM e ao DFID, cuja relação é de longa data e que mais uma vez transformaram a parceria estabelecida numa frutífera oportunidade de trabalho. Desta vez foi lançado o desafio de articular os temas gênero/raça/orçamento e gestão pública inaugurando um campo de reflexão que pode produzir resultados voltados para a incidência política. A presente publicação também se beneficia das sugestões e das críticas elaboradas pelos participantes da Oficina de Trabalho realizada nos dias 16 e 17 de fevereiro de 2006 na sede do IBAM, no Rio de Janeiro, quando pudemos discutir a primeira versão do guia.

A todas e a todos as/os participantes nossos agradecimentos pelo tempo dedicado à leitura e pela seriedade das contribuições. Com certeza, o presente guia em muito foi aperfeiçoado, mas as sugestões só puderam ser parcialmente incorporadas tendo em vista os próprios limites de tempo e de entendimento inerentes ao projeto.

Esperamos que esta publicação contribua para o exame das políticas públicas e do orçamento do ponto de vista das dimensões de raça e gênero, isto é, dos efeitos produzidos pelo sexismo e pelo racismo. Isto significa dizer que as políticas públicas e, por conseguinte, o orçamento podem ser (re)vistos de modo a incidirem sobre essas desigualdades. Trata-se tanto de uma abordagem técnica quanto política.

**Mara D. Biasi Ferrari Pinto**  
***Superintendente Geral - IBAM***

# Introdução

O objetivo desta publicação é a sensibilização e a instrumentalização de gestores públicos, homens e mulheres, visando ao reconhecimento da importância de se produzir, implementar, alocar recursos e realizar gastos em políticas com enfoque em gênero e raça, bem como aperfeiçoar a participação popular na produção e no monitoramento dessas políticas.

No presente trabalho, discriminação é um termo utilizado recorrentemente e enfatiza o preconceito enfrentado por pessoas em função de fatores como cultura, religião, raça, etnia, classe, sexo, entre outros, criando dificuldades na consecução de seus objetivos. Privilegiaram-se aqui aspectos para o combate à discriminação racial, ou seja, ao racismo, e para o combate à discriminação por sexo, isto é, o sexismo. Infelizmente, não se podem englobar discriminações de outras naturezas ou mesmo correlatas como aquelas enfrentadas a partir da orientação sexual e da origem étnica, sobretudo indígena. Apesar de apoiar firmemente o combate a todos os tipos de discriminação, fez-se uma opção por questões de aplicabilidade das sugestões constantes no presente documento. Entende-se que o universo da vida indígena e o das discriminações vivenciadas são de ordem distinta e exigem intervenções também distintas por parte da Administração Municipal e do Estado brasileiro.

Ao longo de 12 meses, visando subsidiar a elaboração deste trabalho, diversas atividades de pesquisa e disseminação de informação foram realizadas. Partiu-se da premissa de que o controle social sobre o Orçamento Público é uma alternativa para a conquista de direitos e cidadania. Buscou-se, nesse sentido, compreender como e por que as políticas de equidade de gênero e raça articuladas ao Orçamento Público têm sido produzidas em alguns lugares, em especial na América Latina e no Brasil.

A elaboração do Guia percorreu múltiplos caminhos, tendo-se o cuidado de produzir e sistematizar informações que, de fato, fossem pertinentes aos gestores públicos, isto é, técnicos inseridos no cotidiano da Administração Pública e agentes políticos diretamente envolvidos com o processo de tomada de decisão no âmbito da



burocracia estatal. Mas se esta produção esteve voltada diretamente para os formuladores e os implementadores de políticas públicas, também houve a preocupação em fornecer informações passíveis de serem utilizadas por pessoas ou grupos interessados em influenciar os processos sociais subjacentes à elaboração de políticas públicas e neles intervir.

A leitura do Guia poderá subsidiar as ações técnicas e políticas, uma vez que o orçamento não foi visto com uma atividade estanque, separada ou independente do planejamento, embora a linguagem e o processo orçamentário produzam especializações que para muitos pareçam intransponíveis. Reconhecer como um todo a importância do orçamento para o planejamento e explicitar a articulação entre orçamento, planejamento e gestão são preocupações subjacentes a todos os capítulos desta publicação, sendo portanto de utilidade para todos/as os/as gestores/as, independente de trabalharem exclusivamente com as discriminações de gênero e raça. Assim como se pretende conduzir leitores e leitoras no desenvolvimento de uma percepção sobre as políticas públicas articuladas às dimensões de gênero e raça, também é intenção reforçar a sua relação com a alocação e a execução de recursos.

Políticas públicas com enfoque de gênero e raça podem ser criadas tanto no âmbito das políticas universais quanto no das políticas focalistas. O Movimento Feminista e o de Mulheres\* têm chamado a atenção para a necessidade da construção de políticas universais no país e, dentro delas, de políticas para mulheres, de forma que os seus direitos já instituídos sejam efetivados, uma vez que apenas uma minoria de mulheres (branca, urbana, de camadas superiores da classe média e alto grau de instrução) tem tido acesso a estes direitos.

O debate entre políticas focalistas e universais é um debate político sobre o papel do Estado. Políticas universais são aquelas que atendem a todo o corpo de cidadãos indiscriminadamente. Trata-se de o Estado

---

\* ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas*. Recife: AMB/ActionAid, 2004.

garantir o acesso de todos aos seus direitos, reduzindo desigualdades e superando exclusões. Políticas focalistas são aquelas em que se defende que o Estado atue não de forma universal, mas concentrado nas camadas mais pobres e excluídas da população.

Políticas afirmativas, por sua vez, são estratégias para ampliar o aspecto universal das políticas públicas, priorizando grupos discriminados na luta pela universalização dos direitos. No Brasil, a política afirmativa mais conhecida é o sistema de cotas, utilizado, por exemplo, para se garantir um mínimo de 30% de candidaturas femininas nas eleições para as câmaras dos três níveis de governo e, mais recentemente, para afro-descendentes em concursos públicos e nos vestibulares de algumas universidades públicas. As ações afirmativas<sup>22</sup> são o conjunto de políticas cujo objetivo é combater as diversas formas de discriminação, com base também no ideal de acesso universal a direitos, benefícios e oportunidades.

Considerando que o Guia poderá ser lido por um público diferenciado e com distintos graus de conhecimento e interesse sobre a gestão pública e o processo orçamentário, optou-se por estruturá-lo em dois volumes cujas leituras se complementam. No primeiro volume, privilegiou-se uma abordagem conceitual e normativa. O primeiro capítulo apresenta uma reflexão introdutória sobre as diferenças de gênero e de raça e suas conseqüências para o cotidiano de homens e mulheres o qual, por sua vez, pode ser alterado por políticas públicas. Já o segundo capítulo, ao abordar a necessidade da participação no planejamento, na avaliação e no monitoramento de quaisquer políticas públicas, oferece instrumentos e caminhos relativos à adequada compreensão da concepção e da execução das peças orçamentárias segundo a perspectiva da redução das desigualdades de gênero e raça.

No segundo volume, buscou-se demonstrar como algumas cidades do Brasil, da América Latina e também de outros países colocaram em prática experiências voltadas para a redução das desigualdades de gênero e raça, seja por intermédio do orçamento, seja por meio das

<sup>22</sup> PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano - racismo, pobreza e violência*. Brasília: PNUD Brasil, 2005.

políticas públicas. No primeiro capítulo, são apresentadas experiências de gênero e orçamento, junto a uma indicação de como conjugar também a dimensão racial ao processo orçamentário. No capítulo seguinte, destacam-se possíveis políticas de equidade que, em função do estudo e da compreensão das respectivas realidades, podem vir a ser implementadas nos municípios.

A intenção foi a de fornecer uma visão flexível, diferenciada e abrangente acerca das políticas de equidade, evitando-se assim produzir modelos a serem seguidos. Buscou-se, portanto, orientar gestores/as, agentes políticos e lideranças de movimentos sociais, fornecendo idéias e possíveis caminhos a serem perseguidos. Na medida em que o planejamento envolve o conhecimento preliminar da realidade local, seria impossível desenhar um plano único ou um modelo a ser implementado em todos os municípios interessados. Esse planejamento, e sua respectiva alocação de recursos, deve ser desenvolvido em cada município, respeitando-se os seus processos sociais e as necessidades culturais específicas, bem como os meios e os instrumentos disponíveis na respectiva localidade.

**1.**  
**Por que somos  
diferentes?**

Os conceitos de raça e gênero formam os pilares da reflexão contida nesta publicação. Ao contrário do que pensa o senso comum, gênero não é sinônimo de sexo (biológico), nem raça é uma categoria em desuso. O ponto central de ambos os conceitos é a percepção dos usos sociais e culturais dos termos. Longe de uma conotação biológica que explicaria as diferenças entre homens e mulheres ou negros/as e brancos/as por algo intrínseco a seus organismos, os conceitos de gênero e raça levam a uma reflexão sobre a determinação cultural do “ser mulher/homem” e do “ser branco/a e negro/a”, que não são necessariamente as mesmas quando se passa de uma sociedade a outra.

Esta seção tem o objetivo de chamar a atenção para os significados atribuídos às diferenças de gênero e às raciais, introduzindo-se aí, desde logo, algumas justificativas para políticas voltadas à promoção das mulheres e dos afro-descendentes, sempre considerado o contexto sociocultural brasileiro.

## **Gênero**

A busca pela igualdade de gênero no Brasil, liderada pelos movimentos sociais ligados à temática da mulher, já proporcionou muitos resultados ao longo da história de lutas desses movimentos. A própria Constituição Federal é um marco do pleito pela ampliação dos direitos das mulheres, apontando, assim, para um contínuo estabelecimento de relações mais igualitárias entre os sexos.

Gênero<sup>1</sup> é uma categoria que está associada às relações socialmente constituídas entre homens e mulheres. Assenta-se na idéia de que às diferenças biológicas entre homens e mulheres, fundamentalmente diferenças do aparelho reprodutivo, foram superpostas diferenças sociais e culturais, construídas segundo cada cultura e sociedade. Essas diferenças passaram a ser vistas como fazendo parte da constituição biológica quando residem, de fato, nos costumes

---

<sup>1</sup> SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Bethânia Ávila. Recife: S.O.S Corpo, 1995.

culturais. É importante ter em mente que os papéis sociais de homens e mulheres são social e culturalmente determinados e, portanto, cabe à sociedade que os produz rever, refletir e transformar essa visão que impõe às mulheres e a todo o universo feminino uma posição inferior à do homem e ao universo masculino. São as relações hierarquizadas entre homens e mulheres que devem ser combatidas, pois esta hierarquização prejudica as mulheres em seu acesso a direitos.

Pensar as desigualdades sociais em sua articulação com a categoria gênero significa considerar tanto o debate no âmbito da macroeconomia,<sup>2</sup> quanto refletir sobre os eixos produtores de tais desigualdades entre homens e mulheres e o papel das políticas públicas. De acordo com Soares,<sup>3</sup> tais eixos podem ser assim classificados:

- A falta de autonomia pessoal e econômica das mulheres;
- A desigualdade na divisão sexual do trabalho na família;
- A falta de autonomia sobre o corpo e sobre a maternidade;
- O racismo e os preconceitos;
- O silêncio e a invisibilidade das vozes das mulheres.

As políticas públicas - e, por conseguinte, a adequada alocação e execução dos recursos orçamentários - devem incidir sobre tais eixos na direção de eliminar as causas das desigualdades neles apontadas.

---

<sup>2</sup> Entre diversos autores e textos publicados sobre o tema, ver CAGATAY, Nilufer. Incorporación de género en la macroeconomía. In: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Macroeconomía, género y Estado*. Departamento Nacional de Planeación/Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo - BMZ/ Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ/TM Editores. Colômbia, 1998.

<sup>3</sup> SOARES, Vera. Políticas públicas para a igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (orgs.). *Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher: políticas públicas e igualdade de gênero*. n. 8. São Paulo: Prefeitura Municipal/Coordenadoria Especial da Mulher; Secretaria do Governo Municipal, 2004. p.-113-126.

É possível afirmar que a desigualdade na divisão sexual do trabalho deve ser um dos principais eixos sobre o qual as políticas e os gastos sociais podem influenciar com maior tenacidade. Se for considerado o trabalho doméstico não-remunerado como imprescindível para a reprodução social - e, portanto, para o funcionamento da economia - pode-se assegurar que o impacto da ausência de políticas sociais recai quase que exclusivamente sobre a mão-de-obra feminina.

Nesse sentido, identificar os gastos sociais (Saúde, Educação, Assistência Social, Previdência, Habitação, Saneamento etc.) e ampliar os recursos destinados são as primeiras estratégias a serem implementadas no âmbito das políticas públicas visando à equidade de gênero, independente de uma ação planejada e intencional circunscrita às iniciativas de gênero e orçamento.

A falta de autonomia sobre o corpo e sobre a maternidade está diretamente, mas não exclusivamente, relacionada aos gastos sociais. Assim como os outros dois eixos - o racismo e o preconceito, por um lado, e o silêncio e a invisibilidade das mulheres, por outro - trata-se de um "déficit democrático",<sup>4</sup> já que as mulheres e outros grupos socialmente minoritários foram muitas vezes, ao longo da história, impedidos de exercer sua cidadania.

Torna-se necessário, hoje, em face das mudanças político-sociais ocorridas e em curso, repensar as políticas públicas como um todo. No caso específico dos gastos públicos e da cidadania de mulheres e homens, cabe refletir tanto do ponto de vista econômico quanto daquele dos processos políticos a ele subjacentes, e que podem nutrir, por sua vez, a falta de autonomia em relação ao corpo feminino, o racismo, o silêncio e a invisibilidade das vozes das mulheres. É fato que o nível de organização e institucionalização de instrumentos de defesa dos direitos da mulher está mais avançado que aqueles

---

<sup>4</sup> Termo utilizado por Irma Arriagada em palestra realizada entre 30 de março e 1 de abril de 2005 no *Seminário Internacional Gênero, Família e Trabalho em Perspectiva Comparada*, organizado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais - PPCIS/UERJ e Universidade Cândido Mendes - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ/UCAM.



vinculados ao enfoque racial. Apesar de se verificar um avanço também em relação à promoção da integração dos afro-descendentes, este não parece se desenvolver com a mesma intensidade, ou seja, essa preocupação não foi traduzida em instrumentos jurídicos e administrativos de combate à discriminação racial e, principalmente, em políticas públicas.

Políticas públicas para mulheres, no campo da equidade de gênero, envolvem de um modo geral as seguintes áreas:<sup>5</sup>

- Saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos
- Educação e cultura
- Trabalho, geração de renda e previdência
- Segurança e combate à violência contra a mulher

Para além destas áreas, é possível pensar no impacto que têm outras políticas, sejam focalistas ou universalistas,<sup>6</sup> no cotidiano das mulheres. Serão apresentadas algumas delas, tendo-se em vista a responsabilidade do/a gestor/a público/a quanto ao bem-estar da população.

É importante observar que “as mulheres” não formam um grupo homogêneo com necessidades únicas.<sup>7</sup> Estratificadas em classes

---

<sup>5</sup> Assim, no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres do Governo Federal, os quatro principais eixos de atuação referem-se a estas áreas.

<sup>6</sup> Segundo MEDEIROS (1999), na política universalizada todos os indivíduos têm direito de acesso a determinados serviços públicos, e na política focalizada os recursos disponíveis são concentrados em uma população de beneficiários cujo público-alvo, em geral, é aquele em maior desvantagem, tais como os pobres e as minorias. MEDEIROS (1999) *apud* SARAIVA, André Luis L. R. Políticas sociais: focalização *versus* universalização. In: *Revista do Serviço Público*. Ano 55, n. 3, jul-set. 2004, p. 91. Para o debate tratando da questão racial, ver especialmente PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz Marcelo. Reflexão e espanto: a questão racial nas políticas de assistência social da criança e do adolescente. Disponível em [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br) Acesso em dez 2005.

<sup>7</sup> Ver CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. In: *Caderno de Textos - A Intersecção das Desigualdades de Raça e Gênero: implicações para as políticas públicas e os direitos humanos*. Rio de Janeiro, IBAM/Consulado Geral dos EUA-RJ/O Globo/UNIFEM/SEPP/SPM/DFID, 2004.

sociais, grupos geracionais, raciais e étnicos, profissionais, em meios urbano e rural, apresentando necessidades físicas especiais ou orientações sexuais diversas, “as mulheres” formam um grupo heterogêneo cuja identificação se faz por esta posição menos valorizada na sociedade.<sup>8</sup>

Tabela 1

Composição da população por cor/raça e sexo - Brasil - 2003

	Branco	Pretos e Pardos	Indígenas, Amarelos e Ignorados
Homem	53.3	50.9	0.6
Mulher	46.2	48.5	0.6

Fonte: UNIFEM; IPEA. Retrato das Desigualdades. CD-ROM. Programa Igualdade de Gênero e Raça. Brasília: UNIFEM, 2005.

A falta de serviços básicos prestados pelo Estado, como os de Infra-Estrutura Urbana, Segurança, Educação e Saúde, não atinge igualmente todos os grupos sociais. Em termos de infra-estrutura, por exemplo, o cuidado doméstico - papel social culturalmente atribuído às mulheres - faz com que sejam elas a percorrerem grandes distâncias à procura de água ou sejam as principais prejudicadas por sua escassez ou má qualidade. A falta de acesso à energia elétrica interfere negativamente na organização e no planejamento da economia doméstica, a cargo também das mulheres, dificultando o exercício de tarefas que são cruciais para a reprodução social.

Em épocas de recessão, por exemplo, é mais difícil para as mulheres inserirem-se no mercado formal de trabalho com benefícios trabalhistas do que para os homens, sobretudo para as mulheres negras. Como responsáveis prioritárias pelo ambiente doméstico, elas muitas vezes são empregadas como trabalhadoras domésticas, sem direitos trabalhistas (ver Tabela 3). A falta de creches públicas é outro fator que dificulta a sua inserção no mercado de trabalho, principalmente no mercado formal. As tarefas femininas desempenhadas no âmbito da família são consideradas em nossa

<sup>8</sup> Ver BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

sociedade como de menor *status* e valor, são mal remuneradas e invisíveis e, como se sabe, nem mesmo são pagas ou contabilizadas.

Nos últimos anos, as mulheres têm assumido cada vez mais o posto de chefes de família e, em alguns casos, o que ganham corresponde à única fonte de renda familiar. Como as estatísticas apontam freqüentemente (ver Tabela 3), os salários femininos são mais baixos do que os masculinos.<sup>9</sup> Desta forma, não é difícil perceber que a pobreza e o desemprego afetam mais as mulheres - e conseqüentemente as crianças - do que os homens. Políticas de promoção de equidade na área de Trabalho e Renda podem, portanto, priorizar as mulheres. Como chefes de família, devem também estar à frente nos Programas de Habitação, nos quais a titularidade da residência pode ser dada a elas, independente da situação conjugal. Outras formas são a constituição de cooperativas de produtoras rurais e de artesãs.

Mais recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário vem atendendo às demandas do Movimento de Mulheres, dando a titularidade de terras de assentamentos de reforma agrária a elas, bem como linhas de financiamento agrícola. Esta é uma das formas de garantir a geração de renda para as mulheres do campo e a continuidade do investimento na família.

As mulheres, por outro lado, sofrem uma série de violências específicas. Além dos crimes sexuais e de assédio, elas são vítimas da violência doméstica. Cabe ao município implementar políticas de combate à violência contra as mulheres de todas as idades e gerações por meio de campanhas permanentes, mas também através de atendimento às vítimas que necessitem de apoio médico, psicológico, jurídico, dando a elas acesso a Programas de Geração de Renda e a casas-abrigo. Investimentos devem ser feitos no campo preventivo da violência de gênero, estimulando jovens em idade escolar, meninas e meninos, para a desconstrução das desigualdades de gênero.

---

<sup>9</sup> Para um aprofundamento nas desigualdades de gênero em termos econômicos, ver LOPEZ-CLAROS, Augusto; ZAHIDI, Saadia. *Empoderamento das Mulheres: avaliação das disparidades globais de gênero*. Fórum Econômico Mundial/UNIFEM, 2005.

Do ponto de vista da cidadania, o Plano Nacional de Direitos Humanos II indica, na proposta 173 do título “Garantia do Direito à Igualdade”, que é necessário “incentivar a criação de cursos voltados para a capacitação política de lideranças locais de mulheres, com vistas ao preenchimento da quota estabelecida para a candidatura de mulheres a cargos eletivos”.<sup>10</sup> A formação de lideranças femininas não deve visar apenas ao preenchimento das cotas para esse tipo de cargos, mas sim dar voz às necessidades das mulheres em sua pluralidade. Dessa maneira, no Orçamento Participativo de Porto Alegre, que teve início em 1989, as mulheres eram, em 1989/1990, apenas 9,1% dos membros do Conselho do Orçamento Participativo. Em 2001/2002, chegaram ao maior contingente, com 48,8%, estabilizando participação superior a 40% já a partir de 2000.<sup>11</sup>

É importante observar que a existência de mulheres em cargos públicos que implicam tomada de decisão, bem como em diversas instâncias representativas e de participação popular, é um meio para a construção de políticas para mulheres.<sup>12</sup> Ao mesmo tempo, é comum que elas tomem parte em processos políticos, como aqueles vinculados a Associações Comunitárias, mas sem preencherem os cargos representativos.<sup>13</sup> Essa dinâmica deve ser alterada, de modo a contribuir para uma nova cultura política na qual as mulheres alcancem postos que demandem a responsabilidade de decisão.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. *PNDH II*. 2.ed. Brasília, 2002.

<sup>11</sup> GOMES, Ângela Quintanilha; AMARAL, Cristiane Vianna (orgs.). *Olhar de Mulher: a fala das conselheiras do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003. p. 9.

<sup>12</sup> Para a forma como as mulheres constróem prioridades diferentes dos homens em termos de políticas públicas, bem como a necessidade da contribuição feminina no desenho de tais políticas, ver LOPEZ-CLAROS, Augusto; ZAHIDI, Saadia. *Empoderamento das Mulheres: avaliação das disparidades globais de gênero*. Fórum Econômico Mundial/UNIFEM, 2005.

<sup>13</sup> Sobre a participação feminina em políticas públicas para os bairros e comunidades, ver SOARES, Vera. Projeto Vila-Bairro: impacto nas relações de gênero? In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). *Governo Local e Desigualdades de Gênero*. São Paulo: Annablume, 2003.

Em síntese, o sexismo produz as desigualdades entre homens e mulheres, seja pela invisibilidade do trabalho feminino ou sua menor valorização, seja pela dificuldade de acesso ao poder e à tomada de decisões. As políticas públicas são veículos capazes de contribuir para a redução de tais desigualdades e o exame do orçamento público constitui-se em uma das condições de possibilidade para isso, como se pretende demonstrar ao longo deste Guia. Incidir sobre o processo de elaboração do orçamento público pode representar uma oportunidade ímpar para promover mudanças nas práticas sociais e no cotidiano da administração pública.

### Raça

O termo raça não está sendo utilizado neste trabalho com sentido biológico, mas sim social, isto é, como resultado das relações de poder e dominação. Isso significa dizer que, no caso brasileiro, existe uma correlação socialmente construída entre a aparência (raça/cor) das pessoas e seu lugar na trajetória social. A caracterização racial perdeu seu conteúdo biológico e ganhou um sentido sociológico que realça as relações sociais vistas pela sociedade como diferentes e, por isso, hierarquizadas. Sabe-se que no Brasil ser branco é mais valorizado do que ser negro ou não-branco.

**Tabela 2**

Composição da população por cor/raça, segundo as Grandes Regiões - 2003 (%)

REGIÕES	BRANCO	NEGRO	TOTAL
Norte	3.0	9.3	6.0
Nordeste	15.6	42.7	28.4
Sudeste	51.8	34.2	43.5
Sul	23.7	5.4	15.0
Centro-Oeste	5.9	8.5	7.1

Fonte: UNIFEM; IPEA. Retrato das Desigualdades. CD-ROM. Programa Igualdade de Gênero e Raça. Brasília: UNIFEM, 2005.

Para Kabengele Munanga, professor de antropologia da USP,

*o conceito de raça, tal como o empregamos hoje, nada tem de biológico. É um conceito carregado de ideologia, pois como todas as ideologias ele esconde uma coisa não proclamada: a relação de poder e de dominação. A raça, sempre apresentada como categoria biológica, isto é, natural, é de fato uma categoria etno-semântica. De outro modo, o campo semântico do conceito de raça é determinado pela estrutura global da sociedade e pelas relações de poder que a governam. Os conceitos de negro, branco e mestiço não significam a mesma coisa nos Estados Unidos, no Brasil, na África do Sul, na Inglaterra, etc. Por isso que o conteúdo dessas palavras é etno-semântico, político-ideológico e não biológico.<sup>14</sup>*

Se o conteúdo fosse biológico, ser negro ou branco teria o mesmo significado em qualquer lugar do mundo, e não tem. Trata-se, então, de um significado socialmente determinado e que pode mudar de uma sociedade para outra. Neste sentido, o autor aponta para a necessidade de se observar o contexto sociocultural e político-ideológico do uso do próprio conceito de raça. No caso do Brasil, por exemplo, o Movimento Negro assim o utiliza. Ao fazê-lo, expõe as relações vigentes de dominação, historicamente constituídas no Brasil, entre negros e brancos, assim como a recorrência da prática social do racismo, que exclui os negros das melhores posições na sociedade, a eles delegando, muitas vezes, as piores. Se os negros ainda formam grande parte do contingente pobre do país, isto não se deve apenas ao passado histórico escravocrata, mas à falta de políticas públicas presentes para alterarem essa realidade. Privá-los das melhores posições significa garanti-las para o contingente branco da população, sobretudo nos estratos econômicos superiores.

Outro termo vastamente utilizado como sinônimo de raça é etnia. O que difere raça de etnia, para Munanga (2003), é o conteúdo. No

---

<sup>14</sup> MUNANGA, Kabengele. *Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação- PENESB-RJ, 5 nov. 2003.

conceito de raça privilegia-se o conteúdo morfológico, ou seja, características típicas da forma e da biologia dos indivíduos. No de etnia, o que se privilegia são as formas de inserção sociocultural, histórica e psicológica dos grupos sociais.

*Uma etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum; têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território.*<sup>15</sup>

Tomando-se os índios como exemplo, eles seriam considerados uma “raça”, mas há muitas línguas diferentes entre os grupos indígenas brasileiros, que apresentam distintos costumes e formas sociais. Assim, pode-se dizer que os índios constituem diversos grupos étnicos. O mesmo ocorre entre negros e brancos. Originalmente, foram pretos de diversos grupos étnicos africanos que formaram o contingente de escravos do Brasil. Da mesma forma, há diferenças culturais entre grupos brancos de origem europeia, por exemplo, alemães e italianos, assim como há diversidades culturais entre os orientais: japoneses, chineses e coreanos. Certas nações podem ser constituídas apenas de uma etnia, entre elas, algumas sociedades indígenas brasileiras, africanas, asiáticas e australianas. Essas etnias, ao migrarem para outros países, transformam-se em parte de seu contingente populacional, perdendo ou não alguns de seus traços culturais.

Ricardo Henriques<sup>16</sup> demonstra com dados estatísticos que o pertencimento racial tem importância significativa na estruturação das desigualdades sociais e econômicas no Brasil, e chega à conclusão de que se faz necessário redefinir os horizontes de igualdade de oportunidades entre brancos/as e negros/as estabelecendo políticas públicas explícitas de inclusão racial. Para que seja possível esperar

---

<sup>15</sup> MUNANGA, Kabengele. *Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação- PENESB-RJ, 5 nov 2003.

<sup>16</sup> HENRIQUES, Ricardo. *Raça & Gênero no Sistema de Ensino: os limites das políticas universalistas em educação*. Brasília:- UNESCO, 2002.



por um novo rumo nas relações raciais, precisa-se admitir que por mais que o conceito de raça permita, muitas vezes, fazer passar por naturais os preconceitos, os interesses e os valores sociais negativos, tal conceito tem uma realidade social plena. O combate ao comportamento social que ele enseja é impossível de ser travado sem que se lhe reconheça a realidade social que só o ato de nomear permite. No entanto, se para alguns cientistas a raça não existe, no imaginário coletivo de diversas populações há ainda raças fictícias e outras construídas a partir de diferenças, como a cor da pele e outros critérios morfológicos ou mesmo históricos, como a seguir sintetiza Munanga: “É a partir dessas raças fictícias ou ‘raças sociais’ que se reproduzem e se mantêm os racismos populares”.<sup>17</sup>

Se as mulheres ocupam uma posição desprivilegiada em nossa sociedade, o mesmo pode ser dito com relação às variáveis raciais. Não apenas o gênero, mas cor/etnia/raça tem sido fator determinante na posição social. Assim, índices de renda, mortalidade infantil, expectativa de vida, entre outros, freqüentemente apontam para um prejuízo da população negra no acesso a direitos. O combate a esta situação não tem sido fácil. Embora o Governo Federal venha implementando uma série de ações e programas voltados para a promoção da melhoria de vida dos afro-descendentes no país,<sup>18</sup> nas esferas municipal, estadual e mesmo federal enfrentam-se dificuldades na implementação de políticas locais.

As políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial costumam abranger as seguintes áreas:<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> MUNANGA, Kabengele. *Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação - PENESB-RJ, 5 nov 2003. p. 6.

<sup>18</sup> BRASIL. SEPIR. *Relatório de Atividades 2004 - Promoção da Igualdade Racial*. Brasília:, 2005.

<sup>19</sup> Ver BRASIL. Decreto Nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Disponível em [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4886.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm). Acesso em 13 de out. 2005. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Ver também BRASIL sem Racismo. Disponível em <http://www.lula.org.br/assets/racismo.pdf>. Acesso em 13 de out. 2005.

- Trabalho, emprego e renda
- Cultura e comunicação
- Educação e saúde
- Terras de quilombolas
- Mulheres negras (gênero e raça)
- Juventude
- Segurança pública
- Gestão pública<sup>20</sup>

### **Gênero e Raça: implicações para as políticas públicas**

Pensa-se, de um modo geral, que políticas de combate à pobreza são o bastante para melhorar a qualidade de vida dos negros, quando - é necessário frisar uma vez mais - elas não combatem o racismo e a desvalorização da cultura afro-brasileira. O combate à pobreza é importante, mas também ela não é homogênea. Trata-se, na verdade, de um elemento intrinsecamente relacionado à raça, ou de forma mais ampla, à etnia. Assim, por exemplo, políticas de geração de renda devem priorizar, de uma forma geral, além das mulheres, os negros e os afro-descendentes.

Os indicadores sociais disponíveis não deixam dúvidas de que a população negra ganha menos do que a população branca (ver Tabela 3) e apresenta taxas de desemprego maiores, menor escolaridade e mais dificuldade de inserção em certos setores do mercado de trabalho.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> No Decreto Nº 4.886 existe a área de Relações Internacionais e suas ações estão mais próximas das ações do Governo Federal. Entretanto, no documento "Brasil sem Racismo" foi acrescentado uma outra área: gestão pública.

<sup>21</sup> Embora o nível educacional esteja relacionado ao incremento de renda, na comparação entre a população negra e a branca este não parece ser o fator crucial que explica a discrepância de renda quando os níveis de escolaridade são os mesmos. Para acompanhar a discussão a esse respeito, ver FIGUEROA, Alba Lucy G. Contextualização Conceitual e Histórica. In: BRASIL. *Seminário Nacional de Saúde da População Negra*. Brasília, ago. 2004b.

Contudo, como afirmado acima, as mulheres não constituem um grupo homogêneo. Isto quer dizer que o problema da discriminação no trabalho afeta mais um grupo do que outros. Este é o caso das mulheres negras. De acordo com as estatísticas, se as mulheres ganham menos do que os homens, as mulheres negras recebem ainda menos do que as mulheres brancas.<sup>22</sup> Políticas de promoção de equidade na área de trabalho e renda devem, portanto, priorizar estratégias combinadas de inserção de mulheres e de afro-descendentes no mercado de trabalho e, por conseguinte, conferir prioridade à inserção das mulheres negras devidamente qualificadas para ocuparem postos no mercado.

O número de homens e de mulheres brancos com ocupação é maior do que o número de negros e negras na mesma situação (ver Tabela 3). Existe uma desvantagem da população negra com relação à branca quanto a cargos e a profissões com melhor remuneração e maior *status* - funcionários públicos, empregados com carteira, empregadores. Com relação aos empregados com carteira, os homens brancos correspondem a 37,1%, as mulheres brancas a 30,9%, os homens negros a 29,4% e as mulheres negras a apenas 19,9%. Confirma-se, através destes dados, a segregação por sexo no mercado de trabalho formal. No entanto, mais grave é a situação das mulheres negras: são elas as menos favorecidas diante de quaisquer dos outros grupos. A maioria dos empregadores também é homem e branco; a sua minoria é composta de mulheres negras.

Quando se trata do trabalho desqualificado e informal, a situação inverte-se: são os homens e as mulheres negras que lideram as estatísticas. No trabalho doméstico (emprego doméstico), as mulheres negras são a maioria (22,2%), embora apenas 23,4% tenham carteira assinada. As mulheres brancas nesta ocupação são 13,2%, sendo que 29,9% delas com carteira assinada. Os homens têm pouca expressividade nesta ocupação: são 1,0% entre os negros e 0,7% entre os brancos. Devido a uma diversidade de fatores, entre eles o

---

<sup>22</sup> Escritório Nacional "Zumbi dos Palmares". Desigualdades Raciais no Brasil. s/n, 2000.

desemprego, a proporção de pobres negros é maior do que a de pobres brancos: 44,1% e 20,5%, respectivamente. A incidência da extrema pobreza atinge um grupo bem definido, qual seja, a população negra. Neste caso, negros e negras apresentam a mesma taxa de 19,1% em oposição aos 7,1% de homens brancos e aos 7,0% de mulheres brancas.

Com relação aos rendimentos dos chefes de família, percebe-se que os homens brancos recebem mais que o dobro que homens e mulheres negros e um pouco mais que as mulheres brancas. Homens brancos chefes de família têm uma renda domiciliar per capita de R\$ 500, enquanto a renda média domiciliar dos homens negros chefes de família é de apenas R\$ 216, menos da metade. Entre as mulheres brancas chefes de família ela é de R\$ 470, e entre as mulheres negras chefes de família é de R\$ 219. Constata-se, portanto, que as mulheres recebem menos que os homens, mas as mulheres negras recebem menos que as mulheres brancas, confirmando a superposição de formas de discriminação interseccional, ou seja, por sexo conjugado à raça (ver Box 1).

No que tange à Educação, deve-se observar que, conforme indicam os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs):<sup>23</sup>

*embora tenha sido muito salientado o papel de reprodutora de mecanismos de dominação e exclusão, atribuídos historicamente à escola, cabe lembrar que potencializar suas possibilidades de resistência e transformação depende também, ainda que não exclusivamente, das opções e das práticas dos educadores.*

Ou seja, os professores devem ser capacitados a romperem com o racismo e o sexismo, de modo a levarem a escola a contribuir para a formação de indivíduos mais tolerantes quanto às diferenças e menos tolerantes quanto às injustiças, inclusive as sociais. Assim, uma educação inclusiva apresenta espaço para se pensar a diferença, para combater as injustiças e para formar cidadãos plenos. Note-se a

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Parâmetros Curriculares Nacionais – pluralidade cultural e orientação sexual*. Temas Transversais. v. 10. Brasília, 1997. p. 41

Tabela 3

Indicadores de trabalho, emprego e renda por cor/raça e sexo  
Brasil - 2003 (%)

INDICADORES		COR/RAÇA	HOMENS	MULHERES
Taxa de ocupação das pessoas de 10 anos ou mais por sexo, segundo cor/raça em 2003.		BRANCOS	91.7	86.7
		NEGROS	90.1	83.4
População desocupada a partir dos 10 anos por sexo, segundo cor/raça em 2003.		BRANCOS	8.3	13.3
		NEGROS	9.9	16.6
Distribuição da população ocupada de 16 anos ou mais por cor/raça, segundo sexo e posição na ocupação em 2003	Funcionário público	BRANCOS	5.6	10.0
		NEGROS	4.5	7.8
	Com carteira	BRANCOS	37.1	30.9
		NEGROS	29.4	19.9
	Sem carteira	BRANCOS	18.4	13.3
		NEGROS	27.8	14.0
	Conta própria	BRANCOS	26.0	15.7
		NEGROS	27.5	17.2
	Empregador	BRANCOS	7.7	3.6
		NEGROS	2.9	1.2
	Empregado doméstico	BRANCOS	0.7	13.2
		NEGROS	1.0	22.2
	Outros	BRANCOS	4.5	13.3
		NEGROS	6.8	17.6
Proporção de trabalhadoras domésticas que possuíam carteira de trabalho assinada segundo cor/raça em 2003		BRANCAS	-	29.9
		NEGRAS	-	23.4
Proporção de pobres segundo cor/raça em 2003		BRANCOS	20.5	
		NEGROS	44.1	
Proporção de pessoas extremamente pobres por sexo, segundo cor/raça em 2003		BRANCOS	7.1	7.0
		NEGROS	19.1	19.1
Média da renda domiciliar <i>per capita</i> segundo sexo e cor/raça do chefe do domicílio em 2003		BRANCOS	500.1	470.3
		NEGROS	216.8	219.0

importância da implementação da Lei 10.639/03, que estabelece a obrigatoriedade de ensino de História da África e Cultura Afro-Brasileira no Ensino Fundamental. Para isto, é necessário que professores sejam capacitados e que material didático específico seja adquirido e utilizado.

O *deficit* educacional entre negros/as e brancos/as é grande. Crianças negras enfrentam maiores dificuldades na matrícula e na conclusão da primeira série do Ensino Fundamental.<sup>24</sup> Em geral, a população branca apresenta mais anos de estudos do que a negra e o analfabetismo é maior entre esta última (ver Tabela 4). As mulheres têm uma leve

Tabela 4

Indicadores de educação por cor/raça e sexo - Brasil - 2003 (%)

INDICADORES		COR/RAÇA	HOMENS	MULHERES
Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade por sexo, segundo cor/raça em 2003		BRANCOS	7.6	7.6
		NEGROS	5.5	5.8
Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade por sexo, segundo cor/raça em 2003		BRANCOS	6.7	7.4
		NEGROS	17.2	16.5
Taxa de Escolarização líquida por sexo, segundo cor/raça e nível/modalidade de ensino em 2003	EDUCAÇÃO INFANTIL	BRANCO	34.4	35.2
		NEGRO	32.2	33.1
	ENSINO FUND.	BRANCO	94.8	95.2
		NEGRO	92.2	93.3
	ENSINO MÉDIO	BRANCO	49.5	60.1
		NEGRO	27.9	36.3
	ENSINO SUPERIOR	BRANCO	14.9	18.2
		NEGRO	3.7	5.2

Fonte: UNIFEM; IPEA. Retrato das Desigualdades. CD-ROM. Programa Igualdade de Gênero e Raça. Brasília: UNIFEM, 2005.

<sup>24</sup> PENA, Maria Valéria Juno et al. *A Questão de Gênero no Brasil*. Brasília: Banco Mundial/Cepia, 2005.

vantagem com relação à escolaridade. Na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, essa diferença permanece, mas de forma não muito alarmante. No Ensino Médio, a distância da taxa de escolarização entre brancos/as e negros/as aumenta. A taxa de escolarização dos homens brancos é de 49,5% enquanto a dos homens negros é de 27,9%. A distância aumenta entre as mulheres negras e brancas: as primeiras apresentam taxa de escolarização de 36,3%, enquanto as segundas, de 60,1%. No Ensino Superior, a taxa de escolaridade das mulheres brancas é 18,2% e a das negras, 5,2%: o número de mulheres brancas é três vezes maior que o de mulheres negras. O número de homens brancos no Ensino Superior é quatro vezes maior que o de negros.

Já o problema habitacional recai, principalmente, sobre a população negra, uma vez que esta é, em sua maioria, a população pobre moradora de periferias e favelas e que, por conseguinte, merece atenção especial por parte do poder público. No momento de formulação e execução de uma política habitacional, é preciso que o diagnóstico do problema tenha um corte racial. Por isso, a importância de dados desagregados por cor/raça e cruzamentos por gênero e cor/raça. Os créditos de financiamento da casa própria e para a compra de material de construção ainda estão longe do poder de compra dos segmentos mais pobres. Uma política de financiamento que vise diminuir as desigualdades precisa priorizar e diagnosticar qual é o *deficit* entre a população afro-descendente.

A questão da terra também merece destaque. As comunidades quilombolas sobreviveram às discriminações, às injustiças, à invisibilidade e ao total abandono do poder público ao longo da história, mantendo sua integridade cultural de origem étnica africana. O modo de vida quilombola fez com que desenvolvessem e preservassem formas peculiares de produzir, viver e festejar, enraizadas na ancestralidade e na maneira coletiva de pensar e agir. Seus bens materiais e imateriais são garantidos pela Constituição Federal, não havendo possibilidade de existência quilombola sem o domínio do território e a plenitude cultural.

Tanto quanto o título de propriedade da terra, é preciso que as comunidades quilombolas tenham reconhecimento público em função



da sua história na construção material e moral da sociedade brasileira. Trata-se de uma reparação histórica aos descendentes de milhões de escravos africanos que viabilizaram a edificação do Brasil. Como representantes de parte do patrimônio histórico-cultural e ambiental do Brasil, eles têm direitos e merecem um modelo de desenvolvimento especial que respeite a etnicidade e que seja ambientalmente sustentado, como mostra a história da existência quilombola. Em outras palavras, é necessário que as políticas públicas sejam planejadas para eles a partir de uma perspectiva do etnodesenvolvimento.

Quanto à Saúde, é importante que se ofereça serviço de qualidade para toda a população. Para as mulheres, especialmente, que a saúde reprodutiva não se limite ao planejamento familiar. Para a população negra, é necessário observar que muitas doenças que apresentam são causadas pela pobreza. O preconceito, entretanto, parece interferir nos serviços de Saúde como, por exemplo, na maior taxa de mortalidade de mulheres e crianças negras no parto.<sup>25</sup> Algumas doenças, todavia, são características deste grupo racial, como a anemia falciforme,<sup>26</sup> e devem ser observadas pelos profissionais que trabalham nessa área. Tanto mulheres quanto afro-descendentes têm recebido atenção especial do Governo Federal no que tange a programas de saúde voltados especificamente para eles, embora muitas vezes de forma incipiente. Cabe então ao município colocar em prática ou manter e ampliar tais serviços, auxiliando na consolidação de políticas/programas adequados.

Fica explícito, com relação aos indicadores de saúde (ver Tabela 5), que a população negra é a que mais utiliza os serviços públicos do

---

<sup>25</sup> Segundo o Caderno de Textos do Seminário Nacional de Saúde da População Negra (BRASIL, 2004b, p.7), em 2000 esta taxa era 2.9 vezes maior entre as negras em relação às brancas.

<sup>26</sup> A anemia falciforme é hereditária e mais comumente encontrada na população preta e parda. Causa dor aguda, febre, icterícia e outras complicações. Pode ser diagnosticada em bebês por meio do teste do pezinho e em adultos pelo exame de eletroforese da hemoglobina. Apesar de não haver cura para a doença, há tratamento (PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE, s/d).

Sistema Único de Saúde - SUS. Os homens negros e as mulheres negras empatam com 76% na proporção de atendimentos pelo SUS. Já os homens brancos utilizam um pouco mais o serviço público de saúde que as mulheres brancas: 55,1% e 53,5%, respectivamente. Com relação à proporção de pessoas com planos de saúde, os brancos são os que mais usufruem desse serviço. O grupo das mulheres brancas é o que detém a maior proporção, 35,6%, enquanto apenas 15,6% das mulheres negras possuem plano de saúde, ou seja, menos da metade. A proporção dos homens brancos com plano de saúde é de 31,7% contra 13,9% dos homens negros, novamente menos da metade. Os dados também mostram que a proporção de negros e negras que nunca foram ao dentista é maior do que a observada entre brancos e brancas. As mulheres vão mais ao dentista do que os homens.

**Tabela 5**

Indicadores de saúde por cor/raça e sexo- Brasil - 2003

INDICADORES		COR/RAÇA	HOMENS	MULHERES
Proporção de atendimentos cobertos pelo SUS por sexo, segundo cor/raça em 2003.		BRANCOS	55.1	53.6
		NEGROS	76.1	76.0
Cobertura de planos de saúde por sexo, segundo cor/raça em 2003.		BRANCOS	31.7	35.6
		NEGROS	13.9	15.6
Proporção de pessoas que consultaram dentista segundo cor/raça em 2003	JÁ FORAM AO DENTISTA	BRANCOS	86.8	89.1
		NEGROS	77.9	81.7
	AO DENTISTA	BRANCOS	13.2	10.9
		NEGROS	22.1	18.3

Fonte: UNIFEM; IPEA. Retrato das Desigualdades. CD-ROM. Programa Igualdade de Gênero e Raça. Brasília: UNIFEM, 2005.

Embora a Segurança Pública não seja propriamente uma atribuição municipal, o/a gestor/a público/a pode contribuir para a formação de uma cidade mais segura. A violência não é causada em função de uma só dimensão ou de uma variável independente que é capaz de ser combatida apenas com medidas coercitivas provenientes do aparato de Segurança Pública, mas deve ser considerada uma das

manifestações de um conjunto de injunções que comprometem a cidadania e a dignidade humana.

A violência desvela as contradições da desigualdade social, seja pela polarização social da renda, seja pela ausência histórica do Estado nas áreas pobres e desassistidas. Dessa forma, o processo excludente de urbanização, no qual grande parte dos moradores de periferia não tem acesso a direitos sociais básicos, como saúde, educação de qualidade, moradia digna e equipamentos urbanos de infra-estrutura, possibilita a instalação e a proliferação da violência urbana. Portanto, a promoção de serviços de infra-estrutura, programas de geração de emprego e renda e acesso à Justiça contribuem para a sua diminuição, na medida em que também diminui a desigualdade no acesso a direitos sociais básicos de cidadania.

Observe-se, ainda, todas as formas de violência no campo, de um modo geral relacionadas à posse e ao uso de terras. Para além das chacinhas que atingem sistematicamente os trabalhadores rurais sem-terra, há de se conterem também as manifestações contemporâneas do trabalho escravo, que prende o trabalhador rural pelo endividamento. O campo é área tradicionalmente explosiva no país, onde o poder público encontra dificuldades de atuar em vista da capacidade de influência dos setores ruralistas privados, sobretudo dos grandes proprietários de terras. Embora a fraca atuação do poder público no campo não seja tão explorada nos meios de comunicação quanto a sua incipiente atuação em periferias urbanas e favelas, ela também é responsável pelo empobrecimento da população rural em geral - hoje já habitando territórios favelizados no campo - e pelos homicídios contra homens e mulheres. Observar o impacto diferenciado das condições rurais de vida em homens e mulheres, negros/as e brancos/as, é fundamental para a construção da equidade.

Reflexo do processo de urbanização excludente, a segregação socioespacial urbana tornou-se uma marca recorrente na consolidação das periferias, em vista de melhores condições dos segmentos mais altos e médios da sociedade de disputarem as prioridades dos

investimentos públicos, relegando a um segundo plano as demandas das classes mais pobres. No que se refere à população afro-descendente,<sup>27</sup> estando confinada em áreas pobres, está mais sujeita à violência do que outros grupos. A imagem de periferias e favelas como ambientes violentos atingiu principalmente os seus moradores, aumentando os círculos viciosos da violência cotidiana em que pobres e negros tornam-se os mais temidos e os mais acusados, justificando a violência e a repressão que sofrem, principalmente por parte do Estado.

\* \* \* \* \*

Há muitas formas de se implementarem políticas sociais de promoção da igualdade de gênero e raça, mas o importante é que essas políticas sejam executadas e que seus resultados resultem em benefício efetivo do público-alvo e na mudança da situação real a ser transformada. Por exemplo, os municípios ou as regiões que compartilham de um mesmo problema ou que apresentam características similares podem formar consórcios ou redes que envolvam Programas conjuntos com outros municípios. Recursos financeiros podem ser obtidos em parcerias com ministérios, empresas privadas ou financiadores internacionais, entre outros, mas é preciso que sejam bem aplicados.

Recursos exclusivos do orçamento municipal devem ser destinados especificamente a essas Ações de Governo, pois dispor de recursos representa o passo inicial da implementação de uma Ação. Em outras palavras, é preciso que as Ações de promoção de equidade de raça e gênero estejam contempladas nos principais instrumentos de gestão e planejamento, como o PPA, a LDO e a LOA.

---

<sup>27</sup> HERINGER, Rosana. Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil. In: *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 23, nº.-2, 2001, p.291-334.

Esta publicação foi pensada como uma contribuição para aqueles interessados em empreenderem tais ações e, também, para aqueles cuja percepção não havia sido despertada ainda para o tema. O/a gestor/a municipal deve ter em mente, para utilizar este instrumento, que a população do município não forma um contingente homogêneo e que, portanto, cabe um diagnóstico sobre o público-alvo de cada Programa, de forma a atender às suas necessidades específicas na promoção da equidade, como a seguir será ilustrado.

O/a gestor/a deve estar atento/a para as especificidades e a superposição de problemas no momento do diagnóstico de sua realidade. O modelo abaixo mostra a importância de se compreender a necessidade de implementação de políticas de gênero e raça, mas também de se fazer a distinção dos grupos mais afetados pelo problema e a identificação de outras variáveis estruturais que contribuem para que um grupo esteja em situação de vulnerabilidade. O modelo de interseccionalidade, isto é, de conjugação das variáveis gênero e raça (ver Box 1), pretende corrigir erros de diagnósticos no momento de análise das diversas formas de subordinação.

A discriminação interseccional é particularmente difícil de ser identificada em contextos nos quais as variáveis econômicas, culturais e sociais formam o pano de fundo que coloca as mulheres em uma posição em que são afetadas por outros sistemas de subordinação. Por ser tão comum, esse “pano de fundo” (estrutural) é, muitas vezes, invisível. O resultado é que somente o aspecto mais imediato da discriminação é percebido, enquanto a estrutura que coloca as mulheres em tal posição de subordinação permanece obscurecida. Dessa forma, intervenções em termos de políticas públicas com visões e diagnósticos parciais do problema podem vir a produzir resultados ineficientes e/ou contraproducentes. O Box 1, a seguir, apresenta uma comparação entre o modelo de interseccionalidade e o modelo tradicional de diagnóstico.

**Box 1**

Comparação entre o modelo de interseccionalidade<sup>28</sup> e os modelos tradicionais para diagnóstico de beneficiários de políticas públicas

Modelo de Interseccionalidade	Modelos Tradicionais
<p><b>Metodologia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preocupação com uma análise ampla e complexa que permita desvendar as múltiplas dimensões do problema;</li> <li>Recomendação de se inserirem perguntas que tragam à tona diferenças intergrupais para um determinado caso, tais como: Onde está o sexismo nisso? Qual a sua dimensão de classe? Há alguma outra estrutura que contribua para a existência dessas condições e de sua reprodução?</li> <li>Com a interseccionalidade, as análises desse modelo não incorrem no erro de tratar todos os subgrupos da mesma maneira.</li> </ul>	<p><b>Metodologia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Os problemas são vistos como casos independentes e isolados. Não há a preocupação com a investigação da "intercambialidade" entre fatores considerados estruturais.</li> <li>Por não considerar relevante as diferenças intragrupoais, esse modelo incorre em erros.</li> </ul>
<p><b>Análise e coleta de informações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria na coleta de dados e desagregação dos dados, principalmente por raça e gênero e cruzamentos que permitam a visibilidade da condição da mulher marginalizada;</li> <li>A análise contextual é a principal ferramenta de investigação na medida em que questiona a maneira como as mulheres vivem suas vidas, particularmente as mulheres negras.</li> </ul>	<p><b>Análise e coleta de informações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Base de dados muitas vezes desagregados apenas por sexo;</li> <li>Análise de "cima para baixo", ou seja, a análise dominante está estruturada como uma investigação categórica;</li> <li>Falta de informações sobre mulheres racialmente marginalizadas.</li> </ul>
<p><b>Organização e institucionalização do discurso dos Direitos Humanos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Defende a permanente necessidade do aumento de organizações que defendam os discursos de raça como forma de forjar um consenso sobre a adoção da perspectiva de raça (<i>race mainstreaming</i>) nas políticas;</li> <li>Revisar os mecanismos nacionais para determinar a possibilidade de as mulheres buscarem proteção e reparação contra a discriminação interseccional;</li> <li>Apoiar a incorporação da perspectiva de raça semelhante àquela dispensada à incorporação de gênero;</li> <li>Ampliar a participação direta dos grupos marginalizados nos discursos de Direitos Humanos.</li> </ul>	<p><b>Organização e institucionalização do discurso dos Direitos Humanos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento desigual dos discursos de raça e gênero;</li> <li>Falta de conscientização quanto às implicações de raça, etnia, cor e outros fatores que contribuem para o abuso quanto aos Direitos Humanos que as mulheres enfrentam.</li> </ul>

<sup>28</sup> Este Box foi elaborado pela equipe do projeto a partir de uma leitura do trabalho: CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. In: Caderno de Textos - A Intersecção das Desigualdades de Raça e Gênero: implicações para as políticas públicas e os direitos humanos. Rio de Janeiro: IBAM/Consulado Geral dos EUA-RJ/O Globo/UNIFEM/SEPPPIR/SPM/DFID, 2004.

## 2. Planejando a mudança com participação

Ao contrário do/a gestor/a privado/a, cujas responsabilidades se voltam para assegurar a eficiência da produção e o lucro, o/a gestor/a público/a tem responsabilidades ampliadas. No caso do/a gestor/a municipal, por exemplo, suas decisões e ações devem estar orientadas para o bem comum da população do município. Neste sentido, como beneficiária das políticas públicas, a população local deve compartilhar de tais responsabilidades, participando do planejamento e das decisões sobre as políticas públicas que os afetam diretamente. O planejamento, contudo, envolve não apenas a elaboração do plano, mas a alocação dos recursos capazes de viabilizá-lo, sua execução, o acompanhamento do gasto público e a fiscalização das ações relacionadas aos objetivos compartilhados.

Com o avanço da democracia no Brasil, o envolvimento da população no planejamento municipal não apenas tornou-se uma obrigação, determinada constitucionalmente, mas a prática de uma gestão participativa, em muitos municípios, tem se estendido ao conjunto de decisões públicas, sendo um padrão que as orientações referentes à concepção do orçamento público e ao seu acompanhamento sejam compartilhadas pela população local.

Assim, a participação popular, no que se refere à gestão municipal, vem cada vez mais se ampliando, estando presente na concepção das políticas setoriais pela via dos Conselhos, na discussão sobre rumos estratégicos do desenvolvimento nos Fóruns de Desenvolvimento Sustentável que se multiplicam com força no país, na elaboração dos Planos Diretores, nas Audiências Públicas obrigatórias segundo o Estatuto da Cidade e, finalmente, com a multiplicação de práticas de Orçamento Participativo. Essa participação visa garantir a adequação da ação governamental às necessidades da população, permitindo ainda que as políticas públicas e, sobretudo, as contas públicas sejam mais transparentes. Uma das formas mais eficazes de participação popular na gestão pública é o Orçamento Participativo, cuja experiência pioneira implementada no município de Porto Alegre/RS, no final da década de 1980, vem se estendendo a todo o país, tornando-se um modelo internacionalmente conhecido.



Tal prática permite à população não apenas influenciar a concepção de políticas que a afetam diretamente, como proporciona a sua interferência sobre o gasto público. Pensar em Planejamento e Orçamento Municipal desde uma ótica de gênero e raça, temas novos na agenda local, impõe este chamamento à participação, uma vez que apenas com a efetiva inclusão dos respectivos grupos de representação no debate sobre a concepção e a implementação de políticas públicas locais se conseguirá alcançar os resultados almejados de promoção de processos de inclusão social de mulheres, de afro-descendentes e, em especial, de mulheres afro-descendentes.

Assim, neste capítulo, serão apresentados aspectos instrumentais do planejamento e do processo orçamentário no município, ao mesmo tempo em que se explorarão condutas e métodos capazes de potencializar a participação da população - em especial dos grupos aqui em destaque - na gestão pública municipal.

## O Beneficiário Deve Compartilhar Decisões

*Não é certo deixar somente nas mãos dos governos a tarefa de impulsionar orçamentos com enfoque de gênero.<sup>29</sup>*

Políticas públicas são executadas pelos poderes públicos por meio da ação dos respectivos gestores. Isto não significa que todo o processo - do planejamento à implementação e ao acompanhamento - deva estar a cargo exclusivamente do/a gestor/a público/a. A população contemplada, isto é, os beneficiários ou o público-alvo, precisa estar presente ao longo de todo o ciclo, constituindo-se também todos eles sujeitos ativos do processo, participando do planejamento, do monitoramento, da fiscalização, da avaliação e, muitas vezes, da própria execução da ação. Os/as beneficiários/as, contudo, não devem ser os/as únicos/as a ter o direito à participação no desenho

<sup>29</sup> Traduzido de BALMORI, Helena Hofbauer. Género y presupuestos: una herramienta práctica para avanzar hacia la equidad. In: *Género y Desarrollo en Breve*. Boletín de BRIDGE. Edición n. 12. marzo del 2003.

e na implementação de políticas públicas. Toda a sociedade tem o direito de participar, já que é a beneficiária direta das ações do Estado.

Tal ressalva torna-se ainda mais importante quando se trata de atuar sobre diferenças e desigualdades de gênero e raça. Isto porque qualquer sociedade, independente do tipo de estratificação social que tenha, é constituída de homens e mulheres e, pelo menos no caso do Brasil, todas as localidades têm em seu contingente populacional segmentos pertencentes a distintas raças ou etnias. Assim, gênero e raça são, em si, temas transversais<sup>30</sup> que precisam estar presentes em qualquer definição de Ação de cada Administração Municipal.

A luta pela participação popular é, na verdade, a luta por maior transparência na esfera governamental. É apenas por meio do acesso a informações e através da tomada de decisões que uma participação efetiva pode ser alcançada. Se a população não tem acesso a informações, não pode tomar decisões e, se suas decisões não forem respeitadas, então não há participação de fato. Trata-se, então, de construir uma nova cultura política para o país, na qual o/a gestor/a, mesmo sendo o principal responsável pelas Ações de Governo, possa compartilhar os objetivos, os esforços de implementação, as responsabilidades pela boa apropriação dos investimentos pela sociedade e, até mesmo, as restrições que circunstancialmente são impostas à sua ação.

---

<sup>30</sup> O termo transversalizar tem sido amplamente utilizado por ativistas e lideranças de diferentes movimentos sociais, especialmente o de mulheres e feministas, tendo sido incorporado por agências governamentais e de cooperação. O termo vem sendo empregado como expressão de um enfoque de políticas em que as dimensões de gênero e raça sejam adotadas por todos os setores de políticas públicas e não apenas por um único órgão da Administração, via de regra criado ou voltado especificamente para tratar de um determinado tipo de desigualdade ou discriminação - como no caso da população feminina e negra. De acordo com NASCIMENTO (2005, p.10), transversalizar significa "integrar sistematicamente as situações, prioridades e necessidades dos vários grupos sociopolíticos existentes em todas as Ações de governo, objetivando a promoção de igualdade".

Como também já foi enfatizado, a participação torna-se tanto mais conseqüente quanto mais ela incidir realmente sobre os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária dos municípios. Para fazê-lo, todavia, os representantes da população precisam conhecer, assim como os/as próprios/as gestores/as públicos/as, os elementos básicos que informam o processo de elaboração de tais instrumentos. Nesse sentido, a seguir serão explicitadas informações relativas aos principais instrumentos de gestão financeira dos entes da Federação.

### Do Planejamento à Gestão: PPA, LDO e LOA

*O planejamento governamental deve fornecer as condições para a formulação, a execução, a avaliação de planos, programas e ações de governo, de forma contínua e integrada. Assim, as atividades de planejamento devem resultar, entre outros, nos seguintes planos e programações de governo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).<sup>31</sup>*

O planejamento incide, portanto, em todos os níveis da Administração e por meio do processo de planejamento é que se estabelecem metas, objetivos e prioridades do governo, criando-se ainda as condições para a execução e o monitoramento das Ações. Na relação entre planejamento e orçamento residem as melhores possibilidades de uma adequada alocação de recursos, bem como de um melhor controle social do gasto público.

As políticas públicas, para garantirem recursos à sua execução, devem ser constituídas na forma de Programas ou Ações, cujos recursos precisam estar disponibilizados no orçamento municipal. Este orçamento é elaborado através de um processo mais amplo, determinado por três distintos instrumentos legais: o PPA, a LDO e finalmente a LOA.

---

<sup>31</sup> ROCHA, Nilton Almeida (org.). *Roteiro de Providências e Idéias para o Prefeito Eleito*. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. p.13.

## Programa e Ação

Primeiro, deve-se compreender o que é um Programa, pois esta palavra emerge em diversos momentos do planejamento administrativo e financeiro.

De acordo com a Portaria nº 42/99, Art. 2º, do Ministério do Orçamento e Gestão, programa “é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no PPA”. Portanto, um Programa estará sempre associado a um objetivo e a um conjunto convergente de metas mensuradas por indicadores. Reúne, dessa forma, um conjunto de Ações e inclui a previsão de gastos para a sua realização, bem como as unidades administrativas responsáveis pela realização de cada Ação ou conjunto de Ações, de maneira que os resultados sejam concretizados.

Para se pensar a formulação de um Programa, pode-se seguir o roteiro abaixo.<sup>32</sup> O primeiro passo é tentar responder a estas perguntas:

1. para que fazer? (objetivo);
2. por que fazer? (problema a resolver);
3. para quem fazer? (público-alvo).

Uma vez definidas as questões essenciais à caracterização do Programa, cabe responder a uma quarta questão: como fazer? Ou seja, é preciso definir quais as Ações que serão necessárias para concretizar um objetivo. Neste sentido, deve-se esclarecer que as Ações que constituem os Programas podem ser classificadas em três modalidades distintas:

- Atividade: refere-se a um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente,

---

<sup>32</sup> NASCIMENTO, Cláudio. *Planejamento e Gestão*. Oficina de Orçamento Público para Membros de Conselhos Setoriais. Fortaleza, Ceará. IBAM/DFID, 15 e 16 de fevereiro de 2005.

das quais resulta um produto necessário à manutenção e ao funcionamento da Ação de governo;

- Projeto: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a institucionalização, expansão ou aperfeiçoamento da Ação de governo;
- Operação Especial: dedica-se exclusivamente a classificar pagamentos ou cumprimentos de encargos sociais ou financeiros.

Para o planejamento de uma Ação específica, de um Programa ou de uma política pública, é necessário antes estabelecer qual o público-alvo a ser contemplado. O conhecimento analítico desse público-alvo é o próximo passo para planejar a política pública desejada. Com base no conhecimento do público-alvo e tendo-se clareza sobre o escopo do Programa para que se avance na concepção das Ações, cabe responder às seguintes perguntas:

1. A quem a Ação se destina?
2. Qual situação ela pretende modificar?
3. Como ela pretende modificar esta situação?
4. Que recursos - financeiros, humanos, materiais, institucionais etc. - deverão ser mobilizados para a efetivação da ação?
5. Onde encontrar os recursos necessários à implementação da Ação?
6. Quanto a Ação custará (em termos de custos financeiros)?
7. Existem dados/indicadores que permitam medir os resultados de sua Ação, ou seja, existe possibilidade de se comparar a situação anterior com a posterior à Ação?

Estas são as primeiras perguntas a serem respondidas em face do planejamento de cada Ação, do conjunto de ações que constituem o Programa e do conjunto de Programas que compõem a política

pretendida. Outras devem se seguir para o desenho e a real implementação da mesma.

Dentre estas primeiras e básicas questões apontadas, deve ser realçado que as duas primeiras - 1. quem são os beneficiários?, e 2. o que se pretende modificar com a intervenção? - estão associadas ao objeto e aos objetivos da Ação. Aqui se busca proporcionar meios para alterar positivamente a inclusão social e as condições de vida e progresso das mulheres e dos afro-descendentes da localidade. Assim, para que se tenha clareza sobre os objetivos de intervenções desta natureza será preciso conhecer a real situação das mulheres e dos afro-descendentes, quais são os indicadores sociais e econômicos que os caracterizam: a) como vivem?; b) como têm acesso a serviços sociais básicos, como Saúde, Educação e Assistência Social?; c) como se situam no mercado de trabalho? etc. Além das informações referentes ao setor (Saúde, Educação, Trabalho ou outros), será preciso conhecer, em específico, como se situam as diferenças e as distinções relativas a gênero e à raça em cada diagnóstico setorial.

Conhecidos o objeto e o objetivo da Ação pública, deve-se definir como se pretende atingir o objetivo, ou seja, deve-se procurar responder à terceira pergunta formulada. Ao fazê-lo, será necessário avaliar como aquele objetivo pretendido pode ser alcançado e de quais meios se dispõe para isto. Será necessário definir, então: a) o que está ao alcance de ser realizado pela administração municipal?; b) que responsabilidades podem ser compartilhadas com outros parceiros?; c) quais são as limitações da administração? Alcançando-se as respostas preliminares correspondentes às pergunta anteriores, torna-se possível delinear a estratégia da Ação, do Programa ou da política.

Pode-se, por exemplo, definir se se trata de um problema que será solucionado com a ampliação de recursos financeiros já direcionados para determinada atividade ou se é possível alcançar o objetivo apenas com a melhor focalização desses recursos. Ou ainda se seria importante uma campanha de sensibilização, um Programa de

capacitação, uma norma, ou outro tipo de intervenção que ocorresse antes ou paralelamente à Ação, ao Programa ou à política.

É necessário observar que nem sempre a mobilização de recursos financeiros expressivos é suficiente, ou mesmo necessária, para o sucesso de uma Ação. Muitas vezes queimam-se etapas importantes e de baixo custo que, se empreendidas, já gerariam resultados ou potencializariam os resultados dos investimentos.

No caso específico de gênero e raça, em que muitas vezes as situações de desigualdade social têm causas e origens em paradigmas histórico-culturais equivocados, uma campanha de esclarecimento efetuada em parceria com os respectivos movimentos sociais (Negro, de Mulheres e de Mulheres Negras) pode minimizar problemas recorrentes e fortalecer Ações de Governo.

Ao proceder ao mapeamento dos recursos financeiros e ao definir a estratégia para enfrentar a consecução do objetivo identificado, a quarta e a quinta perguntas também estarão sendo respondidas: 4. quais são os recursos (financeiros, humanos, materiais, institucionais etc.) necessários e mobilizáveis para se implementar a Ação?, e 5. onde estão tais recursos? Quando se trata de recursos financeiros, o município deve decidir se estes serão oriundos de um caixa único ou de um fundo. A identificação dos recursos de distintas naturezas e as diferentes parcerias que podem ser buscadas para viabilizar a Ação serão tanto mais fáceis e precisas quanto maior for a participação da população em todo o processo de planejamento.

Contudo, mesmo com a mobilização de recursos de distintas naturezas e em diferentes fontes, sempre será necessário que algum recurso financeiro público seja direcionado à implementação. Neste sentido, a incorporação das peças orçamentárias do município - PPA, LDO, LOA - torna-se fundamental. Para isto, será preciso responder à sexta questão, ou seja, será necessário dimensionar cuidadosamente os custos da atividade, assim como definir fontes e volume de recursos financeiros a serem mobilizados, compatibilizando-os com os objetivos e as metas pretendidas.

A última questão chama a atenção para a necessidade da construção e do uso de indicadores que permitam o monitoramento da eficácia da Ação, Programa ou política, mas também a avaliação de seus resultados e impactos. Ao se avaliar a situação que se pretende alterar, muitos dados são recolhidos. A partir deles é possível gerar metas quantificáveis e indicadores capazes de permitirem um adequado acompanhamento da Ação e a mensuração dos seus resultados. Com isto, sempre será possível corrigir rumos, potencializar investimentos e obter maior precisão na realização dos objetivos pretendidos.

Os Programas e Ações devem ser inseridos já no projeto de Lei do PPA, que é enviado pelo Poder Executivo para aprovação do Poder Legislativo, a ser sancionado pelo prefeito.

### **Plano Plurianual - PPA**

Por falta de regulamentação das normas para elaboração do novo Plano Plurianual, o Governo Federal definiu uma metodologia própria implementada no PPA 2000-2003 e seguida pela maioria dos estados brasileiros. Em maio de 2000, a edição da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, reiterou a compatibilidade necessária entre o PPA, a LDO e a LOA, disciplinando condições relativas aos seus processos de elaboração, execução e prestação de contas e inseriu novas exigências relativas à administração orçamentária e financeira com o objetivo de dar transparência à gestão pública e promover o equilíbrio fiscal.<sup>33</sup>

A história de elaboração desses instrumentos, a partir desta nova ótica, ainda é muito recente para permitir uma avaliação precisa de sua implementação. As principais novidades metodológicas introduzidas com o PPA e a LDO precisam ser testadas no processo

---

<sup>33</sup> O art. 167 da Constituição Federal define que para o administrador iniciar um novo investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, é necessário que o mesmo esteja contemplado no PPA, podendo o seu não-cumprimento gerar crime de responsabilidade; a LRF, nos arts. 15, 16 e 17, confirma e reforça a responsabilidade do administrador na priorização da aplicação de recursos para financiamento da ação governamental.



de execução e prestação de contas do Orçamento Anual, que se consubstancia numa ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças. No que concerne aos municípios, pode-se dizer que, para se adequarem às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF,<sup>34</sup> teriam que ter elaborado em 2005 os seus PPAs. O projeto de lei deve ser encaminhado para discussão até 31 de agosto do primeiro ano de gestão e aprovado para sanção até o encerramento da sessão legislativa, conforme prazo estabelecido pela União. Contudo, estados e municípios podem adotar prazos diferentes, desde que estabelecidos em lei de âmbito próprio.

Um PPA bem elaborado deve conter, além de sua programação, uma previsão de cenários macroeconômicos e fiscais que viabilizem o financiamento de suas metas. A LDO é o instrumento que possibilita a confirmação desses cenários e a possível revisão das metas fiscais a serem atingidas com a programação orçamentária anual.

O PPA precisa abranger todas as áreas de competência municipal e os recursos estimados no quadriênio.<sup>35</sup> Neste sentido, é essencial conhecer, durante o planejamento, a disponibilidade estimada de recursos com que se poderá contar, incluindo os próprios e aqueles provenientes de transferências de outros entes, bem como as restrições legais para a sua utilização. A projeção das receitas é um passo importante para trazer clareza ao/à administrador/a na definição de prioridades e de quantificação de metas.

A eficácia e a eficiência dos resultados previstos no Plano devem ser avaliadas por indicadores definidos para cada Programa de Governo. O indicador será a ferramenta que propiciará a apreciação da implementação das políticas públicas em todas as áreas da Administração e para todos os setores da população. A sua formulação será o maior desafio a ser enfrentado pelos/as administradores/as devido, principalmente, à necessidade de:

---

<sup>34</sup> LC 101/2000 - art. 163 - item III.

<sup>35</sup> A Constituição Federal de 1988 - art. 165, § 1º - diz que não estarão incluídas no PPA as despesas com amortização e encargos da dívida, outros encargos especiais e a reserva de contingência.

- clareza e precisão na definição do objetivo do Programa, o que leva a dificuldades na escolha do indicador mais adequado para mensurar os resultados previstos;
- dados estatísticos disponíveis sobre o indicador escolhido;
- definição de um valor para o indicador antes do início da execução das Ações do Programa.

A partir do processo de avaliação dos seus resultados, o PPA deverá ser revisto anualmente. Como as metas precisam estar ajustadas à realidade local a fim de serem atingidas, tal revisão é importante para que o PPA seja de fato cumprido, ao invés de se tornar apenas mais uma peça burocrática na estrutura administrativa pública. No PPA estão contempladas Ações organizadas em Programas de Governo para cumprir objetivos e metas fixados para um período de quatro anos. Estas metas são chamadas diretrizes e podem ser inseridas em quantidade ilimitada no PPA, embora uma maior quantidade de diretrizes inviabilize, por questões de tempo e recursos, a implementação de todas ao mesmo tempo. Essas diretrizes formam, portanto, as metas dos próprios Programas e Ações que concorrem para a sua realização. Veja os exemplos a seguir:

**Quadro 1**

Descrição de Diretrizes Estratégicas do PPA

Diretrizes	Descrição das Diretrizes
1	Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;
2	Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades;
3	Desenvolver políticas estratégicas e programas objetivando aumentar a ocupação econômica e o incremento da renda, desenvolvendo mecanismos que favoreçam a rápida colocação e (re)colocação no mercado de trabalho.

Deve constar entre os anexos do PPA o demonstrativo dos Programas, no qual se identificam, para cada um deles, as Ações necessárias para atingir os seus objetivos, principalmente, na forma de Atividades e Projetos, especificando os respectivos valores e metas, bem como as unidades administrativas responsáveis pela realização da Ação, conforme exemplificado no quadro 2.

## Quadro 2

### Demonstrativo Analítico dos Programas

Programa: 0002 MÍDIA, ESCOLA E SOCIEDADE  
Órgão Gestor: GABINETE DO PREFEITO  
Público-alvo: PROFESSORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO  
Objetivo Geral: AMPLIAR A QUALIFICAÇÃO E A ATUALIZAÇÃO TÉCNICO-PEDAGÓGICA DOS RECURSOS HUMANOS PARA A DIFUSÃO DE PRÁTICAS EDUCACIONAIS E CULTURAIS QUE VISEM À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Informações Financeiras - Quadriênio 2006/2009			
Recursos do Tesouro	R\$ 0,00	Despesas Correntes	R\$ 0,00
Demais fontes	R\$ 0,00	Despesas de Capital	R\$ 0,00
Total	R\$ 0,00	Total	R\$ 0,00

Ação: 0025 QUALIFICAÇÃO DE PROFESSORES  
Tipo: A - Atividade  
Órgão Executor: COORDENADORIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL  
Objetivo Específico: CAPACITAR PROFESSORES PARA APLICAÇÃO DO CONTEÚDO PREVISTO NA LEI 10.639  
Produto: 2.000 PROFESSORES CAPACITADOS  
Unidade de Medida: UNIDADE

Nas diretrizes 1 e 2 do PPA, os exemplos estão diretamente voltados para mulheres e afro-descendentes e desdobram-se em programas-finalísticos destinados a atenderem às demandas destes grupos. Já o terceiro exemplo refere-se a uma política universalista, pois não explicita nenhum público-alvo. Caso exista alguma proposta referente a gênero e raça no plano, como nas diretrizes 1 e 2, fica claro que o/a gestor/a indica ter uma preocupação com a questão da desigualdade de gênero/raça. No entanto, se não houver nenhuma proposta que dê visibilidade à questão gênero/raça, pode-se chegar à conclusão de que políticas de equidade não são prioritárias para aquela administração. Mas não é tão simples quanto parece. Numa situação em que as políticas de gênero/raça não fazem parte do eixo estruturante das diretrizes, isto é, não estão explicitamente presentes no PPA, ainda assim ambas podem ser contempladas por Programas e Ações ou serem incorporados de forma transversal.

A gestão das políticas públicas a partir da ótica da transversalidade, isto é, de forma que as dimensões de gênero e raça estejam contempladas nos Programas e nas Ações pela totalidade das Secretarias, é uma realidade ainda distante. O cotidiano da Administração requer o empenho das/os gestoras/es no sentido de criar organismos específicos, no âmbito do Executivo, que tratem da temática e estejam associados a uma extensa rede de informações e de produzir ou sistematizar dados desagregados que permitam identificar os grupos mais vulneráveis. Outra forma não menos importante de instituir a transversalidade é o diálogo permanente entre Secretarias e demais órgãos existentes, mantendo uma ação compartilhada e coordenada, de maneira que os Programas e as Ações sejam direcionadas para aqueles grupos. Uma forma de operacionalizar a transversalidade é criar Grupos de Trabalho ou Fóruns que tratem dos temas de gênero e raça no âmbito da Administração local, integrando, portanto, as diversas temáticas.

As formas de participação popular no planejamento das políticas públicas estão presentes em leis específicas. De acordo com o art. 44 do Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001,

*No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

O processo orçamentário iniciado pelo Executivo dá ao prefeito a prerrogativa de elaboração de todos os instrumentos de gestão. Já no que tange à sociedade, um dos momentos de influenciar o processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA é durante o período de discussão na Câmara Municipal, ainda que o OP, por exemplo, possa ser outra ocasião de influência no processo orçamentário. É então

que os cidadãos, de forma organizada, têm a possibilidade de apresentar emendas, debater, expor suas opiniões, tirar dúvidas e fiscalizar a construção do PPA, da LDO e da LOA.

O Poder Público também tem seu papel na efetivação do controle social. Ele pode induzir um intenso processo de mobilização e debates, diálogos e articulações entre diversos atores da sociedade civil organizada para a formulação e o encaminhamento de propostas a serem incorporadas aos instrumentos de gestão.

Mas para que a sociedade civil organizada seja parte ativa no processo de avaliação da implementação e da revisão anual do PPA e de seus Programas e da elaboração da LDO e da LOA é preciso que o poder público, além de sistematizar as informações referentes à execução das respectivas Ações e do Plano de Avaliação dos Programas, adote mecanismos de participação no processo de avaliação destes últimos. Por exemplo, a Prefeitura de Fortaleza, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo e das Secretarias Executivas Regionais, iniciou o processo de construção dos mecanismos de participação popular na elaboração do PPA, denominado PPA Participativo. Realizado em dois ciclos - preparatório e deliberativo - o PPA Participativo acontece por meio de assembleias públicas territoriais em todas as seis Secretarias Regionais da cidade e com sete segmentos sociais: crianças e adolescentes, idosos, jovens, GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), mulheres, pessoas com deficiência e população negra.

No ciclo preparatório são apresentadas informações sobre o PPA e o planejamento público municipal; sobre a organização e a metodologia do processo do PPA Participativo; e debatidas questões sobre a participação nas assembleias deliberativas e sobre a definição de estratégias de mobilização e divulgação. No ciclo deliberativo, os participantes têm a oportunidade de apresentar propostas de Programas e Ações para o PPA do município e definir, por meio do voto, as principais prioridades de cada região e segmento. São eleitos, ainda, os delegados que representarão as regiões e os segmentos sociais no Fórum Municipal do PPA Participativo.

O Fórum Municipal do PPA Participativo é o órgão responsável por integrar municipalmente as discussões regionais e de segmentos, definindo, junto com a Prefeitura Municipal, o encaminhamento dado às deliberações populares. Essa importante instância de poder popular divide com o município a responsabilidade de definir as principais diretrizes e metas a ele destinadas. Em seguida, o PPA é entregue à Câmara de Vereadores. A tarefa dos participantes do Fórum Municipal do PPA Participativo é acompanhar a tramitação das definições do PPA Participativo na Câmara de Vereadores e a incorporação dos seus resultados.

Outro exemplo foi o Plano Plurianual Participativo do Governo Federal. Esse processo participativo constituiu-se de um debate público em torno das diretrizes do Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007. Foram realizados Fóruns do PPA nos 26 estados e no Distrito Federal, com a presença de entidades e de organizações de caráter nacional, regional e temático, representando os mais diversos segmentos da sociedade brasileira. Os fóruns regionais foram viabilizados em cada capital, numa parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e a Inter-Redes.

Na prática, os participantes (representantes do empresariado, sindicatos de trabalhadores, ONGs, igrejas e movimentos sociais) das “consultas públicas” discutiram 24 desafios orientados por três megaobjetivos governamentais: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades sociais; e promoção e expansão da cidadania. Para a operacionalização do processo participativo foi produzido um texto-guia utilizado para a preparação dos debates.

Um ponto importante em relação à criação de um mecanismo de participação é a especificidade do município. Naquele onde existe uma estrutura anterior de participação, como no caso do Orçamento Participativo, parece que o modelo de Fortaleza é o mais adequado. No entanto, em um município pequeno, que não seja dividido por

regiões ou áreas, pode ser feito o processo participativo por bairros, ou até mesmo uma Conferência ou um Fórum Municipal.

Portanto, quando se fala em criar mecanismos de participação, percebe-se que não há um modelo. O importante é que esses mecanismos sejam capazes de agregar os diferentes interesses da sociedade e transformá-los em diretrizes da Administração Pública, os quais servirão de base para a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da equidade no município. Em outras palavras, para além dos modelos previstos em Lei é possível o poder público viabilizar a participação popular por meio de outros mecanismos mais eficazes.

Caso não seja possível ter tomado parte na elaboração do PPA, vale verificar se existem no planejamento de governo que resultou no PPA - isto é, nas diretrizes estratégicas da Administração Pública - Programas e Ações que privilegiem a dimensão de gênero e raça, e se estão incluídos nos demais instrumentos de planejamento - LDO e LOA.

Não é suficiente que os Programas e as Ações constem apenas no PPA: os mesmos têm que estar inseridos na LDO e na LOA para que sejam executados. Também é importante estar atento aos prazos estabelecidos para a revisão periódica do PPA, momento em que se torna possível propor alterações que venham a incidir sobre políticas voltadas para as reduções das desigualdades de gênero e raça.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

O segundo instrumento de gestão no qual devem estar refletidas as propostas do PPA é a LDO. Ela estabelece diretrizes para a elaboração do orçamento anual, definindo prioridades e metas da Administração Pública para o ano seguinte. O projeto de lei deve ser encaminhado para discussão pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo até o dia 15 de abril. Por conseguinte, precisa ser aprovado para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Este prazo é estabelecido para a União - estados e municípios têm direito de adotar prazos diferentes, desde que estabelecidos em lei de próprio âmbito.

Se o PPA pode ser considerado como um instrumento que evidencia o Plano de Governo, no qual são enfatizados as políticas, as diretrizes, as Ações e os objetivos a serem alcançados a médio prazo, a LDO tem por finalidade fazer a conexão entre o planejamento e as Ações necessárias no dia-a-dia e concretizadas no orçamento anual.<sup>36</sup> Por isso, a ênfase sobre a importância de se pensar de forma articulada os instrumentos de planejamento e de gestão financeira.

Entre as funções regulatórias do cotidiano administrativo do município presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destacam-se:

- diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos fiscal e de seguridade social do município e suas alterações;
- metas e riscos fiscais;
- disposições relativas à dívida pública do município;
- disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
- diretrizes que norteiam o orçamento fiscal, de seguridade social e de investimento de empresas e sociedades de economia mista do município;
- disposições sobre alterações na legislação tributária.

A conexão entre o PPA e a LDO está restrita às Ações prioritárias e às metas da administração municipal para o ano subsequente. A título de exemplo, destacamos no Anexo de Metas e Prioridades da LDO alguns Programas a serem priorizados na gestão do ano seguinte, como demonstra o quadro a seguir.

---

<sup>36</sup> NASCIMENTO, Cláudio. *Planejamento e Gestão*. Oficina de Orçamento Público para Membros de Conselhos Setoriais, Fortaleza - Ceará. IBAM/DFID, 15 e 16 de fevereiro de 2005.



### Quadro 3

#### Diretrizes do PPA e Metas e Prioridades da LDO

Diretrizes Estratégicas do PPA	Metas e prioridades da LDO
1	Programa: Combate ao Racismo Programa: Mídia, Escola e Sociedade
2	Programa: Combate à Violência contra as Mulheres Programa: Gestão Política de Gênero
3	Programa: Igualdade de Gênero e Raça nas Relações de Trabalho Programa: Educação Profissional

No quadro anterior, foram destacados alguns Programas do PPA que farão parte da LDO, ou seja, foram retirados do Plano Plurianual Programas que serão trabalhados como prioridades para o ano subsequente, fixando as Ações, os produtos, os objetivos e as metas de cada Programa, como no exemplo a seguir.

### Quadro 4

#### Metas e Prioridades da LDO

METAS E PRIORIDADES PARA 2006				
Programa: 0002 MÍDIA, ESCOLA E SOCIEDADE				
Objetivo Geral: AMPLIAR A QUALIFICAÇÃO E A ATUALIZAÇÃO TÉCNICO-PEDAGÓGICAS DOS RECURSOS HUMANOS PARA A DIFUSÃO DE PRÁTICAS EDUCACIONAIS E CULTURAIS QUE VISEM À PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL				
Ação: 0025 QUALIFICAÇÃO DE PROFESSORES				
Produto: 0982 PROFESSORES CAPACITADOS				
Unidade de Medida: UNIDADE				
Região <sup>37</sup> /Quantidade				
Região 1	Região 2	Região 3	Município	Total
X	X	X	500	500

<sup>37</sup> No caso dos estados, não há modelos únicos de regionalização a serem utilizados no planejamento. Assim sendo, é recomendável que cada estado adote critérios de regionalização que atendam da melhor forma possível às necessidades da programação. A regionalização dos Planos Plurianuais municipais traz desafios ainda maiores, especialmente nos municípios de pequeno porte. Provavelmente, apenas os municípios maiores, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada - subprefeituras - poderão realizar, de maneira vantajosa, a regionalização do PPA. Alguns municípios são obrigados por Lei a fazer seus orçamentos descentralizados por região incluindo a formulação dos demonstrativos dos programas e ações, suas metas e recursos detalhados por região.

Percebe-se que as diretrizes estratégicas contidas no PPA são transpostas em forma de Programas para a LDO. No entanto, ainda não foi destinado nenhum recurso para cada Ação. É importante observar que a diretriz n. 3 no PPA não apresenta nenhum corte de gênero ou raça. Contudo, priorizou-se na LDO um Programa (5) de igualdade de gênero e raça. O outro Programa (6) manteve uma política universalista, mesmo no instrumento de planejamento seguinte, a LDO.

### **Lei do Orçamento Anual - LOA**

A próxima fase é aquela na qual os Programas tomarão a forma de Projetos ou de Atividades e demandarão recursos específicos para a sua execução. Nesse sentido, cabe voltar a atenção para o terceiro instrumento de planejamento: a LOA, que estima as receitas e autoriza a realização das despesas da Administração. O projeto de lei deve ser encaminhado para discussão, pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo, até o dia 31 de agosto. Por conseguinte, precisa ser aprovado pelo Legislativo até o encerramento da sessão legislativa, para então ser sancionado, nos moldes em que ocorre com a LDO vista anteriormente.

A LOA visa operacionalizar as diretrizes estratégicas de médio e longo prazos. O orçamento anual é o plano que obrigatoriamente apresenta as fontes de receita da entidade e que autoriza a Administração Pública a realizar, em determinado período, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos compatíveis com a estimativa de arrecadação de receitas.<sup>38</sup> No quadro seguinte, estão relacionadas as diretrizes do PPA, as metas e prioridades da LOA e algumas Ações da LOA.

---

<sup>38</sup> NASCIMENTO, Cláudio. *Planejamento e Gestão*. Oficina de Orçamento Público para Membros de Conselhos Setoriais, Fortaleza - Ceará. IBAM/DFID, 15 e 16 de fevereiro de 2005.

**Quadro 5**

Diretrizes do PPA, Metas e Prioridades da LDO e Projeto e Atividades da LOA

Diretrizes Estratégicas do PPA	Metas e prioridades da LDO (Programas)	Investimentos no Orçamento - LOA (Projetos e Atividades)
1	Programa: Combate ao Racismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar cinco campanhas contra a discriminação racial;</li> </ul>
	Programa: Mídia, Escola e Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar 500 professores da rede municipal de ensino para implementação da lei 10.639;</li> <li>Produzir e exibir um documentário sobre personagens negros de destaque da história brasileira;</li> </ul>
2	Programa: Combate à Violência contra as Mulheres	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manter e ampliar os serviços nos abrigos para mulheres em situação de risco;</li> <li>Implantar dois Centros de Referência;</li> </ul>
	Programa: Gestão Política de Gênero	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoiar técnica e financeiramente os órgãos de promoção dos direitos da mulher;</li> <li>Realizar e publicar um estudo sobre a situação das condições de vida da mulher no município;</li> </ul>
3	Programa: Igualdade de Gênero e de Raça nas Relações de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar três creches municipais para famílias chefiadas por mulheres;</li> <li>Capacitar 200 mulheres nos diversos setores produtivos;</li> </ul>
	Programa: Educação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitar 50 agricultoras familiares para o acesso a novos conhecimentos tecnológicos e profissionais;</li> <li>Fornecer capacitação e créditos especiais para apoio ao empreendedor negro.</li> </ul>

As Atividades e Projetos indicados no quadro anterior são acompanhados das seguintes informações: 1. a quais função, subfunção e Programa estão vinculados; 2. objetivos gerais e específicos; 3. recursos necessários à sua implementação. Essas informações podem constar no Anexo de Detalhamento da Despesa ou dos demonstrativos da despesa por órgão e unidade administrativa e por categoria de programação, conforme quadros 6 e 7.

Quadro 6

Demonstrativo da Despesa por Órgão/Unidade Administrativa

11 - GABINETE DO PREFEITO					
1102 - COORDENADORIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL					
R\$ 1,00					
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO/UNIDADE ADMINISTRATIVA					
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	ESF	TOTAL	RECURSOS DO TESOUREIRO	RECURSOS DE OUTRAS FONTES
1101	GABINETE DO PREFEITO	F	3.900.000	3.000.00	900.000
1102	COORD. POL. PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	F	500.00	500.00	0
1153	EMPRESA PÚBLICA	F	1.000.000	1.000.000	0

Quadro 7

Demonstrativo da Despesa por Categoria de Programação

11 - GABINETE DO PREFEITO									
1102 - COORDENADORIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL									
R\$ 1,00									
CATEGORIA DE PROGRAMAÇÃO	ESF	FUNTE	MOD. APLICAÇÃO	GRUPOS DE NATUREZA DAS DESPESAS					
				TOTAL	1. PESSOAL E INC. SOCIAIS	2. JUROS E ENC. DA DÍVIDA	3. OUTRAS DESP. CORRIENTES	4. INVER-TIMENTOS	5. INVER-SÕES FMAN-CEIRAS
14 ADMINISTRAÇÃO									
14122 ADMINISTRAÇÃO GERAL									
141226001 GESTÃO ADMINISTRATIVA									
1412260012.022 APOIO ADMINISTRATIVO	F	100	90	800.000			770.000	30.000	
12 EDUCAÇÃO									
12123 ENSINO FUNDAMENTAL									
121236002 MÍDIA, ESCOLA E SOCIEDADE									
1212360022.0025 CAPA-CITAÇÃO DE PROFESSORES NA LEI 12.609	F	100	90	500.000				500.000	

Observe-se como as políticas específicas de gênero e raça percorreram todos os três instrumentos de gestão: passando pelo PPA como diretrizes 1 e 2, depois na forma de Programas 1, 2, 3 e 4 da LDO e, finalmente, contempladas no orçamento (LOA) como Projetos e Atividades (duas Ações para cada Programa). Em termos de estruturação, o PPA tem seu término no Programa, enquanto o orçamento (LOA) inicia-se nele, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem. Portanto, o Programa constitui-se no único módulo integrador, e os Projetos e as Atividades em instrumentos da sua realização.

No caso da diretriz n. 3 do PPA, não ficou explícita a visibilidade do recorte de gênero ou raça na proposta, mas já se percebe no momento seguinte que ambos os recortes aparecem em um Programa (5) da LDO. O outro Programa da LDO (6) não identifica um público específico ou qualquer recorte, seja de gênero ou raça. Mas como última possibilidade de emergir em algum instrumento de gestão, o recorte pode ser feito no âmbito do Projeto/Atividade, como no exemplo das Ações do Programa (6) da LDO. Por mais que o Programa tenha como finalidade a educação profissional, é possível fazer-se um corte de gênero e raça no público-alvo, priorizando as agricultoras e os empreendedores negros, conforme o exemplo. Dessa forma, os dois Projetos/Atividades (11 e 12) são diferentes dos demais, pois não são políticas diretas como as outras, mas sim políticas indiretas, já que se fez um recorte transversal de gênero e raça numa política setorial de educação profissional.

Cabe aqui fazer uma ressalva. Os exemplos não limitam as várias formas de inserção das questões de gênero e raça no planejamento das políticas públicas, mas oferecem possibilidades segundo as distintas experiências vividas pelas municipalidades, já que esses instrumentos devem ser utilizados por todas as administrações. Eles oferecem um “trajeto” entre o planejamento e o orçamento: da mesma forma que no PPA e na LDO foi preciso estabelecer prioridades que são planejadas no médio prazo, é necessário fazê-lo no orçamento propriamente dito, priorizando Ações já estabelecidas. Abaixo foram listadas outras possibilidades de inserção do recorte de gênero e raça nas diretrizes do PPA.

## Quadro 8

## Diretrizes Estratégicas do PPA

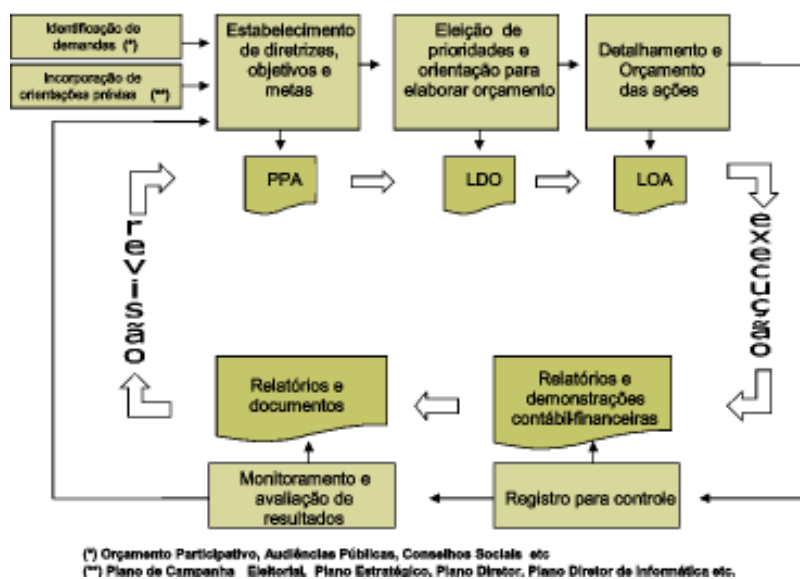
	Descrição das Diretrizes Estratégicas do PPA
1	Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;
2	Focalizar e valorizar o papel da mulher na implantação de políticas públicas, aproveitando o conjunto mais numeroso de relações que a mulher mantém com a cidade e potencializando a sua atuação social;
3	Assegurar de forma eficaz e eficiente a efetiva proibição de ações discriminatórias em ambiente de trabalho, de educação, respeitando-se a liberdade de crença, no exercício dos direitos culturais ou de qualquer outro direito ou garantia fundamental;
4	Melhoria da qualidade de vida da população negra através da inclusão social e das ações afirmativas;
5	Fomento à informação da população acerca dos problemas derivados das desigualdades raciais, por intermédio da mídia, das campanhas ou difundindo resultados de experiências exitosas no campo da promoção da igualdade racial;
6	Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;
7	Viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça e etnia) e da cidadania;
8	Envolvimento da população, grupos vulneráveis e organizações na elaboração das políticas e na implementação dos programas sociais;
9	Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual para formulação e implementação de políticas públicas;
10	Incentivo ao emprego e combate à discriminação no mercado de trabalho, garantindo condições de acesso e ascensão a todas (os), independente de gênero, raça, etnia, idade, orientação sexual e da condição de portador de necessidades especiais;
11	Respeito aos direitos humanos na formulação e na implementação de qualquer política pública;
12	Promoção de políticas de ação afirmativa, conferindo prioridade às necessidades dos grupos socialmente vulneráveis;
13	Promoção da equidade na implementação das políticas sociais;
14	Possibilitar à mulher melhor desempenho profissional e maior atuação no desenvolvimento da sociedade através do amparo jurídico, da expansão das creches e de matrículas na pré-escola e da prevenção da gravidez na adolescência.

## Lembretes finais

Em síntese, o processo de planejamento governamental sobre o qual gestoras/es governamentais e representantes da sociedade civil devem incidir pode ser assim resumido:

Figura 1<sup>39</sup>

Processo de Planejamento Governamental



O Orçamento Municipal deve ser o instrumento de execução dos PPAs municipais. Para tal, é necessário que abranja o conjunto de Ações (Projetos e Atividades) que exprime, em termos financeiros, a quantidade de bens e serviços a ser gerada na viabilização dos resultados previstos para o período fiscal. Resumidamente, a Lei Orçamentária deverá sempre ser compatível com o PPA e com a LDO vigentes nos seguintes termos:

<sup>39</sup> CORE, Fabiano Garcia. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Brasília: ENAP, 2001.

- PPA: Definirá programas com resultados acompanhados por indicadores e será composto de Ações com metas quantificadas.
- LDO: Confirmará as metas estabelecidas no PPA em cada exercício.
- LOA: Reservará recursos para a execução anual das metas previstas.

Vale lembrar mais uma vez que a Proposta do Executivo para esses instrumentos tem que ser enviada ao Legislativo Municipal para apreciação e conseqüente aprovação. O PPA, com vigência de quatro anos, é aprovado no final do primeiro exercício fiscal do/a administrador/a eleito/a e vigorará até o primeiro ano de mandato do seu sucessor/a. Está prevista a sua revisão anual, com base no processo de avaliação dos seus resultados. Tanto a aprovação inicial como as atualizações devem ocorrer antes de aprovada a LDO, a qual, por sua vez, sempre precederá a LOA.

### **A Linguagem do Orçamento: Entender para incidir politicamente**

A ação governamental das administrações municipais é essencialmente orçamentária, com poucas atividades consideradas extra-orçamentárias ou passíveis de execução sem estarem incluídas no orçamento. Praticamente todos os serviços ditos de interesse local, como coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, obras de saneamento, entre outros, além daqueles financiados por recursos transferidos da União ou do estado, estão inseridos no Orçamento Municipal.

Com a nova abordagem sobre o sistema de planejamento e gestão, previsto na Constituição Federal, os serviços e os investimentos executados pela Prefeitura estarão organizados em Programas com



metas de realização e recursos definidos para cada exercício fiscal. Isto possibilitará ao administrador ou à administradora ter a opção de dar, ou não, ênfase na sua programação aos aspectos e às políticas considerados prioritários no seu governo. Por exemplo, a Secretaria Municipal de Saúde poderá dispor de parte dos recursos transferidos pela União para Ações de assistência materno-infantil contempladas em um Programa cujo público-alvo seja a mulher, e que tenha como objetivo atender às necessidades básicas no período de gestação. Em última análise, as normas definidas poderão levar, de um lado, à obtenção de mais transparência e maiores compromissos com a consecução de metas e, por outro, à ampliação da discricionariedade do/a administrador/a municipal na definição de prioridades em cada município.

O Orçamento Municipal, por administrar receitas e despesas para a execução das Ações, dispõe de uma arquitetura própria expressa por meio de linguagens padronizadas que permitem uma interação com o orçamento de outros entes da Federação. O instrumento explicita o que pretende cumprir, como também estabelece uma estrutura que lhe dê capacidade de realização, demonstrando necessidade de uma linguagem orçamentária padronizada e a introdução de aspectos da Lei 4320 que serão abordados a seguir. Para dar conta desse sistema orçamentário, os prefeitos e as prefeitas precisam implementar processos de elaboração e execução que permitam o cumprimento de normas, a transparência e o acompanhamento nas etapas de previsão, realização e prestação de contas da ação de governo.

Essa necessidade impõe a adoção de códigos de classificação com uma grande quantidade de números que, num primeiro olhar, assustam os interlocutores e funcionam como uma barreira aos não-iniciados. A compreensão da lógica de concepção desses códigos não é difícil e, uma vez assimilada, permite a qualquer pessoa entender e analisar a linguagem orçamentária.

A Lei Federal nº 4320<sup>40</sup> de 1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro, voltadas para a elaboração e o controle dos orçamentos dos entes estatais, é uma das principais leis para orientar o/a administrador/a público/a municipal na elaboração e na execução do seu orçamento. De maneira geral, o Orçamento Municipal precisa seguir um conjunto de princípios relativos às suas elaboração e execução, aqui comentados:

- **Universalidade**<sup>41</sup> - deve compreender todas as receitas e as despesas da Administração Municipal, independentemente de serem ou não auto-suficientes em termos financeiros. Em outras palavras, tudo o que se arrecada e o que se gasta na Administração do município obriga-se a ser declarado no Orçamento Municipal;
- **Anualidade** - deve ter vigência limitada a um período anual que coincida com o ano civil. Importante observar que a elaboração da peça orçamentária se dá com uma antecedência significativa. O processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo para o exercício subsequente inicia-se após aprovação da LDO;
- **Entidade**<sup>42</sup> - apesar de ser única, a lei orçamentária deve detalhar as receitas e as despesas de todas as unidades da Administração Municipal;
- **Exclusividade**<sup>43</sup> - o orçamento não poderá conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa;

---

<sup>40</sup> Desde a sua edição, esta Lei já foi modificada por diversas Portarias e Resoluções Federais com o objetivo de mantê-la atualizada. A Constituição Federal de 1988 e a Lei 101/2000 também modernizaram seus conceitos, introduzindo aspectos relativos à transparência do orçamento e da sua prestação de contas. Ver REIS, Heraldo Costa. *A Lei 4320 Comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, ed.31, 2005.

<sup>41</sup> Lei 4320 - art. 6º.

<sup>42</sup> Lei 4320 - art. 1º.

<sup>43</sup> Constituição Federal - art. 165 §8º.

- **Equilíbrio** - é desejável que o orçamento da despesa do município tenha o seu limite nas receitas oriundas das suas atividades.

A Constituição Federal de 1988 inseriu modificações na sistemática de formulação e de execução dos instrumentos de gestão do Sistema de Planejamento e Orçamento para todos os entes da Federação, definindo como obrigatória a implementação do PPA, da LDO e da LOA.<sup>44</sup> As normas previstas na Constituição de 1988 e a edição, em 1999, da Portaria Federal SOF n. 42 delinearão uma nova abordagem conceitual para a elaboração desses instrumentos visando proporcionar a integração entre eles. Neste contexto, reafirma-se a figura do Programa de Governo como meio de organização da Ação pública para o enfrentamento de problemas e para o desenvolvimento de potencialidades, assim como elo de ligação entre os citados instrumentos de gestão pública. O Programa expressa, no PPA, as diretrizes estratégicas da Administração em um médio prazo e, no orçamento, tem sua execução materializada com as dotações orçamentárias que recebe em cada exercício fiscal.

Como decorrência, a classificação orçamentária da despesa denominada anteriormente de "funcional programática"<sup>45</sup> foi alterada, já que era estabelecida de forma padronizada e estática para todos os entes, ou seja, o país era planejado com base em uma programação definida no nível federal e válida, também, para todos os estados e municípios.

Com a implementação da nova conceituação, manteve-se a classificação conforme a função de governo e foi criada a subfunção que detalha a anterior, preservando a possibilidade de consolidação das contas nacionais de acordo com a sua funcionalidade, estendendo-se para todos os entes da Federação (municípios, estados e União) - por exemplo, o que se

---

<sup>44</sup> Constituição Federal - arts. 35, 165 a 167.

<sup>45</sup> A classificação funcional programática foi instituída pela Portaria n. 09 de 28-01-74, do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, tendo como objetivo identificar a programação do governo conforme as políticas públicas, as metas, as diretrizes e as ações planejadas e programadas para o exercício financeiro. A classificação tratava de funções de governo, programas e subprogramas, projetos e atividades orçamentárias.

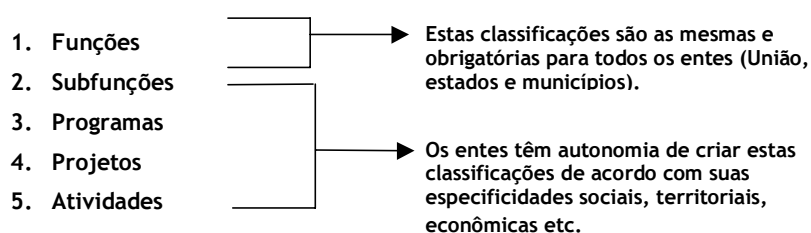
gasta com Saúde, Educação, Segurança Pública, entre outras. Ao mesmo tempo, modificou-se a lógica de definição da programação orçamentária, na qual cada ente da Federação passa a ter autonomia para propor e implementar seus próprios Programas de Governo e Ações (Projetos e Atividades) para um período de quatro anos.

O orçamento é uma expressão quantitativa de planos da Administração<sup>46</sup> e, por este motivo, os critérios de classificação das contas públicas são de grande importância para o seu entendimento. A partir da compreensão da classificação ampliam-se as possibilidades de intervir no processo orçamentário. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento pelo tipo de poder, órgão, categoria econômica etc.

A classificação orçamentária da despesa denominada anteriormente de “funcional programática” passou a ser apenas “classificação funcional”. Esta classificação é que vai definir em qual programa as Ações serão alocadas e onde elas serão executadas (funções de governo).

Concluindo, a classificação funcional imprime ao processo de planejamento e ao orçamento uma reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidades e cobrança de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade.

A classificação funcional divide-se da seguinte forma:<sup>47</sup>



<sup>46</sup> HORNGREN, Charles T. *Introdução à contabilidade gerencial*. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1981, p.-117.

<sup>47</sup> A Portaria Federal 42 estabelece a obrigatoriedade dos entes federados obedecerem à classificação funcional até o nível de subfunção, e no art. 3º da mesma portaria determina que União, estados e municípios instituirão seus próprios programas, códigos e identificação.

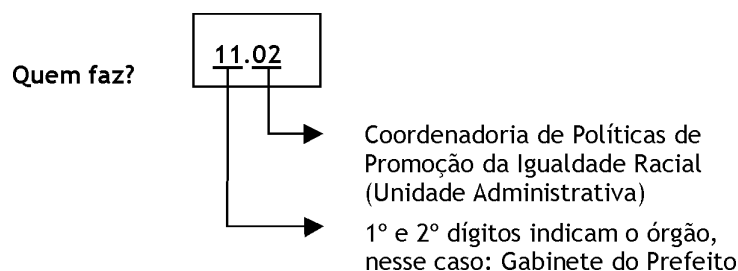
A função é o nível mais alto na hierarquia, porque reúne informações mais amplas sobre o desempenho do governo em cada setor. Como função deve-se entender o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, conforme destacado pela Portaria n. 42 de 1999, cujo anexo lista as 28 funções de governo. No entanto, não se pode confundir função com outras classificações. Nesse sentido, função não é Programa, porque dentro de cada função existem vários Programas. Função também não está ligada à estrutura administrativa, portanto, não pode ser confundida com órgão.

No que se refere aos recursos para identificar a despesa pública, o/a administrador/a dispõe de diversas classificações. Cabe destacar:

- a classificação *institucional* permite identificar a unidade administrativa responsável pela execução das Ações (Projetos e Atividades);
- a classificação *funcional* permite visualizar os recursos que possibilitarão a realização do objetivo delineado. Por exemplo: todos os gastos executados pelas diversas unidades municipais com serviços e infra-estrutura urbana, em diferentes Ações de Governo (Projetos ou Atividades), serão classificados na função Urbanismo.

Para classificar uma Ação, a primeira coisa que se deve perguntar é: quem faz? Esta pergunta inicia a classificação orçamentária que é feita para identificar a despesa na LOA. Em suma, trata-se de reconhecer o órgão responsável pela execução orçamentária do Projeto ou Atividade. Exemplo:

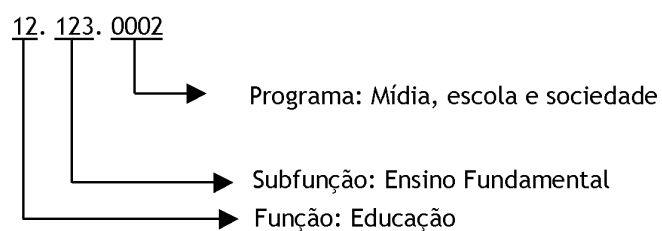
**Ação:** Qualificação de professores na Lei 10.639



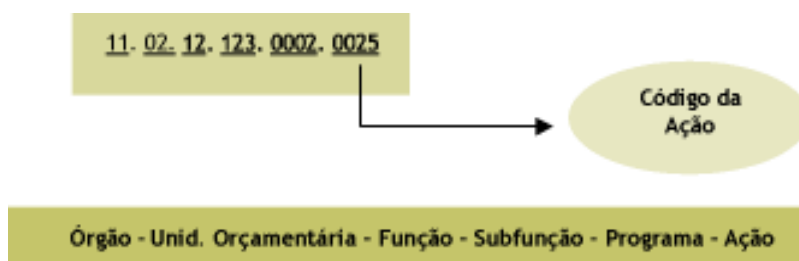
A próxima pergunta é: **em que** será gasto o dinheiro? A classificação funcional responde a essa pergunta quando define a função, a subfunção e o Programa. Isso permite saber quanto se pretende gastar com Saúde, Educação, Educação Infantil etc. Exemplo:

**Ação:** Qualificação de professores na Lei 10.639

Onde faz?



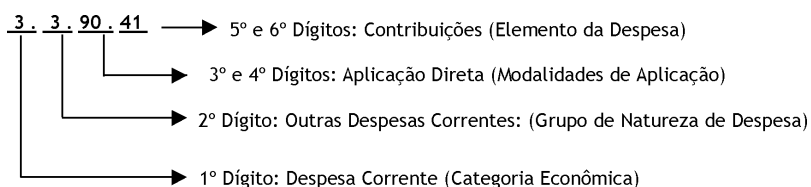
Com esta classificação é possível identificar todo o percurso de uma Ação, desde o órgão responsável pela execução até a sua efetiva implementação. No exemplo abaixo, pode-se notar o processo de classificação orçamentária de uma Ação, neste caso específico, a Qualificação de Professores na Lei 10.639.



E as últimas perguntas que devem ser feitas são as seguintes: quanto custa?; com qual dinheiro? Trata-se de definir três pontos: o custo financeiro, a fonte de recursos e a Ação a ser realizada. Ainda no exemplo acima, uma fonte indicada para qualificação de professores na Lei 10.639 seria a Fonte 100 (Recursos do Tesouro, ordinários e não-vinculados). Em seguida temos que definir a natureza da despesa, se corrente ou de capital. Exemplo:

### Quanto custa?

### Com qual recurso?



Além da modalidade de aplicação, encontra-se a classificação do elemento da despesa. Este tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins. (Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001).

Veja nas tabelas a seguir outros exemplos de fontes de recursos e de órgãos e unidades administrativas.

**Quadro 9**  
Funções e Subfunções típicas

Código da função	Descrição da Função	Código da Subfunção	Descrição da Subfunção
01	LEGISLATIVA	031	AÇÃO LEGISLATIVA
		032	CONTROLE EXTERNO
02	JUDICIÁRIA	061	AÇÃO JUDICIÁRIA
		062	DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO JUDICIÁRIO
08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	241	ASSISTÊNCIA AO IDOSO
		243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE
		244	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA
10	SAÚDE	301	ATENÇÃO BÁSICA
		302	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL
		303	SUORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO
		304	VIGILÂNCIA SANITÁRIA
		306	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
12	EDUCAÇÃO	361	ENSINO FUNDAMENTAL
		362	ENSINO MÉDIO
		363	ENSINO PROFISSIONAL
		365	EDUCAÇÃO INFANTIL
		366	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
		367	EDUCAÇÃO ESPECIAL
		451	INFRA-ESTRUTURA URBANA
15	URBANISMO	452	SERVIÇOS URBANOS
		453	TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

**Quadro 10**  
Órgão e Unidades Administrativas

Código	Nome do órgão
1100	GABINETE DO PREFEITO
1101	GABINETE DO PREFEITO
1151	COMPANHIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA
1154	EMPRESA MUNICIPAL DE VIGILÂNCIA
1500	SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS
1501	GABINETE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS
1503	COORDENADORIA GERAL DE OBRAS
1551	EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO
1552	COMPANHIA MUNICIPAL DE ENERGIA E ILUMINAÇÃO
3200	SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
3201	GABINETE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
1600	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
1601	GABINETE DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
1602	PRIMEIRA COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
1603	SEGUNDA COORDENADORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO
1612	MANUTENÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
1651	EMPRESA MUNICIPAL DE MULTIMÉDIOS



### Quadro 11

Exemplos de algumas fontes de recursos

#### Recursos do Tesouro:

Código	Descrição
100	ORDINÁRIOS NÃO-VINCULADOS
101	ORDINÁRIOS NÃO-VINCULADOS - CONTRAPARTIDA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO
102	ORDINÁRIOS NÃO-VINCULADOS - CONTRAPARTIDA DE CONVÊNIOS
106	LICENCIAMENTO DE GRUPAMENTO DE EDIFICAÇÕES
108	CONVÊNIOS
109	MULTAS POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DO TRÂNSITO
142	FUNDEF

#### Recursos de outras fontes:

Código	Descrição
200	RECEITA PRÓPRIA DE AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS
202	CONTRAPARTIDA DE CONVÊNIOS
205	DOAÇÕES
208	CONVÊNIOS
210	OPERAÇÕES CONTRATUAIS DE CRÉDITO REALIZADAS
212	OPERAÇÕES CONTRATUAIS DE CRÉDITO A REALIZAR
213	OUTRAS

## Gestão Financeira Municipal

A alocação de recursos financeiros no orçamento segue opções administrativas tomadas anteriormente à sua elaboração, a partir dos princípios da gestão financeira. É chamada gestão financeira<sup>48</sup> o conjunto de ações administrativas cujo objetivo é concretizar as operações financeiras relacionadas ao Patrimônio Financeiro e ao Fluxo de Caixa do município. Estas ações visam: à obtenção de receitas e recursos de origens diversas; à cobrança de débitos; à extinção de obrigações financeiras; à aquisição de bens e serviços; à execução de programas de trabalho; aos recebimentos e às devoluções de valores sob a guarda e a custódia de entidades governamentais.

<sup>48</sup> REIS, Heraldo da Costa. *Contabilidade e Gestão Governamental – estudos especiais*. Rio de Janeiro, IBAM, 2004.

O Patrimônio Financeiro é formado pelo Ativo Financeiro (a ser utilizado) e pelo Passivo Financeiro (a ser pago, devolvido ou entregue). Já o Fluxo de Caixa constitui a movimentação de entradas e saídas do dinheiro em determinado período, o que permite a visualização do saldo de caixa de acordo com suas origens por atividades correntes, de investimentos ou de financiamentos. O Resultado Financeiro, por sua vez, pode ser apurado segundo o crédito (de receitas correntes, de receitas de capital e de cancelamentos de restos a pagar e prescritos) e o débito (de despesas correntes, de despesas de capital e de perdas financeiras).

A gestão financeira pode ser estruturada de dois modos: por caixa única ou por fundos. Inicialmente, ela é estabelecida por lei,<sup>49</sup> conforme o princípio da unidade de tesouraria. Isto quer dizer que cabe a uma Tesouraria Geral a responsabilidade sobre a gestão do recolhimento das receitas. Segundo este princípio, a gestão torna-se centralizada, uma vez que todos os recursos e despesas ficam concentrados em uma caixa central única. Ficam na caixa única as receitas que não estão vinculadas na sua origem e na sua destinação a uma atividade de governo e que podem ser alocadas diferencialmente segundo as necessidades do município.

A gestão dos gastos fica igualmente centralizada. Os empenhos, as liquidações e as extinções de obrigações assumidas têm a possibilidade de ser centralizados no setor financeiro da entidade, ou são passíveis de serem descentralizados os empenhos e/ou as liquidações pelos setores de governo, mantendo-se as extinções de obrigações no setor financeiro. É ainda viável descentralizar todos eles pelos setores.

Os fundos especiais<sup>50</sup> estão associados a Ações relevantes de governo, consideradas prioritárias, de forma a se garantirem recursos para

---

<sup>49</sup> Lei 4320, art. 56.

<sup>50</sup> O Fundo, independente de natureza e objetivo, é uma restrição sobre um valor qualquer ou um conjunto de valores, conforme o caso que se destine a um objetivo específico. Ver NASCIMENTO, Cláudio. Finanças Públicas: para entender a gramática orçamentária. In: *Relatório do projeto: Gastos Públicos e Cidadania de Mulheres e Homens*. Rio de Janeiro: IBAM/UNIFEM/fundo Belga, março de 2003.

elas. Assim, determinadas receitas são vinculadas a programas de trabalho. Os fundos especiais podem ser constituídos por receitas próprias do município, de transferências constitucionais, de convênios e de transferências voluntárias. A legislação complementar à Constituição Federal enfatiza a necessidade dos fundos para que os municípios recebam recursos financeiros da União.

A existência do fundo implica:

- lastro financeiro;
- receitas especificadas;
- despesas relacionadas com o objetivo;
- vinculação do fundo a um órgão específico determinado por lei;
- gestão do fundo no órgão ao qual se vincula ou no setor de finanças do município;
- patrimônio (ativos ou bens adquiridos);
- passivos ou obrigações assumidas;
- contabilidade própria;
- prestação de contas da gestão do fundo;
- destinação do saldo do fundo ao Balanço do exercício.

No orçamento e na contabilidade, o fundo é observado a partir de dois aspectos: um qualitativo, que envolve dinheiro em caixa, bens, direitos etc., e outro quantitativo, que estabelece um valor para cada um destes elementos, de modo que se tenha avaliado o total do patrimônio da entidade.

Observe-se que os fundos especiais possuem características distintas dos fundos contábeis. Enquanto o fundo especial implica a existência de uma contabilidade própria, o fundo contábil é uma opção administrativa para produzir um sistema de informações contábeis para o controle e a avaliação de desempenho em cada setor de governo.

Os recursos de fundos especiais e os da caixa única devem ser identificados no Fluxo de Caixa, pois os últimos são de movimentação livre, enquanto os primeiros são de movimentação vinculada.

Os recursos financeiros vinculados<sup>51</sup> devem tornar-se visíveis no orçamento municipal no Adendo III, na forma de cada programa que utiliza este tipo de recurso, especificando-se suas receitas e despesas. Observe-se, portanto, que o orçamento municipal permite a visualização dos recursos oriundos de caixa única e daqueles oriundos de fundos especiais. Remanejamentos de recursos entre órgãos, transposições e transferências de um Programa a outro devem ser executados a partir de uma repriorização dos Programas, autorizada por lei específica, fora da lei orçamentária.

Atente-se para o fato de que o fundo não é necessariamente um órgão ou uma unidade orçamentária. Funciona como uma caixa especial, em que o saldo positivo ao final de um exercício implica a manutenção dos recursos financeiros para o próximo exercício, salvo disposições em contrário. O fundo não possui, pois, orçamento, mas plano de aplicação. Ele é tão-somente uma forma de gestão de receitas e pagamentos.

A opção por fundo especial ou caixa única no gerenciamento de Programas é facultativa, salvo o disposto em lei. Sendo assim, cabe ao gestor/a público/a diagnosticar qual a melhor opção caso a caso. Existem, porém, fundos especiais criados no âmbito da União, tanto para os estados quanto para os municípios, quais sejam: Fundo Municipal de Educação, FUNDEF, Fundo Municipal de Saúde, Fundo da Criança e Adolescente.

## O Beneficiário no Controle

Controle social é um termo que se refere ao direito que a sociedade detém de acompanhar e de fiscalizar as Ações do Estado, na figura dos governos e dos governantes. Estamos habituados a pensar em

---

<sup>51</sup> Lei 4.320 de 1964.

um Estado que controla seus cidadãos, mas não em cidadãos que possam efetivamente controlar o Estado mas sem fazerem parte do governo. Isto é possível.

O controle social envolve todas as fases das políticas públicas: planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. A participação no planejamento é um caminho para facilitar o monitoramento e a fiscalização, na medida em que se sabendo de antemão o que se deseja alcançar torna-se mais claro perceber se este objetivo foi ou não alcançado.

Um exemplo de controle social é o uso de dados orçamentários para monitoramento de políticas públicas, como demonstrado no periódico *Toques Criola* n. 18 de 2005,<sup>52</sup> produzido pela ONG de mulheres negras Criola, sediada no Rio de Janeiro. Informando que o município deve, por lei, aplicar 15% de seu orçamento em Saúde, o periódico indica o percentual de investimento de alguns municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que permite a visualização de quais investem o montante percentual devido, quais investem mais e quais investem menos. A seguir, o periódico pergunta se o volume extra de investimentos tem como contrapartida uma melhora na qualidade do serviço prestado. “Provavelmente a resposta será não”, completa, indicando que o cumprimento da lei e o volume de recursos destinados não são garantia de bons serviços, pois os recursos podem estar sendo mal gastos ou desviados.

O mesmo periódico<sup>53</sup> fornece outro exemplo de análise de políticas públicas, desta vez com enfoque direto na questão racial. Após informar o percentual de população negra em alguns municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conclui que todos os exemplificados apresentam maioria negra, à exceção da capital. Pergunta-se, então, se cargos de direção em instituições públicas correspondem ao perfil populacional, isto é, se neste contexto de maioria negra, os negros ascendem a posições de direção, são

---

<sup>52</sup> CRIOLA. *Toques Criola*, n. 18, Rio de Janeiro, 2005.

<sup>53</sup> Idem.

protagonistas políticos, recebem o mesmo tratamento que os bancos, especialmente as mulheres negras.

Esta é a perspectiva que norteia a idéia de controle social: não basta um controle externo das contas públicas. Cabe também à sociedade, e não apenas ao próprio Estado, verificar se os gastos públicos estão de acordo com a legalidade e, indo mais além, se os recursos têm sido gastos em Programas e em investimentos que efetivamente trazem algum benefício à população. Mais do que um dever do gestor ou da gestora, é direito do cidadão ter acesso a informações sobre a gestão pública.

Assim, o controle social por intermédio da participação popular não é apenas um direito do cidadão e um meio para a construção de uma nova cultura política no país. Trata-se de uma possibilidade de influenciar as decisões a serem tomadas e tornar o processo de gestão pública mais transparente.

Cabe, ainda, voltar a atenção para o controle externo das contas públicas. Há um órgão estatal designado para fazer o controle externo das contas públicas: são os Tribunais de Contas, que existem em nível federal e estadual e, em alguns casos, também municipal. O Tribunal de Contas da União, a partir de uma parceria com o DFID,<sup>54</sup> passou a utilizar metodologia para avaliação de Programas em nível Federal.<sup>55</sup> A idéia por trás desta mudança no perfil do TCU é a de que não basta apenas verificar as contas públicas para saber se o dinheiro público foi utilizado corretamente ou não. Há que se verificar se ele foi bem utilizado e se os objetivos, resultados e impactos decorrentes do gasto foram alcançados, gerando benefícios para a população.

---

<sup>54</sup> Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico.

<sup>55</sup> IBAM. *Relatório de Atividades outubro/2004 a maio/2005*. Projeto Gastos Públicos e Cidadania de Homens e Mulheres. Programa de Gênero e Políticas Públicas. Rio de Janeiro, maio de 2005.

O TCU e sua Auditoria de Natureza Operacional merecem especial atenção.<sup>56</sup> Esta auditoria subdivide-se em duas modalidades distintas: Auditoria de Desempenho Operacional e Avaliação de Programas. As indicações metodológicas aqui presentes, a partir das lições aprendidas sobre a metodologia de auditoria do TCU, visam possibilitar que aqueles segmentos beneficiários dos Programas tenham, juntamente com gestores municipais, um instrumento para a avaliação de Ações governamentais contidas em Programas que

**Box 2**

**Avaliação de natureza operacional: metodologia do TCU**

<b>AVALIAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL</b> Metodologia de auditoria do TCU	
Dimensões: Impacto, missão, objetivos, funções e atividades das instituições governamentais	
AUDITORIA DE DESEMPENHO OPERACIONAL	AVALIAÇÃO DE PROGRAMA
<b>Prioridade:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Processo de gestão.</li> </ul>	<b>Prioridade:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Efeitos da Ação governamental na população específica e como um todo.</li> </ul>
<b>Aspectos avaliados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>A aquisição, a manutenção e a utilização dos recursos pelos órgãos públicos</li> <li>As causas das práticas anti-econômicas e ineficientes dos mesmos;</li> <li>O cumprimento ou não das metas previstas pelas instituições-alvo;</li> <li>A obediência às determinações legais relativas à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão institucional.</li> </ul>	<b>Aspectos avaliados:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>A logicidade dos programas;</li> <li>A adequação e a relevância de seus objetivos;</li> <li>A coerência entre as Ações desenvolvidas e os objetivos;</li> <li>As conseqüências para a sociedade como um todo;</li> <li>Os efeitos não incluídos nos objetivos do Programa;</li> <li>A relação de causalidade entre efeitos e Ação política no Programa avaliado;</li> <li>Os fatores inibidores de seu desempenho;</li> <li>A qualidade dos efeitos realizados;</li> <li>A existência de alternativas de Ação consideradas e desconsideradas pela Administração Pública e os custos envolvidos;</li> <li>O cumprimento das recomendações legais, em relação aos seus objetivos e à população-alvo.</li> </ul>
<b>Metodologia:</b> Seleção, levantamento, planejamento, execução, apreciação e monitoramento.	

<sup>56</sup> Como parte das atividades desenvolvidas pela equipe do IBAM no âmbito do projeto Gastos Públicos e Cidadania de Mulheres e Homens, foi desenvolvido um estudo exploratório sobre a metodologia de Auditoria de Natureza Operacional implementada pelo TCU. Ver IBAM. *Relatório de Atividades outubro/2004 a maio/2005*. Projeto Gastos Públicos e Cidadania de Homens e Mulheres. Programa de Gênero e Políticas Públicas. Rio de Janeiro, maio 2005.

causam impacto suas vidas. Por meio de planejamento integrado ou monitoramento das referidas Ações, os grupos em situação de maior desigualdade e vulnerabilidade poderão atuar de modo não apenas reivindicativo, mas também crítico, sobre as transformações necessárias para a resolução de seus problemas e a obtenção efetiva de direitos e de recursos para a satisfação de suas necessidades.

Os elementos da metodologia utilizada pelo TCU, a partir da formação pelo DFID, foram simplificados para melhor visualização e compreensão. Aspectos da metodologia completa podem ser acessados por meio dos manuais do Tribunal, disponíveis em sua homepage: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

### Box 3

#### Síntese da Metodologia: seleção, levantamento, planejamento, execução, apreciação e monitoramento

Seleção
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Análise das Ações dos Programas e identificação da Ação de maior alocação de recursos financeiros;</li> <li>▪ Classificação dos Programas por tipo e modalidade de gestão;</li> <li>▪ Vinculação dos Programas a uma função de governo;</li> <li>▪ Vinculação da função de governo a um setor definido no PPA;</li> <li>▪ Identificação do megaobjetivo no qual o setor está inserido.</li> </ul> <p><b>Construção da 1ª Amostra:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificação dos Programas finalísticos;</li> <li>▪ Identificação de programas definidos como prioritários,<sup>57</sup> de forma proporcional à alocação de recursos nos megaobjetivos do PPA;</li> <li>▪ Priorização dos Programas selecionados, na seguinte ordem:             <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Programas multisetoriais (envolvendo vários Ministérios);</li> <li>II. Programas setoriais (envolvendo um só Ministério, mas vários órgãos do mesmo);</li> <li>III. Programas institucionais (vinculados a um só órgão).</li> </ol> </li> <li>▪ Corte dos Programas priorizados pela média de execução financeira (quando inferior a 30% nos últimos três exercícios), por ter sido objeto de ANOP nos últimos três exercícios, por apresentar orçamento inferior a R\$ 2 milhões e programas exclusivamente de obras.</li> </ul>
<p><b>Construção da 2ª Amostra:</b></p> <p>Aplicação da matriz de risco: pontuação dos Programas da 1ª amostra para avaliação de acordo com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas prioritários da LDO;</li> <li>▪ Programas sociais definidos no PPA;</li> <li>▪ Programas com impacto para efetivação de Metas do Milênio;</li> <li>▪ Temas que são objeto de discussão nas comissões do Congresso;</li> <li>▪ Percentual da população brasileira atendida;</li> <li>▪ Opinião dos Stakeholders.<sup>58</sup></li> </ul>
<p><b>Construção da 2ª Amostra:</b></p> <p>Aplicação da matriz de risco: pontuação dos Programas da 1ª amostra para avaliação de acordo com:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas prioritários da LDO;</li> <li>▪ Programas sociais definidos no PPA;</li> <li>▪ Programas com impacto para efetivação de Metas do Milênio;</li> <li>▪ Temas que são objeto de discussão nas comissões do Congresso;</li> <li>▪ Percentual da população brasileira atendida;</li> <li>▪ Opinião dos Stakeholders.<sup>57</sup></li> </ul>

<sup>57</sup>Há uma metodologia para designar o que é ou não prioritário, o que envolve os megaobjetivos do PPA.

<sup>58</sup>Agentes sociais diversos interessados no programa, como beneficiários ou não.



**Box 3**

Síntese da Metodologia: seleção, levantamento, planejamento, execução, apreciação e monitoramento (cont.)

Seleção
<p><b>Construção da 3ª Amostra:</b> Construção de um perfil do gasto do Programa com base na 2ª amostra:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Execução financeira nos últimos três exercícios;</li><li>• Critérios de alocação de recursos;</li><li>• Metas físicas realizadas nos últimos três exercícios;</li><li>• Percentual do público-alvo atingido;</li><li>• Mecanismos de controle de repasse de recursos.</li></ul> <p><b>Avaliação da forma de organização do Programa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Concepção;</li><li>• Consistência;</li><li>• Objetivo;</li><li>• Estrutura organizacional para sua execução;</li><li>• Estrutura física;</li><li>• Recursos humanos;</li><li>• Mecanismos de interação dos agentes implementadores e executores;</li><li>• Mecanismos de controle na seleção de beneficiários (nos quais se poderia incluir gênero e raça/etnia como categorias para classificação dos beneficiários sem perda de outras características agregadas);</li><li>• Mecanismos de controle social;</li><li>• Sistema de informações e disponibilidade de dados;</li><li>• Indicadores e produtos disponibilizados pelo Programa.</li></ul>
<p><b>Construção da 4ª Amostra</b> Seleção dos Programas mais pontuados pela análise de risco para avaliação em face da sua viabilidade. Para verificar a viabilidade da auditoria são realizados os seguintes procedimentos:<sup>59</sup></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Planejamento do levantamento de auditoria;</li><li>• Análise preliminar do objeto da auditoria;</li><li>• Coleta de dados sobre desempenho;</li><li>• Especificação de critérios de auditoria;</li><li>• Elaboração do Relatório.</li></ul>

---

<sup>59</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília, 2000a.

**Box 3**

Síntese da Metodologia: seleção, levantamento, planejamento, execução, apreciação e monitoramento (cont.)

<b>Levantamento</b>
<p>Seleção dos Programas mais bem pontuados pela análise de risco, para verificar a viabilidade de se realizar ou não a Auditoria de Natureza Operacional (Estudo de Viabilidade). Objetivo do Estudo de Viabilidade é a análise preliminar do objeto da auditoria, contemplando: relevância do tema, análise do perfil do gasto e a forma de organização do Programa e/ou das Ações. Nesta fase, define-se se será realizada ou não uma auditoria e qual a modalidade (de desempenho, de avaliação de programa ou de legalidade).</p>
<p>Etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Obter uma visão integrada do Programa a ser auditado: objetivo, forma de implementação, principais produtos, público-alvo, cobertura, metas, orçamento, indicadores, principais atores, controles internos, pontos fracos e fortes, fraquezas, ameaças, limitações e oportunidades de melhoria;</li> <li>■ Elaborar o relatório.</li> </ul>
<b>Planejamento</b>
<p>O objetivo do Planejamento é elaborar o projeto de auditoria identificando o principal problema que compromete o desempenho do Programa, que será analisado por meio de questões de auditoria que abordem as dimensões de: eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, equidade, transparência, responsabilização, participação social, sustentabilidade. Nesta etapa, são identificados ainda: as informações necessárias, as fontes de informação, a estratégia metodológica, os métodos de obtenção e a análise de dados, as limitações do trabalho e o que a análise vai permitir dizer</p>
<p>Etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Definir cronograma das atividades;</li> <li>■ Aplicar as técnicas de diagnóstico;</li> <li>■ Levantar informações sobre o Programa e/ou as Ações auditados;</li> <li>■ Construir indicadores de desempenho.</li> <li>■ Elaborar o Projeto de Auditoria - Matriz de Planejamento;</li> <li>■ Definir critérios de auditoria;</li> <li>■ Realizar Painel de Referência para testar a consistência do projeto, para o qual são convidados especialistas no tema e organizações da sociedade civil atuantes;</li> <li>■ Elaborar instrumentos de coleta de dados (questionários, entrevistas);</li> <li>■ Realizar Teste-piloto para testar a consistência dos instrumentos de coleta de dados;</li> <li>■ Selecionar a amostra e os locais para visita de estudos;</li> <li>■ Elaborar o Relatório.</li> </ul>

**Box 3**

Síntese da Metodologia: seleção, levantamento, planejamento, execução, apreciação e monitoramento (cont.)

<b>Execução</b>
<p>O objetivo desta etapa é proceder à execução dos trabalhos de campo, ou seja, coletar dados junto aos gestores, aos beneficiários e aos demais envolvidos na execução do Programa e/ou das Ações.</p>
<p><i>Etapas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar, no trabalho de campo, as evidências acerca dos efeitos da implantação do Programa: comparação entre a situação constatada (situação) e os impactos esperados (critérios);</li> <li>▪ Analisar os dados e as informações colhidas;</li> <li>▪ Elaborar a Matriz de Achados;</li> <li>▪ Realizar Painel de Referência para testar a consistência das recomendações propostas, para o qual são convidados especialistas no tema e organizações da sociedade civil atuantes;</li> <li>▪ Elaborar relatório preliminar e enviar para o gestor para comentários;</li> <li>▪ Ajustar o relatório e elaborar versão final.</li> </ul>
<b>Apreciação</b>
<p>Nesta etapa, o Relatório é apreciado pelos Ministros do TCU que tecem recomendações, por meio de Acórdão, ao órgão que gerencia o Programa e/ou as Ações. São enviadas cópias do Relatório aos gestores envolvidos com a execução do Programa e/ou as Ações.</p>
<b>Monitoramento (ou fase pós-auditória)</b>
<p>O objetivo desta etapa é acompanhar as providências tomadas e avaliar o grau de implementação das recomendações do TCU pelo gestor do Programa e/ou das Ações. Em geral, o monitoramento é realizado em três etapas: seis, 12 e 24 meses após a comunicação do Acórdão do TCU.</p>
<p><i>Procedimentos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar reunião com grupo de contato (formado por pessoas do órgão auditado e de órgãos de controle interno, aos quais a equipe de monitoramento deverá se dirigir para facilitar o trabalho e o trâmite de informações) e avaliar a implementação das recomendações;</li> <li>▪ Acordar com os gestores novos prazos para implementação das recomendações pendentes de implementação;</li> <li>▪ Elaborar Relatório de Monitoramento.</li> </ul> <p>No último monitoramento (24 meses) realiza-se a avaliação de impacto, cujo objetivo é o de analisar se as recomendações do TCU, de fato, contribuíram para o melhor desempenho do Programa, gerando benefícios para a população.</p>

Fonte: Box elaborado pela equipe do IBAM baseado na leitura dos seguintes documentos: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília, 2000 e BRASIL. Roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional. Boletim do Tribunal de Contas da União, ano 35, n.21, ed. especial. Brasília, 2002.

## Considerações Finais

Este volume do Guia teve o propósito de apresentar o processo do ciclo orçamentário e as possibilidades de incidência política para o combate às desigualdades de raça e gênero em nosso país, sobretudo em nível municipal. O município, instância política mais próxima do cotidiano dos cidadãos, pode e deve voltar-se ao combate de tais desigualdades, normalmente não contempladas pelo poder público.

Para a implementação de políticas de equidade de raça e gênero são necessários planejamento, recursos e uma constante avaliação ou monitoramento. O planejamento deve incidir não apenas sobre o desenho da política em questão, seja ela uma Ação ou um Programa, mas também sobre o orçamento. Desta forma, políticas de combate às desigualdades de raça e gênero precisam estar inseridas no PPA e, conseqüentemente, na LDO e na LOA, para que se garantam recursos à sua execução, sejam eles provenientes de caixa única ou dos fundos especiais.

Mas essas políticas devem ser desenhadas a partir das necessidades do público que se deseja alcançar, da realidade material - física e financeira, bem como de recursos humanos - da Prefeitura e da realidade que se almeja transformar. Frisou-se, ao longo deste volume, que é necessário um diagnóstico prévio para o delineamento de tais Programas/Ações, assim como um diagnóstico permanente, chamado monitoramento ou avaliação.

Após o processo do ciclo orçamentário ter sido percorrido, desde o planejamento das Ações públicas ao seu custeio, passando-se pelos instrumentos de planejamento e orçamento que são o PPA, a LDO e a LOA, cabe ao/à gestor/a público/a estar atento às necessidade de incorporação de Ações voltadas às mulheres e aos afro-descendentes, uma vez que estas populações não são atingidas igualmente pelas políticas públicas. Algum recorte de gênero e raça deve se fazer presente, de forma a não serem ignoradas as desigualdades relativas a estes aspectos que geram situações de exclusão social raramente combatidas pelo poder público.

Gênero, vale lembrar mais uma vez, é uma categoria de análise que expressa não apenas como diferenciamos as pessoas em homens/mulheres, mas como lhes atribuímos valores, sentimentos e idéias relativas ao que é de homens (masculino) ou de mulheres (feminino). Raça, da mesma forma, não apenas se refere a uma diferença na aparência física. Raça e gênero são categorias que exprimem relações de poder e dominação baseadas no racismo e no sexismo. Em nossa sociedade, esta dominação tem sido exercida pelo masculino e pelo que é considerado de origem branca, européia, ocidental, que são as atividades e as idéias mais valorizadas. Em tais relações de poder constituem-se diariamente pequenas ou grandes hierarquias, que relegam mulheres e afro-descendentes a posições subalternas, sem acesso aos mesmos direitos que homens e/ou brancos.

Esta situação, embora construída social e historicamente, pode e deve ser mudada em nome da organização de uma sociedade igualitária e, conseqüentemente, justa socialmente, na qual as diferenças de cor/raça/etnia e gênero, entre outras, não sejam um impedimento ao sucesso profissional, ao acesso à Saúde, à Educação, ao mercado de trabalho, ao exercício pleno da cidadania e a uma vida digna e com qualidade.

Portanto, um dos caminhos possíveis para a mudança deste quadro atual de desigualdades é a formulação de políticas públicas que sejam executadas localmente, isto é, em benefício da população municipal. Cabe, dessa forma, ao município - na figura de seus gestores públicos, de suas gestoras públicas e de agentes políticos, somados às lideranças de movimentos sociais - abraçar este empreendimento, seguro de estar contribuindo para a mudança na situação de exclusão de mulheres e homens, negros e negras, brancos e brancas deste país, em sua multiplicidade de credos, gerações, culturas regionais, orientações sexuais e tantos outros.

## Bibliografia Consultada e Sugerida

ARTICULANDO a luta feminista nas políticas públicas. Recife: AMB; Action Aid, 2004.

BALMORI, Helena Hofbauer. Genero y presupuestos: una herramienta practica para avanzar hacia la equidad. *Boletin de Bridge*, n.12, mar. 2003.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a política nacional de promoção da igualdade racial - PNPIR e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4886.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm). Acesso em: 13 out. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Parâmetros curriculares nacionais: pluralidade cultural e orientação sexual*. Brasília, 1997. (Temas transversais, v.10).

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. *Núcleos de promoção de igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no trabalho*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Presidente (1995-1998: F. H. Cardoso). *Programa nacional de direitos humanos - PNDH II*. 2.ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2002. (Documentos da Presidência da República)

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Plano nacional de políticas para mulheres*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. *Relatório de atividades 2004*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. Centro de Referência Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes. *Relatório nacional da pesquisa: tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília, 2000.

BUGLIONE, Samantha. *Ações em direitos sexuais e direitos reprodutivos: relatório realizado pela Themis: 1999/2001*. Disponível em: <http://www.themis.org.br/themis/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=> . Acesso em: 21 out. 2005.

\_\_\_\_\_. *Reprodução e sexualidade: uma questão de justiça*. 2000. Disponível em: <http://www.themis.org.br/themis/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=21> Acesso em: 21 out. 2005.

CAGATAY, Nilufer. *Incorporacion de genero en la macroeconomia*. In: *MACROECONOMIA, genero y estado*. Santafé de Bogotá: Departamento Nacional de Planeacion, 1998. cap.1, p.3-27.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In: SEMINÁRIO DE INTERSECÇÃO DAS DESIGUALDADES DE RAÇA E GÊNERO, 2004, Brasília. *Implicações para as políticas públicas e os direitos humanos: caderno de textos*. Rio de Janeiro: IBAM/Consulado Geral dos EUA, 2004. Texto 1.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Sobre tempos e gênero na sociedade brasileira. In: *TRABALHO e gênero no Brasil: formas, tempo e contribuições socio-econômicas: programa de igualdade de gênero e raça*. Brasília: UNIFEM; DFID, 2005. 1 CD-ROM.

ESCRITÓRIO NACIONAL ZUMBI DOS PALMARES. *Desigualdades raciais no Brasil*. [S.l.: s.n., 2000].

FIGUEROA, Alba Lucy G. Contextualização conceitual e histórica. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA, 2004, Brasília. *Seminário nacional de saúde da população negra*. Brasília: Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, 2004.

GOIS, Antonio. Marido atrapalha carreira mais que filho, diz pesquisa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jul. 2005.

GOMES, Ângela Quintanilha; AMARAL, Cristiane Vianna (Org.). *Olhar de mulher: a fala das conselheiras do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). *Manual do prefeito*. 12. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n.807).



\_\_\_\_\_. *Raça & gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas em educação*. Brasília: UNESCO, 2002.

HERINGER, Rosana. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. *Estudos Afro-Asiáticos*, v.23, n.2, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Relatório de atividades out./2004 a maio/2005: projeto gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: programa de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades jun./set. 2005: projeto gastos públicos e cidadania de homens e mulheres: programa de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro, 2005.

IBGE. *Censo demográfico 1991*. Rio de Janeiro, 1992.

IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2004*. Rio de Janeiro, 2004.

JENNINGS, Mary; GAYNOR, Cathy. *Manual de treinamento em desenvolvimento social*. [S.l.]: DFID Brasil, [2004].

LOPEZ-CLAROS, Augusto; ZAHIDI, Saadia. *Empoderamento das mulheres: avaliação das disparidades globais de gênero*. [S.l.]: Fórum Econômico Mundial; UNIFEM, 2005.

MACHADO Jr., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

*A MULHER brasileira nos espaços público e privado: como vivem e o que pensam os brasileiros no início do século XXI: síntese dos resultados*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB-RJ, Rio de Janeiro, 2003.

NASCIMENTO, Claudio. Planejamento e gestão. In: *OFICINA DE ORÇAMENTO PÚBLICO PARA MEMBROS DE CONSELHOS SETORIAIS*, 2005, Fortaleza. Oficina... Rio de Janeiro: IBAM/DFID, 2005.

\_\_\_\_\_. Planejamento adequado à governança local. In: *SEMINÁRIO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL*, 2. Rio de Janeiro, 2005. Seminário... Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 2005.

ORÇAMENTO criança: sociedade e governo construindo a prioridade absoluta. São Leopoldo: CEDECA, 2003. (Série cadernos).

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz Marcelo. *Reflexão e espanto: a questão racial nas políticas de assistência social da criança e do adolescente*. Disponível em: <http://www.abong.org.br>. Acesso em: 11 dez. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Brasil sem racismo*. São Paulo: Comitê Lula Presidente, [200-]. Disponível em: < <http://www.lula.org.br/assets/racismo.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2005.

PENA, Maria Valéria Juno et al. *A questão de gênero no Brasil*. Brasília: Banco Mundial; Cepia, 2005.

PEÑA, Antonio V. Lozano. Presupuestos públicos sensibles al genero: una reflexion constructiva para un desarrollo economico sostenible. In: *SEMINÁRIO SOBRE POLITICA FISCAL Y GENERO*, 2005, Madrid. Mesa redonda impacto de genero del gasto publico. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2005. Disponível em: [http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril\\_lozano.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf). Acesso em: 07 jul. 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Déficit de dez anos separa negros e brancos*: banco de dados do PNUD indica que padrões de vida dos brasileiros de cor preta é semelhante a dos brancos no começo da década de 1990. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/raca/reportagens/index.php?id01=845&lay=rac>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. *Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência*. Brasília, 2005.

RECIFE (PE). Prefeitura Municipal. *Anemia falciforme: quem conhece, cuida*. Recife, [200-?].

*RETRATO das desigualdades*: programa igualdade de gênero e raça. Brasília: UNIFEM/IPEA, 2005. 1 CD-ROM.

RIBEIRO, Matilde. Diversidade cultural, étnica e processos de participação política na América Latina. In: *CURSO INTERDISCIPLINÁRIO EM DERECHOS HUMANOS*. [S.l.]: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/seppir/ct/art\\_2.pdf](http://www.presidencia.gov.br/seppir/ct/art_2.pdf). Acesso em: 15 out. 2005.

ROCHA, Nitlon Almeida (Org.). *Roteiro de providências e idéias para o prefeito eleito*. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

ROTEIRO para monitoramento de auditorias de natureza operacional. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v.35, n.21, ed. especial, 2002.

SARAIVA, André Luis L. R. Políticas sociais: focalização versus universalização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.55, n.3, p.91-95, jul./set. 2004.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Recife: SOS Corpo, 1995.

SEMINÁRIO NACIONAL DE SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA, 2004, Brasília. *Seminário nacional de saúde da população negra*. Brasília: Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, 2004.

SOARES, Vera. Projeto vila-bairro: impacto nas relações de gênero? In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (Org.). *Governo local e desigualdades de gênero*. São Paulo: Annablume, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas para a igualdade: papel do estado e diretrizes. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia da (Org.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura Municipal/Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. (Cadernos da coordenadoria especial da mulher, n.8)

*TOQUES CRIOLA*. Rio de Janeiro: Criola, n.18, 2005.

UNIFEM. *Iniciativas presupuestarias sensibles al genero*. Disponível em: <[http://www.unifem.org/documentos/brochure\\_gender\\_budgets\\_LAC.doc](http://www.unifem.org/documentos/brochure_gender_budgets_LAC.doc)>. Acesso em: 07 jul. 2005.

**Gênero e Raça no Orçamento Municipal:  
Um Guia para Fazer a Diferença**

**Coordenação Editorial**

*Sandra Mager*

**Capa**

*Fernando Dantas*

**Revisão**

*Maria Lucia de Resende Barreto Vianna*

**Impressão**

*Imprinta*

Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Largo IBAM nº 1 - Humaitá - 22271-070 - Rio de Janeiro - RJ

Tel. (21) 2536-9797 - Fax (21) 2537-1262

E-mail: [ibam@ibam.org.br](mailto:ibam@ibam.org.br) - Web: [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM  
Largo IBAM nº 1 Humaitá  
22271-070 Rio de Janeiro, RJ  
Tel.: 21-2536-9797 Fax: 21-2527-5146  
E-mail: [ibam@ibam.org.br](mailto:ibam@ibam.org.br)  
Web: <http://www.ibam.org.br>



Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher - UNIFEM  
Escritório Regional para o Brasil e o Cone Sul  
SCN Quadra 2, Bloco A, Módulo 1101  
70712-900 Brasília, DF  
Tel.: 61-3038-9280 Fax: 61-3038 9289  
E-mail: [unifem@unifem.org.br](mailto:unifem@unifem.org.br)  
Web: <http://www.unifem.org.br>



Department for International Development - DFID  
Ed. Centro Empresarial Varig  
SCN Quadra 4, Bloco B, Torre Oeste nº 202  
70714-900 Brasília, DF  
Tel.: 61-2106-7500 Fax: 61-2106-7599  
E-mail: [brasil@britishcouncil.org.br](mailto:brasil@britishcouncil.org.br)  
Web: <http://www.dfid.gov.uk>



**Agência Brasileira do ISBN**

ISBN 85-7403-017-1



9 788574 030175