



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

Volume II  
Sugestões para a Ação

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

**Um Guia para Fazer a Diferença**

**Volume II  
Sugestões para a Ação**

**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 II  
Sugestões para a Ação**

**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. Para fazer a diferença no orçamento municipal	18
Dimensões para análise: por onde começar	21
Experiências da América Latina	24
O caso andaluz: contornando a dependência de vontade política	25
Orçamento participativo: todos juntos	27
Orçamento Mulher: exemplo de análise orçamentária com enfoque de gênero	31
2. Sugestões para o seu Município: para não inventar a roda	36
Qualidade de vida e infra-estrutura	41
Educação inclusiva e não discriminatória	43
Saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos	48
Trabalho, geração de renda e acesso à terra	53
Violência e segurança pública	59
História e tradições	64
Considerações Finais	67
Bibliografia Utilizada e Sugerida	68



## 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 seguidos. 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.**  
**Para fazer a diferença no  
orçamento municipal**

*Um orçamento sensível a gênero é aquele no qual se tenha realizado um exame sistemático e se tenham avaliado as rubricas que se realizam através de um olhar de gênero, possibilitando a identificação de impactos diferenciais pela distinta posição econômica e social de homens e mulheres.<sup>1</sup>*

A participação popular é um meio de inserir demandas normalmente não contempladas pelo/a gestor/a público/a, como aquelas referentes às minorias. Embora mulheres e afro-descendentes não possam ser considerados como minorias no país, as políticas de raça e gênero são tratadas, muitas vezes, como políticas de minorias. É necessário compreender que as políticas públicas atingem mulheres e homens de forma desigual, assim como afetam de maneira diversa os grupos étnico-raciais. Inserir políticas de raça e gênero no Orçamento Municipal é, portanto, o reflexo de uma primeira preocupação em implementar tais políticas, garantindo os recursos para a sua execução. Ao fazê-lo nominalmente nos orçamentos, os recursos a elas destinados ficam alocados e, por conseguinte, autorizados. Sabe-se que isto não garante a sua execução. Contudo, forma-se um indicador por meio do qual a sociedade pode avaliar a atuação do gestor público quanto à implementação de tais políticas. Se o recurso não é liberado, se a política estava planejada e orçada, mas não foi implementada, tudo se torna visível. Isto significa dizer que o Orçamento não pode mais ser considerado apenas como uma peça de cálculo de custos, mas sim como instrumento de monitoramento dos gastos pela sociedade, através do processo de controle social.

Sugere-se que esta discussão deva ser contemplada nas três esferas de governo. Embora o nível local seja aquele que mais

---

<sup>1</sup> PEÑA, Antonio V. Lozano. *Presupuestos Públicos Sensibles al Género: una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible*. SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y GÉNERO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 14 abr. 2005. p. 04. Acesso em: 07 jul. 2005. [http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril\\_lozano.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf)

perceptivelmente atua sobre o cotidiano das pessoas, o dia-a-dia é também influenciado por políticas nacionais e internacionais. As questões de gênero e raça, presentes no cotidiano, podem ser mais facilmente trabalhadas no nível local. Assim, a Administração Municipal torna-se o espaço privilegiado para a implantação deste tipo de política social. E como qualquer política pública, ela deve estar orçada e fazer parte da peça orçamentária municipal.

Existem sobretudo dois passos a serem dados quando se trata de orçamentos sensíveis a gênero e raça. O primeiro deles direciona-se no sentido de identificar quais são as políticas de equidade de gênero e raça já existentes, observando a sua execução orçamentária. Pode-se, assim, determinar quais são as prioridades e os meios estabelecidos para alcançá-las. O orçamento torna-se, então, um indicador do comprometimento dos Governos em adotar políticas de equidade. O outro passo diz respeito a incorporar ao orçamento novas políticas para a promoção da equidade ou introduzir ações específicas na formulação e na execução das políticas universalistas.

Uma análise de todas as Ações voltadas para a equidade em uma determinada peça orçamentária permite observar o quanto um Governo está ou não empenhado em promover tais políticas: 1. pela quantidade de políticas existentes; 2. pela quantia destinada a elas; 3. pela quantia efetivamente gasta.

A implementação de um orçamento sensível a questões de raça e gênero tende a tornar as Ações e os Programas governamentais mais eficazes e mais eficientes, ou seja, atingindo-se o foco da exclusão social, que se baseia não apenas em questões econômicas, mas também em questões relativas a posturas sexistas e racistas, pode-se atender melhor à população excluída (mulheres e negros), de forma a otimizar os gastos públicos.

Examinar os gastos já existentes é, portanto, um meio eficaz de analisar políticas universalistas e identificar quais delas devem estar voltadas diferencialmente para mulheres e afro-descendentes. Muitas vezes, são necessários apenas pequenos ajustes como, por exemplo, em políticas habitacionais e de redistribuição de terras (Reforma

Agrária), nas quais a lista de espera pode priorizar mulheres e/ou afro-descendentes e a titulação da propriedade também.

As conseqüências trazidas por um orçamento sensível a gênero e raça não devem ser apenas medidas em termos da implementação de tais políticas, mas também quanto ao nível de participação de mulheres e afro-descendentes nas políticas públicas, incluindo em relação a elas o desenho, o monitoramento e a fiscalização, assim como o planejamento orçamentário. Orçamentos com enfoque de gênero e de raça visam trazer benefícios diretos em termos de Ações de Governo e uma maior participação popular na própria construção do orçamento. Se a participação desses grupos não aumentar, devem ser repensadas as opções e as diretrizes tomadas. Assim, os grupos precisarão ser incentivados a participar não apenas de políticas direcionadas para eles, mas de todo o processo decisório de desenho de políticas públicas. Chama-se a atenção para a necessidade de se pactuar com o conjunto de atores sociais envolvidos no processo de construção, implementação e avaliação dessas políticas.

### **Dimensões para análise: por onde começar**

*Os marcos macroeconômicos tradicionais têm como modelo o “homem econômico”, que não é afetado pelo contexto histórico, o gênero, a classe social, a orientação sexual, a raça, a localização geográfica, nem qualquer outro fator determinante. Na realidade, esta pessoa abstrata não existe. As relações de gênero têm um efeito claro na distribuição da riqueza, no acesso a serviços e recursos, assim como nas oportunidades que se requerem para desenvolver plenamente o potencial humano.<sup>2</sup>*

---

<sup>2</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.

Atualmente, existe uma ampla bibliografia sobre o tema gênero e orçamento. Seleccionamos algumas ferramentas<sup>3</sup> úteis na construção de orçamentos sensíveis a gênero e raça:

- **Análise de gênero e raça nas políticas macroeconômicas:**

Trata-se de avaliar o impacto de políticas econômicas sobre as mulheres e a população negra, tomando-se como referência políticas fiscais, monetárias e econômicas para a redução da pobreza. Estarão essas políticas reduzindo a pobreza entre mulheres e afro-descendentes ou, pelo contrário, estarão aumentando as desigualdades?

- **Análise conceitual de políticas sensíveis a gênero e raça:**

Trata-se de uma análise a partir do seguinte pressuposto: como as políticas e os recursos que as apóiam podem reduzir ou aumentar as desigualdades raciais e de gênero?

- **Análise incidental, desagregada por gênero e raça, do gasto público:**

A construção de um banco de dados confiável sobre gênero e raça e a sua interseção são fundamentais para a elaboração, a execução e o monitoramento de políticas públicas. Assim, qualquer desagregação de dados auxilia na construção de políticas de equidade.

- **Avaliações participativas, com dados desagregados por gênero e raça, de beneficiários:**

Trata-se de estudos ou diagnósticos que averiguem de que forma homens e mulheres de diferentes origens étnico-raciais avaliam os serviços prestados, se estes serviços estão adequados às suas necessidades e como os padrões de gastos públicos ajustam-se às suas prioridades pessoais. Neste caso, toma-se a consulta popular como base tanto para uma avaliação dos serviços prestados, quanto para a implementação de novos serviços ou a ampliação dos já

---

<sup>3</sup> As ferramentas apresentadas aqui foram adaptadas da publicação: UNIFEM. Iniciativas Presupuestarias Sensibles al Género. Acessado em: 07 jul 2005. [http://www.unifemandina.org/documentos/brochure\\_gender\\_budgets\\_LAC.doc](http://www.unifemandina.org/documentos/brochure_gender_budgets_LAC.doc)

existentes. Opera-se também com uma construção de prioridades da população para os gastos públicos. Esse método de priorização é utilizado, por exemplo, no Orçamento Participativo.

- **Análise do impacto do orçamento sobre o uso do tempo, considerando as variáveis gênero e raça:**<sup>4</sup>

O uso do tempo livre não é o mesmo para homens e para mulheres. Estas o utilizam na maior parte das vezes em tarefas que dizem respeito aos cuidados com a casa e a família, o que significa que as mulheres gastam mais o seu tempo livre com outras pessoas do que com elas mesmas. Este uso do tempo está intrinsecamente relacionado aos papéis de gênero: coube às mulheres o cuidado com os outros, enquanto os homens direcionam os seus momentos livres em proveito próprio. As políticas públicas não devem reproduzir esse gasto desequilibrado do tempo na esfera doméstica. É importante observar, portanto, que as mulheres têm menos tempo disponível que os homens e que seu tempo deve ser otimizado. É preciso identificar também a relação entre as rubricas orçamentárias e o seu efeito na maneira como a família utiliza seu tempo. No caso brasileiro, são as mulheres - especialmente as mulheres negras das classes populares - que mais freqüentemente acordam de madrugada para as filas de matrícula escolar ou de atendimento médico, perdendo tempo de sono, ficando à mercê de criminosos e de intempéries, sem recursos básicos como alimentação e banheiro, e colocando empregos, saúde e segurança pessoal em risco, muitas vezes por dias seguidos.

- **Estudo de orçamento sensível a gênero e raça:**

O próprio Governo pode produzir um informe em que sejam utilizadas as ferramentas anteriores, indicando, por exemplo: implicações orçamentárias para a equidade de raça e gênero; equilíbrio nos contratos governamentais em termos raciais e de gênero; equilíbrio

---

<sup>4</sup> Sobre este assunto ver, entre outros, DEDECCA, Cláudio Salvadori. Sobre tempos e gênero na sociedade brasileira. In: *Trabalho e gênero no Brasil: formas, tempo e contribuições sócio-econômicas*. CD-ROM. Programa de Igualdade de Gênero e Raça. Brasília: UNIFEM/DFID, 2005.

racial e de gênero na capacitação de funcionários e na capacitação profissional em geral; gastos de serviços utilizados, sobretudo por mulheres e afro-descendentes.

Estas ferramentas constituem uma sistematização de possibilidades em se tratando de orçamentos sensíveis a gênero e raça. Permitem diagnosticar o quanto a população formada por mulheres e afro-descendentes está participando das decisões públicas, se a sua opinião está sendo respeitada, de que maneira as suas necessidades estão sendo atendidas, se eles formam de fato o público-alvo de políticas públicas e, também, o quanto o próprio governo está interessado em descobrir tais questões e em operacionalizar políticas de redução das desigualdades.

## Experiências da América Latina

*As Iniciativas para um Orçamento com Enfoque de Gênero (IOEG) se orientam, em sua maioria, mais do que a uma mera identificação de gastos focalizados ou a uma maior destinação de dinheiro para as mulheres. Também procuram desagregar e identificar o impacto e a incidência diferenciados do recurso e dos gastos públicos gerais sobre mulheres e homens.<sup>5</sup>*

Foram sistematizadas experiências, por diferentes autores e também pela equipe do IBAM, de análise orçamentária e fomento da participação popular em cinco países da América Latina. Cada experiência analisada foi desenvolvida em um contexto legal-institucional distinto, visando a objetos e a objetivos igualmente distintos. Contudo, todas essas iniciativas tinham como propósito compreender quanto do gasto público efetivamente beneficiava as mulheres. Assim, pode-se agregar o que há de comum entre as iniciativas empreendidas e as suas conclusões em um quadro único, que não diverge da situação brasileira.

<sup>5</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.

**Box 1**

**Sistematização de experiências de orçamento e gênero na América Latina**

EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO E GÊNERO NA AMÉRICA LATINA Implementadas pelo UNIFEM (Bolívia, Chile, Equador, México e Peru)
<p><b>Ações:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise orçamentária com vistas ao enfoque de gênero.</li> <li>• Análise de políticas públicas de gênero.</li> <li>• Incentivo à participação popular e ao controle social.</li> <li>• Incentivo à participação feminina no planejamento de políticas públicas.</li> <li>• Construção de indicadores de gênero.</li> </ul>
<p><b>Conclusões:</b></p> <p><b>Ausência de:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoques de gênero, transparência, participação popular e feminina, indicadores de gênero, dados desagregados por gênero, órgãos públicos dedicados a políticas de gênero.</li> </ul> <p><b>Riscos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando há participação feminina, esta nem sempre é suficiente para implementar enfoques de gênero.</li> <li>• Processos de planejamento participativo ou Orçamento Participativo não têm auxiliado na incorporação do enfoque de gênero. Muitas vezes contribuem para diluir este enfoque.</li> <li>• Grupos de alto risco normalmente não são abordados com enfoque de gênero.</li> <li>• Uso não-remunerado nas políticas públicas do trabalho feminino.</li> </ul> <p><b>Propostas de solução:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar sistemas de avaliação e monitoramento com participação da sociedade.</li> <li>• Criar taxas percentuais para mulheres entre beneficiários de políticas públicas e entre funcionários públicos.</li> <li>• Criar conjunto de diretrizes e distribuí-lo aos Governos.</li> <li>• Criar espaços institucionais para políticas de gênero.</li> <li>• Criar um Plano de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.</li> <li>• Observar como as políticas públicas e o exercício da direção afetam ou são desempenhados diferentemente entre homens e mulheres.</li> <li>• Utilizar a análise orçamentária com enfoque de gênero para produzir contribuições para os próximos orçamentos.</li> </ul>

**O caso andaluz: contornando a dependência de vontade política<sup>6</sup>**

A Andaluzia é uma região ao sul da Espanha e sua capital é Sevilha. Forma uma *comunidade autônoma*, cujo correlativo no Brasil seria o estado. Nessa região, decidiu-se implantar um orçamento sensível a

<sup>6</sup> PEÑA, Antonio V. Lozano. *Presupuestos Públicos Sensibles al Género: una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible*. SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y GÊNERO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 14 abr. 2005. p. 04. Acesso em: 07 jul. 2005. <[http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril\\_lozano.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/Genero/14abril_lozano.pdf)>

gênero.<sup>7</sup> Como a implantação desse tipo de projeto depende, na maior parte dos casos, da boa vontade política da Administração Pública local, nem sempre se encontram gestores/as dispostos/as a compartilhar o poder, tampouco dispostos/as a dar prioridade a políticas públicas de promoção da equidade.

Na Andaluzia, a dependência da vontade política foi contornada por uma obrigação normativa: foi instituída por lei uma comissão relacionada à Secretaria de Economia e Fazenda, com a participação do Instituto Andaluz da Mulher, cujo objetivo é avaliar o anteprojeto orçamentário local para impulsionar a preparação de anteprojetos com perspectiva de gênero nas diversas Secretarias e, também, a realização de auditorias de gênero em Secretarias, empresas e organismos do Governo andaluz.

A idéia espanhola traduz, portanto, uma preocupação factual em retirar da Administração Pública a decisão de realizar ou não orçamentos sensíveis a gênero, obrigando-a, por efeito de lei, a fazê-lo. Um segundo ganho da nova legislação é permitir às mulheres participarem do projeto orçamentário, embora este fazer parte esteja restrito às especialistas do Instituto da Mulher. De qualquer forma, institui-se um plano de análise orçamentária em todos os níveis do Governo local (Secretarias, empresas e outros organismos), de maneira que toda a Administração Pública consiga adequar-se à nova perspectiva. Com este mecanismo, é possível que a Andaluzia possa construir uma nova cultura política local na qual, a longo prazo, os orçamentos sensíveis a gênero não tenham mais que ser uma obrigação, mas façam parte de uma nova maneira socialmente mais justa de governar.

O Governo andaluz não discriminou nem recursos nem gastos para a construção de um orçamento sensível a gênero. Pelo contrário, foram analisados anualmente todos os gastos locais e todos os recursos

---

<sup>7</sup> Há material até certo ponto vasto sobre orçamentos sensíveis a gênero, mas não se teve conhecimento de projetos de orçamento sensíveis a questões étnico-raciais. Sendo assim, os exemplos práticos mencionados encontram-se, por força das circunstâncias, delimitados às iniciativas de gênero.

regionais a partir das seguintes perguntas: 1. o que se pretende fazer no próximo ano para diminuir ou erradicar as desigualdades que se observam no setor de que trata a rubrica orçamentária?; 2. quantos homens e quantas mulheres se pretende alcançar com as políticas orçamentárias?

Para o monitoramento dessa nova forma de planejamento de políticas públicas foi criado um mecanismo de avaliação interno, na forma de uma comissão formada por membros de diferentes Secretarias e outras instâncias governamentais. Produziu-se, ainda, um modelo de informe que pudesse, simultaneamente, integrar progressivamente a perspectiva de gênero na memória de cada rubrica orçamentária e indicar, por meio da comissão, os progressos anuais, apontando-se as orientações tomadas e as necessárias.

Implementado por lei, o orçamento sensível a gênero toma uma faceta de longo prazo. Assim, a experiência andaluza aponta para a necessidade de se observar o processo a curto e médio prazos também. É necessário tornar o enfoque de gênero parte do planejamento de políticas públicas, especialmente no orçamento, desenvolvendo instrumentos e uma cultura de sensibilidade às questões de gênero. Além disso, é importante transmitir a informação disponível com indicadores que afetam e que não afetam diretamente as pessoas, com aqueles suscetíveis a uma análise de gênero e com outros que estejam disponíveis. Pode-se oferecer, ainda, uma matriz de temas de gênero para uma análise Programa a Programa.

### **Orçamento participativo: todos juntos**

Na medida em que busca proporcionar meios de concretização de processos participativos sobre o Orçamento Municipal, o Orçamento Participativo (OP) tem sido a forma mais conhecida e eficaz de participação popular na gestão pública. Criado nos anos 1980 no Município de Porto Alegre (RS), a experiência difundiu-se, sendo replicada de diferentes formas em distintos municípios brasileiros, de grande, médio e pequeno porte. O que fez do OP uma referência em termos de participação popular foi a sua capacidade de trazer o

cidadão comum para a esfera da decisão política - sobre a cidade - ou seja, sobre políticas públicas que terão impacto em sua vida, em seu cotidiano, fazendo-o partícipe das resoluções relativas à alocação dos recursos públicos e do adequado acompanhamento dos gastos.

Embora a implantação do OP não seja um dever do/a gestor/a público/a, constitui um modelo possível e adequado ao avanço da democracia no país. De uma maneira geral, seu funcionamento baseia-se na divisão espacial da cidade em regiões, nas quais são eleitos/as delegados/as em assembleias e discutidas nos Fóruns Regionais as prioridades da atuação da Prefeitura. Estes Fóruns, por sua vez, elegem representantes para o Conselho do OP, no qual são debatidas diretamente com a Administração Municipal as prioridades das regiões. Cabe à Administração Municipal fazer o cálculo do custo das intervenções requeridas. O mesmo processo se dá nos Fóruns Temáticos, nos quais se discutem as políticas setoriais.

É incumbência da Prefeitura decidir qual o percentual de recursos que será disponibilizado destinados a Programas e a Ações para as decisões do OP. Contudo, seja qual for esse montante, a prática política formada no processo de decisão é o espelho de um determinado modelo de cidadania, em que não importa se há escassez ou abundância de recursos, mas sim que a população compartilhe da responsabilidade de determinar as prioridades de investimentos. É claro que quanto maior o montante disponibilizado, mais prioridades eleitas pela sociedade poderão ser contempladas. O volume de recursos, portanto, será um reflexo não apenas da situação financeira do município, mas da abertura política dada pela sua gestão. Nesse sentido, convém lembrar que quando Porto Alegre iniciou sua experiência de OP, a Prefeitura operava em saldo negativo. Não é preciso, então, ser um município rico ou em boa situação financeira para compartilhar com a população decisões sobre a alocação de recursos públicos.

Além disso, a prática de Orçamentos Participativos não se limita à alocação do recurso ou ao processo de elaboração do orçamento, mas estende-se, de uma forma geral, também ao monitoramento da

implementação das políticas e dos projetos - no exercício do controle social - o que confere maior transparência ao gasto público e maior comprometimento dos/as beneficiários/as com os resultados dos investimentos realizados.

Na medida em que o OP é aberto a toda a população, cabe aos grupos específicos - aqui se priorizaram mulheres e afro-descendentes - interessados em políticas de combate às desigualdades sociais fazerem-se representar nos Fóruns, elegendo seus delegados/as e conselheiros/as. É necessário que os/as representantes eleitos/as conheçam também os problemas relativos à raça e ao gênero em suas localidades e estejam dispostos/as a eleger representantes que levem adiante as demandas específicas desses grupos sociais. Neste sentido, a prática de OP seria inovadora, uma vez que na maioria dos casos analisados os representantes da sociedade ou encaminham pleitos e sugestões de melhorias para os bairros e regiões, ou se atêm, no caso das câmaras setoriais ou conselhos, a encaminhar sugestões ou reivindicações relativas ao setor com um todo, sem se fixarem em especificidades de raça ou gênero.

Como foi visto no primeiro capítulo, políticas de equidade de raça e gênero são transversais às políticas setoriais ou às demandas localizadas por bairros ou regiões da cidade. Para tornar esta necessidade uma Ação concreta, os grupos de interesse têm que se fazer representar e exercer pressão sobre os demais grupos, tanto no sentido de uma conscientização, quanto no do amplo debate político, de forma que as necessidades específicas de mulheres e da população afro-descendente sejam sempre contempladas pelas Ações públicas.

### **Recife/PE: Plenárias Temáticas de raça e gênero no OP**

Recife implementou seu processo de Orçamento Participativo em 1995. Diante da pressão de movimentos sociais e de uma conjuntura local específica, criou-se a Coordenadoria da Mulher, em 2001, ligada ao Gabinete do Prefeito, que foi fundamental na mudança do quadro vigente. A partir da Coordenadoria, deu-se execução ao Fórum

Temático de Mulheres no OP do Recife, cuja participação é exclusiva para elas. Realizou-se uma campanha para que as mulheres não apenas fizessem parte dos Fóruns Regionais do OP mas, principalmente, se candidatassem e fossem eleitas como delegadas e conselheiras. A participação das mulheres foi facilitada pela criação de uma área de recreação para as crianças.

Após o sucesso do Fórum Temático de Mulheres, organizou-se o Fórum Temático de Negros e Negras para discutir questões relativas à equidade racial. Assim, políticas de equidade baseadas em gênero e raça puderam ser debatidas e implementadas junto às outras necessidades dos cidadãos, apontadas a partir dos Fóruns Regionais.

Enquanto outros modelos de OP demonstraram dificuldades em produzir políticas de gênero e de igualdade racial,<sup>8</sup> Recife constitui experiência de sucesso. A causa daquelas dificuldades reside, via de regra, na supervalorização dos aspectos de benfeitoria a partir dos Fóruns Regionais, nos quais movimentos outros que o Comunitário encontram obstáculos na competição pela priorização das demandas.

A construção das Temáticas de Mulheres e de Negros e Negras no Recife não se deu sem luta, empenho e esforço dos respectivos movimentos sociais. Articulações internas na Administração e pressão externa dos movimentos formaram os dois eixos preponderantes que configuraram uma conjuntura exitosa para essa iniciativa. Neste sentido, a criação e a manutenção das Temáticas deve-se à ação do Estado e da sociedade civil organizada.

Norteou a implantação desses Fóruns, por um lado, a idéia de ocupar um espaço político já existente: o OP. Por outro, o próprio OP configurou-se como um mecanismo de legitimação de órgãos específicos. Constituía, ainda, uma forma privilegiada de garantir recursos para o seu funcionamento. Ao mesmo tempo, percebeu-se que o OP era instrumento privilegiado de interlocução com a Prefeitura,

---

<sup>8</sup> IBAM. Relatório de Atividades. Junho a setembro/2005. *Projeto Gastos Públicos e Cidadania de Homens e Mulheres*. PROGRAMA DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS. Rio de Janeiro, setembro de 2005.

mais acessível do que os caminhos rotineiros, e também mais produtivo na construção de políticas de equidade racial e de gênero.

Assim, o OP possibilitou a articulação dos Movimentos Negro e de Mulheres na busca por instrumentos de legitimação das políticas por eles propostas. Não sem dificuldades e resistências, estes atores sociais conseguiram sair fortalecidos da experiência das Temáticas no OP, fortalecimento este que é medido na implementação de órgãos específicos para as questões de raça e gênero.

Mais do que um espaço destinado a tais movimentos sociais, as Temáticas de Mulheres e de Negras e Negros são áreas ocupadas pela população oriunda das comunidades, que ali obtém formação específica, debate político e cria o sujeito das políticas públicas. As Temáticas contribuíram, portanto, para o acesso de populações das comunidades - essencialmente de camadas baixas - aos debates raciais e de gênero, normalmente mais vinculados às camadas médias intelectualizadas.

### **Orçamento Mulher: exemplo de análise orçamentária com enfoque de gênero**

No Brasil, o Orçamento Federal foi analisado a partir do enfoque de gênero pela organização não-governamental Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA, de Brasília, que integra o programa de Apoio a Ações Integradas de Igualdade de Gênero e Raça, apoiado pelo UNIFEM/DFID. Chamada "Orçamento Mulher",<sup>9</sup> esta análise verificou, em Programas Federais de 2004 e início de 2005, que de 369 Programas/Ações apenas 23 eram específicos para mulheres ou apresentavam um enfoque de gênero, o que corresponde a menos de 7%. Os setores analisados foram: Saúde, Direitos Humanos, Proteção Social, Educação e Cultura, Gestão, Trabalho e Emprego e Renda, Previdência. Foram examinados, ainda, Programas considerados de impacto na vida das mulheres, como Habitação de Interesse Social, Saneamento Rural e Saneamento Ambiental Urbano, e Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude. Observe-se que do montante

---

<sup>9</sup> CFEMEA. *Jornal Fêmea*, Brasília, maio 2005, ano XIII n.144.

total de recursos destinados a estes Programas/Ações, foram executados 81.5%. Apesar do percentual alto do montante executado, o próprio volume destinado é baixo.

Segundo o CFEMEA,<sup>10</sup> foram selecionados 48 Programas do PPA 2004-2007 e do PLOA 2005, segundo os seguintes critérios e organizados em três grupos:

**GRUPO A.** Cujas maioria do público-alvo seja mulher, ou que apresentem definição formal/legal da participação da mulher ou explicitem o enfoque de gênero no programa ou ação.

**GRUPO B.** Tenham relevância (que se destaquem) na alteração do cotidiano da mulher.

**GRUPO C.** Mesmo não atendendo aos critérios acima, possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista de seu empoderamento e autonomia econômica.<sup>11</sup>

Foram selecionados os seguintes Programas pelo CFEMEA:

#### Quadro 1

##### Programas do Orçamento Mulher selecionados por área

SAÚDE
1. Atenção Integral à Saúde da Mulher
2. Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos
3. Atenção Especializada em Saúde
4. Atenção Básica em Saúde;
5. Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras DSTs;
6. Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas.
DIREITOS HUMANOS
1. Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres
2. Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
3. Direitos Humanos, Direitos de Todos (somente algumas Ações selecionadas)
4. Assistência Jurídica Integral e Gratuita
5. Sistema Único de Segurança Pública
6. Combate à Criminalidade (somente algumas Ações selecionadas).

<sup>10</sup> VIEIRA, Célia Maria Farias; GRAÇA, Eliana Magalhães. *Texto para Discussão n. 1 - Orçamento Mulher: análise de programas do PLOA para 2005 e da sua execução em 2004*. Brasília: CEFEMA, nov. 2004.

<sup>11</sup> Idem. p.3.

**Quadro 1**

Programas do Orçamento Mulher selecionados por área (cont.)

PROTEÇÃO SOCIAL
1. Alimentação Saudável
2. Transferência de Renda com Condicionabilidade - Bolsa Família
3. Acesso à Alimentação
4. Sistema Único de Assistência Social
5. Proteção Social à Pessoa Idosa (somente algumas Ações selecionadas)
6. Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade
EDUCAÇÃO E CULTURA
1. Educação para a Diversidade e Cidadania
2. Identidade e Diversidade Cultural
3. Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos
GESTÃO
1. Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas
2. Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial (somente algumas Ações selecionadas)
3. Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal
4. Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
5. Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário
TRABALHO
1. Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho
2. Primeiro Emprego
3. Agricultura Familiar - PRONAF
4. Qualificação Social e Profissional
5. Rede de Proteção ao Trabalho
6. Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda (somente algumas Ações selecionadas)
7. Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda <sup>12</sup>
8. Economia Solidária em Desenvolvimento
9. Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Portes
10. Inclusão Digital
11. Crédito Fundiário
12. Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais
13. Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
14. Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária
15. Artesanato Brasileiro
16. Arranjos Produtivos Locais
17. Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRODUZIR

<sup>12</sup> Os itens de 7 a 17 compõem o GRUPO C.

### Quadro 1

Programas do Orçamento Mulher selecionados por área (cont.)

PREVIDÊNCIA
1. Educação Previdenciária
2. Previdência Social Básica (somente algumas Ações selecionadas)
PROGRAMAS DIVERSOS QUE PROMOVEM ALTERAÇÃO NO COTIDIANO DAS MULHERES <sup>13</sup>
1. Proteção Social à Criança, ao Adolescente e à Juventude
2. Saneamento Rural
3. Saneamento Ambiental Urbano
4. Habitação de Interesse Social
5. Desenvolvimento da Educação Infantil

Em 2004, foram analisados 47 Programas no âmbito do Orçamento Mulher. Destes, apenas 15 apresentaram execução até 49% e 6 utilizaram mais de 90% da dotação autorizada. O que não foi gasto nesses Programas em 2004 somou R\$4 bilhões, dinheiro que não foi aplicado na melhoria de vida das mulheres.

Em 2005,<sup>14</sup> os Programas examinados subiram para um total de 49. A previsão orçamentária para o conjunto destes Programas foi 20% maior que a do ano anterior. Contudo, 11 deles ainda não apresentavam empenho até a data da análise e 63% dos Programas do Orçamento Mulher haviam empenhado apenas 10% de seus recursos. Este perfil alinha-se com a prática corrente de maiores gastos no segundo semestre do ano.

---

<sup>13</sup> Estes compõem o GRUPO B.

<sup>14</sup> Até a data de 13 de maio de 2005.

### O Orçamento Mulher no sistema Siga Brasil

O Senado Federal disponibilizou no final do primeiro semestre de 2005 o SIGA BRASIL, importante iniciativa no sentido de conferir maior transparência às despesas públicas federais. O SIGA BRASIL é um sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, por meio da Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. O SIGA BRASIL reúne os dados do SIAFI e outras bases em um único portal e oferece uma ferramenta simples para elaboração de consultas. O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, as chamadas consultas corporativas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o orçamento público.

A primeira consulta corporativa, definida a partir de demandas da sociedade civil, é o chamado “Orçamento Mulher”, elaborado com base na seleção de programas e ações do Orçamento da União que dizem respeito às vidas das mulheres brasileiras, como iniciativa do CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. Nas pesquisas prontas sobre o Orçamento Mulher estão disponibilizadas as seguintes informações: Programa; Programa e Ações; Região UF; Região-UF-GND(4); UF-Localidade; UF-Localidade - Grupo de Natureza de Despesa e Modalidade de Aplicação; e UF-órgão.

O conteúdo está em Gastos Públicos Federais e Lei Orçamentária Anual - LOA

Informação completa no endereço: <https://siga.senado.gov.br/siga/scripts/login/webiHome.jsp> Clicar: “Gastos Públicos Federais”. Nome: LOA 2005 - Despesa Execução do Orçamento Mulher.

## 2. Sugestões para o seu Município: para não inventar a roda

Entende-se como uma política pública aquele conjunto de idéias voltadas à resolução ou à superação de um problema cuja solução se situa na esfera pública e que, sendo objeto de análise e planejamento, traduz-se em Ações com objetivos e responsabilidades definidas e recursos públicos dimensionados e alocados nas distintas peças orçamentárias. No sentido tratado neste documento, as políticas públicas visam à conquista de condições de equidade de raça e gênero nas localidades.

Assim, orientam-se para uma mudança no enfoque das estratégias de redução da pobreza e da promoção dos Direitos Humanos, pois espera-se que as Ações propostas com estas finalidades contribuam para a formulação de políticas de desenvolvimento local pautadas numa nova abordagem, segundo a qual as estratégias de sustentabilidade econômica e de efetivação dos direitos cidadãos reconhecidos nos âmbitos civil, político, social, cultural e individual devam ter como finalidade central a garantia da igualdade de tratamento e de oportunidades para homens e mulheres de todos os grupos raciais/étnicos.

Neste capítulo, buscou-se reunir algumas sugestões referentes à inserção das variáveis gênero e raça na concepção e na implementação de políticas públicas por administrações locais e sua transposição para o orçamento. Não se pretendeu com isto esgotar todas as políticas existentes ou possíveis neste campo, mas sim apontar aquelas que têm se mostrado mais presentes nas discussões atuais, tornando-se referências. Serviu de base a esta seleção o Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres<sup>16</sup> - SPM e a PNPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, elaborada pela Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, ambas do Governo Federal, uma vez que tendo alcance nacional abrangem a variedade de contextos encontrados nos municípios brasileiros e a diversidade de situações presumivelmente presentes nesse universo.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília: 2004.

Optou-se por indicar políticas de equidade de raça e gênero a partir das políticas setoriais por questões de adequação à estrutura da Administração Pública. Contudo, com isto não se quis limitar as ações de busca de equidade à ação setORIZADA. Ao contrário, entende-se que Ações/Programas que conjuguem diversos setores de políticas públicas podem ser mais exitosos na alteração do cotidiano de grupos em situação de exclusão social. As políticas setoriais devem ser sensíveis às diferenças do público que pretendem alcançar. Quaisquer Ações/Programas podem incluir, a partir do setor privilegiado, um eixo de atividades através do qual podem incidir direta ou indiretamente sobre um grupo específico.

Primeiramente, encontram-se as Ações diretamente voltadas para a diminuição da desigualdade de gênero e raça, isto é, Ações que atingem prioritariamente mulheres e afro-descendentes. Numa política educacional, por exemplo, já foram realizadas algumas Ações visando diretamente a ambos os grupos, como a capacitação dos professores nos temas previstos na Lei 10.639/03 e um levantamento sobre o comportamento da variável gênero e cor em relação à evasão escolar e à repetência.

Em segundo lugar, há as Ações que indiretamente geram impacto e afetam esses grupos. Embora não tenham sido concebidas de forma específica para eles, contribuem para a promoção da equidade de gênero e raça. O/a gestor/a deve empenhar seus esforços no intuito de atingir na população o conjunto de pessoas mais prejudicado pelo problema. Portanto, Ações que se destinam indiretamente a mulheres e a afro-descendentes têm que ser orientadas por um diagnóstico de como homens e mulheres negros/as e brancos/as sofrem em função de um determinado problema e precisam estar direcionadas para a promoção da equidade. Podemos citar as Ações de saneamento que estejam voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, as quais em geral atingem de forma diferente e indiretamente os dois grupos aqui focados, modificando seu cotidiano e alterando sua qualidade de vida.

Políticas de equidade de raça e gênero jamais serão alcançadas plenamente se o Estado não iniciar um processo de revisão do seu próprio *modus operandi* (forma de operar) e ele precisa adotar uma postura orientada para tratar mulheres e afro-descendentes como grupos de interesse que requerem políticas especiais que quebrem com procedimentos machistas e racistas. Neste sentido, o combate ao racismo institucional e ao sexismo dentro do próprio Estado é um passo importante na construção deste novo *modus operandi*. O racismo institucional,<sup>17</sup> observado a partir de estatísticas que demonstram a sub-representação de negros no funcionalismo público em geral, sobretudo nos cargos superiores e de decisão, é a forma de racismo que atesta o fracasso do Estado (ou de qualquer organização) em prover serviços às pessoas em função de sua raça/etnia ou cultura. Manifesta-se, com frequência, no comportamento dos funcionários como fruto de preconceito inconsciente, ignorância, falta de atenção ou por meio de estereótipos racistas. Por não se tratar de uma política explícita da organização, mas sim do atendimento/serviço prestado por ela através de seus funcionários, seu combate é difícil, porém fundamental.

Capacitar funcionários e efetuar uma reestruturação de procedimentos que contribuam para a erradicação das desigualdades e do racismo institucional é um primeiro passo que o/a administrador/a público/a deve dar no sentido de alterar a realidade vigente. Assim, é preciso que haja um diagnóstico que identifique quais áreas deverão ser reestruturadas e/ou requalificadas e de que forma.

A produção de dados quantitativos e qualitativos sobre mulheres e afro-descendentes é, neste sentido, uma necessidade crucial, pois sem eles não é possível traçar políticas ou estratégias de equidade racial e de gênero. Esses dados podem e devem ser produzidos por distintos órgãos das prefeituras de forma a estabelecer diagnósticos e a permitir, através da comparação dos dados, o monitoramento da eficiência e da eficácia das políticas implementadas e das diferentes

---

<sup>17</sup> PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano - racismo, pobreza e violência*. Brasília: PNUD Brasil, 2005.

estratégias escolhidas. Dessa maneira, formulários de atendimento precisariam ter como norma registrar a cor e o sexo como meio de garantir a avaliação do alcance da ação governamental em face destes dois grupos.

Entre as políticas de execução direta pelo poder público que podem ser implementadas, sugere-se que o/a gestor/a as divida em eixos de ação ou eixos temáticos: qualidade de vida e infra-estrutura, educação, saúde, trabalho, combate à violência e cultura. Mas isso apenas não é suficiente. Todas as políticas públicas devem estabelecer, *a priori*, qual será o seu impacto na população feminina e na população negra, de forma a percorrerem caminhos que as transformem, de fato, em reais possibilidades de alteração desse tipo de desigualdades sociais.

A subdivisão em grandes áreas de concentração, que são áreas temáticas, foi elaborada com base na divisão encontrada no PNPM e nos temas prioritários escolhidos no Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - FIPPIR. Desta forma, coube selecionar, a partir do Plano e dos demais documentos pesquisados, Ações/ Programas em que o município é citado textualmente como parceiro para a sua implementação, ou em que o município pode se tornar o “implementador”. Isto significa dizer que o PNPM não só apresenta Ações a serem executadas por meio da atuação da SPM, mas serve também como um modelo de Ações possíveis de serem realizadas nos níveis municipal, estadual ou federal.

O esforço dos poderes Executivo e Legislativo, tanto os estaduais como os municipais, para executar as Ações propostas e, conseqüentemente, garantir a implementação eficaz do PNPM, configura-se como ação fundamental na promoção dos direitos das mulheres negras e brancas. Espera-se, portanto, que prefeitas/os e vereadoras/es sejam sensíveis à importante tarefa de levar adiante os preceitos contidos neste instrumento, estabelecendo o diálogo com os movimentos sociais locais, as ONGs e as universidades e explorando a interlocução com agentes estaduais e federais.

## Qualidade de vida e infra-estrutura

Como foi visto nos capítulos anteriores, os indicadores invariavelmente apontam para desigualdades alarmantes no que concerne às condições de vida dos principais grupos raciais/étnicos brasileiros. É flagrante a enorme discrepância verificada entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos habitantes das cinco regiões do país. Os bolsões de pobreza rural do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde as condições de moradia apresentam níveis extremamente precários, contrastam com as áreas mais desenvolvidas economicamente do Sul e do Sudeste. As periferias das grandes cidades brasileiras também refletem esse abismo social.

Considerando-se que a esmagadora maioria da população negra ocupa as regiões menos desenvolvidas do país - Norte, Nordeste e Centro-Oeste - e que as periferias urbanas concentram predominantemente indivíduos não-brancos, é possível concluir que pretos e pardos sofrem com maior intensidade os problemas relacionados à falta de condições de vida digna e decente. Em outras palavras, a pobreza e a miséria atingem mais as mulheres e os negros, mas pode-se concluir também que a pobreza é regionalizada, isto é, ela está circunscrita a territórios fáceis de serem identificados pela ausência do poder público no que tange aos serviços básicos de infra-estrutura e segurança.

No âmbito das políticas públicas municipais gestoras/es devem, portanto, priorizar a criação e a manutenção de infra-estrutura básica - água, esgoto, gás, energia elétrica, telefonia, saneamento, estradas pavimentadas, coleta e destinação final do lixo, transporte, hospitais e escolas - nas comunidades quilombolas, urbanas ou rurais, e nas demais localidades com predominância de afro-descendentes, oferecendo-lhes condições para que não precisem sair de sua terra, o que evita o êxodo rural, e contribuindo para a manutenção das tradições locais, para o resgate de sua identidade e a elevação de sua auto-estima. O fortalecimento da capacidade de sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental da população quilombola deve ser priorizado, garantindo a melhoria da qualidade de vida desses indivíduos, com ênfase nas mulheres que são chefes de família.

É importante observar que esta é a população mais pobre e nela mulheres e crianças são as maiores vítimas da falta de infra-estrutura. Percorrendo longas distâncias em busca de água ou de tratamento de saúde para os enfermos, as mulheres se vêem sobrecarregadas em seu cotidiano em função da falta dessa infra-estrutura básica, o que afeta a saúde, a economia local, o acesso à educação, entre outros.

No caso de localidades de baixíssima renda, como periferias e favelas das grandes metrópoles, majoritariamente habitadas pelos afro-descendentes, há que se olhar, de igual forma, para a construção de uma infra-estrutura básica que aumente a qualidade de vida local, observando-se, ainda, questões relacionadas à manutenção das redes de relações sociais, à segurança, à preservação do meio ambiente e aos processos de degradação ambiental.

Partindo da constatação de que o enfoque dado nas políticas públicas tradicionalmente formuladas pelos/as gestores/as municipais é o de combate à pobreza, pretende-se chamar a atenção para o fato de que elas são importantes, porém não conseguem dar conta das especificidades ou das características que a pobreza tem nos diferentes contextos sociais. Em outras palavras, as políticas de saúde, educação, transporte etc., que são políticas setoriais, são de combate à pobreza, mas podem (e é isso que os indicadores mostram) não diminuí-la de forma igualitária na população feminina e na população negra.

Portanto, as políticas de combate à pobreza atingem também mulheres e afro-descendentes, mas não na mesma proporção. Com isto, elas se tornam apenas políticas de inclusão e não de equidade. Para que sejam mais eficientes, devem contar com a transversalidade do recorte de gênero e raça desde o planejamento e, para isso, um diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados, um levantamento das prioridades do governo e a participação da sociedade são fundamentais.

O Orçamento Participativo mostrou-se,<sup>18</sup> nesse sentido, um instrumento privilegiado. Partindo da subdivisão da cidade em regiões, foram instituídos Fóruns Regionais que demandam, sobretudo, melhorias em termos de infra-estrutura para comunidades de baixa renda. Essas comunidades, capitaneadas por diversas associações de moradores e outras, têm no OP a oportunidade de deliberar junto ao Governo Municipal a necessidade de implementação de infra-estrutura básica, como saneamento ou pavimentação, por exemplo. Mesmo em comunidades onde a ocupação de terras é irregular e a Prefeitura estaria impedida de agir, há meios de se modificar a situação real em prol de uma melhoria qualitativa para os moradores. Em síntese, conquistar uma qualidade de vida melhor e buscar a equidade de gênero e raça passam, necessariamente, por um extensivo e efetivo desenvolvimento da oferta de infra-estrutura nesses territórios.

Estas são as prioridades e as Ações destacadas na área de Qualidade de Vida e Infra-Estrutura:

Prioridade: Ampliar o acesso das mulheres e dos negros aos serviços sociais e à infra-estrutura
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Implementar Programas de urbanização de favelas, com especial atenção às mulheres chefes de família;</li><li>▪ Priorizar a população negra nos Programas de urbanização e moradia;</li><li>▪ Construir equipamentos sociais para facilitar a inserção e a permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas);</li><li>▪ Formular Programas de habitação priorizando-se mulheres chefes de família e afro-descendentes.</li></ul>

### Educação inclusiva e não-discriminatória

É bastante antiga a noção de que a universalização do acesso à Educação tem importância fundamental na promoção do desenvolvimento do país. No Brasil, tal percepção manifesta-se desde a instauração da República e na medida em que se iniciava o desenho do panorama

<sup>18</sup> IBAM. Relatório de Atividades - junho a setembro/2005. *Projeto Gastos Públicos e Cidadania de Homens e Mulheres*. PROGRAMA DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS. Rio de Janeiro, maio de 2005.

social, político e econômico do início do século XX.<sup>19</sup> Considerando sua finalidade de preparar o cidadão para o pleno exercício da cidadania, a Educação consagra-se como atividade insubstituível na redução das desigualdades e na construção da equidade. Cabe ao sistema de ensino disseminar a informação necessária à elevação do grau de instrução da população e à formação de indivíduos conscientes e socialmente responsáveis. Dessa maneira, partindo-se da idéia de desenvolvimento como expansão do real exercício dos direitos reconhecidos nos âmbitos civil, político, social, cultural e individual, compete ao município garantir à população, em especial às camadas mais afetadas pelos *déficits* educacionais, o acesso e a permanência prioritariamente no Ensino Básico.

No tocante às obrigações do Estado, cabe ressaltar que a atuação do poder municipal nos Ensinos Médio e Superior é permitida somente quando forem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e quando os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estiverem acima dos percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição Federal. Os/as gestores/as municipais devem ter em mente, também, que cabe ao poder local organizar seu sistema de ensino de forma integrada às políticas e aos planos educacionais da União e dos estados, bem como autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de Ensino Particular.

Ainda em relação às obrigações municipais na promoção de uma educação-cidadã inclusiva e não-discriminatória faz-se necessário garantir um atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, assegurando-lhes serviços de apoio, currículos, métodos, técnicas e recursos educativos e de organização específicos para atenderem às suas peculiaridades.

Apesar da considerável redução das taxas de analfabetismo feminino observadas nos últimos anos - de 20,28% em 1991, para 13,5% em 2000<sup>20</sup> - e da paridade de gênero nelas verificada atualmente - 13,77%

---

<sup>19</sup> GONÇALVES, Marcos Flávio R. (coord.). *Manual do Prefeito*. 12.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

<sup>20</sup> IBGE. *Censos Demográficos*, 1991 e 2000.

para homens e 13,5% para mulheres<sup>21</sup> - ainda hoje se verifica que o grau de instrução de parte da população brasileira feminina permanece em níveis insatisfatórios. Segundo o Censo do IBGE de 2000, a proporção de mulheres analfabetas aumenta progressivamente com a idade e aproximadamente 30% delas com mais de 50 anos não são alfabetizadas.

Este número alarmante, quando comparado com o total nacional, evidencia a necessidade de políticas que incidam especificamente sobre esse grupo. Os dados relativos à média de anos de estudo da população possibilitam afirmar que as questões de Educação não refletem as desigualdades de gênero e raça presentes na sociedade brasileira: as mulheres possuem em média 7 anos de estudo, contra 6,8 dos homens. Entre a população ocupada, essa diferença também é observada e as mulheres apresentam, em média, cerca de um ano a mais de estudo do que os homens.<sup>22</sup>

A população de homens e mulheres negras, em especial os/as quilombolas, deve ser alvo, igualmente, de políticas específicas, uma vez que apresenta índices de escolaridade bem mais baixos do que a população branca. O apoio a projetos educacionais nessas comunidades, principalmente no que se refere a ações comunitárias visando à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e ao desenvolvimento local integrado da região, também merece atenção especial por parte do/a Administrador/a Municipal.

Henriques<sup>23</sup> afirma que um jovem negro de 25 anos tem, em média, 2,3 anos a menos de escolarização do que um branco da mesma idade. Segundo dados de 2003, mesmo com a tendência de redução da taxa de analfabetismo da população não-branca observada nos últimos anos, o percentual de pretos e pardos analfabetos permanece consideravelmente maior do que o detectado para brancos.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>23</sup> HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para discussão nº 807.

<sup>24</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Rio de Janeiro, 2004.

Em conformidade com os anseios da população quilombola, a oferta educacional dirigida a tais grupos deve estar direcionada para os trabalhos e as atividades por eles desenvolvidas, garantindo-se que as crianças do grupo sejam formadas dentro de valores e costumes próprios e se preparem para, no futuro, administrar as comunidades que habitam.

A elaboração e a implementação de políticas públicas de ações afirmativas que objetivem facilitar o acesso e a permanência de negros no sistema de ensino são fundamentais na busca pela igualdade racial no país. Considerando-se que o percentual de crianças de zero a seis anos matriculadas em creches e pré-escolas é de apenas 28,38% e que o acesso ao atendimento educacional privado é inacessível às famílias pobres, torna-se evidente a importância do papel do Estado na construção e na oferta de escolas em período integral e de creches para todas as crianças, reduzindo as dificuldades de pais e mães de se inserirem no mercado de trabalho, e permitindo às mulheres a articulação de suas vidas pública e privada.

Além disso, é necessário que gestoras/es sensibilizem profissionais da Educação e utilizem as escolas municipais como locais onde alunos e alunas tenham oportunidade de conversar e esclarecer questões relacionadas a sexo, drogas e gravidez. A prevenção para evitar que adolescentes sejam surpreendidas por gravidez indesejada requer não somente a incorporação do planejamento familiar à política de saúde do Município, mas também a inclusão da orientação sexual na grade curricular escolar.

Como o eixo cultural que fazia do homem o núcleo das relações familiares, comerciais, profissionais e intelectuais foi deslocado, o desempenho da mulher no novo *status* que adquiriu trouxe outras exigências, que incluem mudanças profundas em relação ao que aprendemos tradicionalmente na educação discriminatória recebida na família e depois na escola. Como consequência, emergiu a necessidade de revisar a linguagem em suas diversas formulações, exemplos e imagens que contribuem para perpetuar os estereótipos sexuais e raciais.

Mas a linguagem sexista e racista é fruto de uma prática, pautada pela educação recebida na família, na escola, no trabalho e em outros ambientes de sociabilidade ou através dos meios de comunicação. A

forma como um povo se expressa através de sua linguagem, no sentido amplo da palavra, revela qual é a sua visão do mundo, quais são os valores e os sentimentos que norteiam a dinâmica de sua organização social e psicológica.

Neste sentido, mudar a linguagem sexista e racista significa aceitar o desafio de romper com sistemas de educação e práticas sociais para criar nova consciência e novas atitudes e formas de relações entre homens e mulheres negros/as e brancos/as. Em outras palavras, ao romper com a linguagem discriminatória, avança-se na influência que vem do modo de percepção da realidade que as pessoas têm, quebrando-se padrões comportamentais discriminatórios, possibilitando a consolidação de uma sociedade justa e igualitária.

As prioridades e as ações elencadas relacionadas à área da Educação são:

Prioridade: Promover Ações no processo educacional para a equidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar professoras/es da rede municipal para o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e para a Educação das Relações Étnico-Raciais;</li> <li>• Elaborar e distribuir material didático sobre História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e para a Educação das Relações Étnico-Raciais;</li> <li>• Selecionar os livros didáticos e paradidáticos da rede pública de ensino, garantindo o cumprimento adequado dos critérios de seleção referentes à não-discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual;</li> <li>• Incluir nas comissões de avaliação e seleção dos livros didáticos e paradidáticos especialistas nas temáticas de gênero, raça, etnia e orientação sexual;</li> <li>• Promover e apoiar a formação inicial e continuada das/os alunas/os, professoras/es e demais profissionais da educação da rede municipal e privada em relação às questões de gênero, raça, etnia e orientação sexual;</li> <li>• Implantar projeto-piloto de acompanhamento e avaliação permanente da qualidade da linguagem nos materiais didáticos e pedagógicos, garantindo conteúdo não-discriminatório;</li> <li>• Apoiar a elaboração e a distribuição de materiais didáticos e paradidáticos cujo conteúdo respeite e valorize a equidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual;</li> <li>• Elaborar material didático para educadoras/es e alunas/os com temas relacionados às questões de gênero, raça, etnia, sexualidade, gravidez na adolescência e diversidade sexual e prevenção de DST/Aids;</li> <li>• Construir e implementar em comunidades quilombolas projetos político-pedagógicos que contemplem a edição de livros didáticos contendo temas como a luta pela terra, as festas, as tradições e a história de tais comunidades e a realização de oficinas de leitura e escrita no ambiente escolar que incentivem a valorização e o conhecimento da história local;</li> <li>• Implementar programas de Ensino Fundamental e Médio e de alfabetização de adultos nas comunidades negras rurais e urbanas, garantindo apoio aos cursos preparatórios específicos para o ingresso de jovens negros nas universidades.</li> </ul>

<b>Prioridade: Ampliar o acesso à Educação Infantil: creche e pré-escola</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Atender crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas ou outros espaços físicos, como brinquedotecas e creches volantes, em jornadas compatíveis com as do trabalho de pais e mães do Município</li> </ul>
<b>Prioridade: Promover a alfabetização e ampliar a oferta de Ensino Fundamental para mulheres adultas e idosas, especialmente as afro-descendentes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover campanhas na mídia, sobretudo nas rádios, principal veículo de informação em áreas rurais, com informações referentes ao acesso à Educação e sua importância na vida das mulheres;</li> <li>Adequar o material didático e paradidático às condições de vida e de trabalho das mulheres adultas e idosas;</li> <li>Apoiar programas locais de formação de professoras/es e demais profissionais atuantes na Educação de jovens e adultos;</li> <li>Criar Programas específicos para promover a alfabetização e ampliar a oferta de Ensino Básico para mulheres adultas e idosas;</li> <li>Adequar os Programas educacionais às necessidades das mulheres, em termos de horários e locais de realização.</li> </ul>
<b>Prioridade: Estimular a difusão de imagens não-discriminatórias e não-estereotipadas das mulheres e dos afro-descendentes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover, em parceria com órgãos da imprensa ou sindicatos da categoria, capacitação de profissionais visando garantir a valorização e o respeito à diversidade e à não-discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual;</li> <li>Realizar campanhas de combate aos preconceitos e à discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual.</li> </ul>

## Saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos

*Um dos desafios dos/as gestores/as responsáveis pela elaboração das políticas de saúde representa garantir a ampliação do acesso à saúde de populações em situação socialmente desfavorecidas, considerando as diversidades regionais e a distribuição desigual dos grupos raciais/étnicos na hierarquia social e econômica do país.*

Se considerarmos que o sexo não é somente uma necessidade biológica, reconhece-se também o direito de cada cidadão a ter prazer e a manter relações sexuais sem necessariamente o intuito da reprodução. Sendo assim, pode-se separar claramente os direitos reprodutivos dos direitos sexuais.

O conceito de direitos reprodutivos implica obrigações positivas para o Estado, no sentido de atribuir responsabilidades na promoção do

acesso à informação e aos meios necessários para viabilizar as escolhas com relação à reprodução. Em contrapartida, os direitos sexuais decorrem de obrigações negativas, ou seja, o Estado não deve regular a sexualidade e as práticas sexuais, tendo o dever de coibir práticas discriminatórias que restrinjam o direito à livre orientação sexual.<sup>25</sup> A partir desta percepção, exige-se, além da desnaturalização dos domínios da sexualidade e da reprodução, a desconstrução do paradigma que “torna biológico” o feminino no social, demarcando seu lugar na esfera do privado e limitando sua ação na esfera pública.

Quando se trata da área de Saúde propriamente dita, são duas as principais questões a serem consideradas. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que os problemas de saúde atingem a população de maneira diferenciada e que alguns deles são mais frequentes em determinados grupos raciais e étnicos, independente de aspectos socioeconômicos. Isto significa dizer que disparidades nas condições de Educação e renda entre pessoas de um mesmo grupo racial/étnico não são necessariamente as responsáveis pela prevalência de determinada doença neste mesmo grupo.

É importante considerar, em segundo lugar, o limitado acesso à assistência em saúde por parte dos moradores de comunidades quilombolas e povoados rurais e daqueles pertencentes às camadas menos favorecidas da população urbana em geral. A péssima qualidade dos serviços de atenção à saúde representa um grave problema, principalmente para os habitantes das periferias urbanas e das zonas rurais, sobretudo no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste do país.

O restrito acesso à anticoncepção, o grande número de cesarianas registradas, a alta taxa de adolescentes grávidas, a falta de médicos e de medicamentos nas unidades de saúde e o baixo percentual de grávidas que realizam consultas pré-natais são algumas das evidências

---

<sup>25</sup> BUGLIONE, Samantha. *Reprodução e Sexualidade: uma questão de justiça*. THEMIS, 2000. Disponível em <http://themis.org.br/themis/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=21>. Acesso em 21 out. 2005.

que comprovam as precárias e excludentes Ações relacionadas à promoção, à prevenção e à recuperação da saúde. Ao mesmo tempo que devem ser universais, as políticas de saúde precisam focalizar as especificidades de indivíduos e grupos mais carentes, tratando-os de forma especial e reparando prejuízos e injustiças acumulados historicamente.

No Brasil, complicações de saúde como doenças cardiovasculares, AVC (acidente vascular cerebral), neoplasias (principalmente o câncer de mama, de pulmão e de colo do útero), doenças do aparelho respiratório e doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas (com destaque para diabetes) são as principais causas de morte da população feminina.<sup>26</sup> Especificamente em relação à população negra, evidências científicas apontam que a anemia falciforme, a deficiência de 6-glicose-fosfato-desidrogenase, a hipertensão arterial, a doença hipertensiva específica da gravidez e a diabetes *mellitus* são doenças que afetam pretos e pardos com maior frequência.<sup>27</sup>

As informações disponíveis sobre mortalidade infantil e esperança de vida evidenciam a existência de um hiato de uma década entre negros/as e brancos/as no Brasil. No ano 2000, a cada 1.000 crianças nascidas de mãe branca, 22,9 morriam antes de completar um ano de idade. Esta taxa era de 38 entre os filhos de mãe negra - maior do que a registrada entre os filhos de mãe branca em 1991: 32,2. Da mesma forma, a esperança de vida dos homens negros (63,3 anos em 2000) permanecia, então, inferior àquela que prevalecia 10 anos antes entre homens brancos: 64,4 anos. As mulheres negras, que em 2000 tinham 69,5 anos de expectativa de vida, também não atingiam, àquela época, os 71,8 anos registrados para as mulheres brancas em 1990.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília: 2004.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. SEMINÁRIO NACIONAL DE SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA. Brasília, 18 a 20 de agosto de 2004.

<sup>28</sup> Disponível em <http://www.pnud.org.br/raca/reportagens/index.php?id01=845&lay=rac>. Acesso em 10 ago. 2005.

Fortalecendo o compromisso do poder público em garantir o direito social dos cidadãos, a política de Saúde do município deve ser elaborada de forma que as desigualdades raciais e de gênero não se manifestem no acesso e na qualidade dos serviços prestados à população usuária.

No quadro abaixo encontram-se algumas Ações:

<p>Prioridade: Estimular a implantação de Ações para atenção integral à saúde da mulher que atendam às necessidades específicas das mulheres nas diferentes fases do ciclo vital, abrangendo mulheres negras, com deficiência, presidiárias, trabalhadoras rurais e urbanas, e com diferentes orientações sexuais, contemplando questões de gênero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar o enfoque de gênero na execução de políticas e Programas da Secretaria de Saúde: Programa de Hipertensão, Diabetes, Controle do Tabagismo, Tuberculose, Hanseníase, Saúde do Idoso, Saúde do Adolescente, e DST/Aids e Estratégia de Saúde da Família;</li> <li>• Incorporar as práticas complementares na abordagem e no tratamento das queixasclínico-ginecológicas (fitoterapia, homeopatia, acupuntura e outras);</li> <li>• Definir o perfil de saúde dos adolescentes de ambos os sexos e elaborar estratégias específicas de melhoria de saúde através de indicadores e metas utilizados pelo Ministério da Saúde nos pactos de gestão, políticas e documentos técnicos;</li> <li>• Criar projetos de intervenção sobre os agravos à saúde das mulheres residentes no campo e na cidade, à mulher trabalhadora gestante e à mulher trabalhadora doméstica;</li> <li>• Ampliar e adequar os conteúdos de manuais técnicos e de capacitação de profissionais de saúde, para que atendam às especificidades de saúde das mulheres trabalhadoras;</li> <li>• Criar Câmaras Temáticas sobre: saúde da mulher no climatério, saúde da mulher com deficiência, gênero e saúde mental, com representantes do Governo e da sociedade;</li> <li>• Elaborar e/ou revisar, imprimir e distribuir material técnico e educativo sobre atenção clínico-ginecológica, climatério, saúde da mulher negra, gênero e saúde mental, saúde das lésbicas e das adolescentes;</li> <li>• Capacitar o pessoal da atenção básica e dos serviços de referência para implementar a atenção clínico-ginecológica, a atenção integral à saúde da mulher negra, das lésbicas e das adolescentes;</li> <li>• Implementar Programas especiais de combate e prevenção de doenças prevalentes na população negra, como miomatose, hipertensão arterial, diabetes, lúpus, anemia falciforme etc.</li> <li>• Capacitar profissionais de saúde com abordagem das especificidades da saúde da mulher negra e o enfoque da diversidade sociocultural, racismo e etnicidade;</li> <li>• Intensificar a implementação do Programa Integral de Saúde da Mulher, incluindo o desenvolvimento de Programas específicos que contemplem o binômio raça e gênero;</li> <li>• Assegurar a implantação do PNTN (Programa Nacional de Triagem Neonatal) e garantir cobertura integral nas etapas de tratamento, acompanhamento, medicação e financiamento</li> </ul>
--

<p><b>Prioridade: Estimular a implantação e a implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, na perspectiva de atenção integral à saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirir e distribuir métodos anticoncepcionais reversíveis, inclusive anticoncepcionais de emergência;</li> <li>• Elaborar e/ou revisar, imprimir e distribuir material técnico e educativo sobre atenção ao planejamento familiar;</li> <li>• Visar aos homens como parceiros nos programas de reprodução e sexualidade.</li> <li>• Implementar planejamento familiar e saúde reprodutiva e sexual para homens e mulheres;</li> <li>• Incentivar formas masculinas de controle de natalidade;</li> <li>• Inclusão de pais em programas de nutrição infantil e cuidados;</li> <li>• Desencorajar a esterilização;</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificadas e humanizadas, inclusive a assistência às complicações do abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes, visando reduzir a mortalidade materna, especialmente entre as mulheres negras</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar campanhas pelo parto humanizado;</li> <li>• Organizar o serviço móvel de urgências para pronto atendimento das urgências maternas;</li> <li>• Organizar rede de serviços de atenção obstétrica, garantindo atendimento à gestante de alto risco e em situações de urgência/emergência, incluindo mecanismos de referência e contra-referência;</li> <li>• Elaborar e/ou revisar, imprimir e distribuir material técnico e educativo sobre a atenção obstétrica, incluindo a atenção à mulher em situação de abortamento;</li> <li>• Apoiar a expansão da rede laboratorial, ampliando a oferta de exames laboratoriais;</li> <li>• Implantar e/ou consolidar Comitês de Morte Materna para melhorar o registro de óbitos maternos;</li> <li>• Executar/elaborar plano municipal para a redução da mortalidade materna;</li> <li>• Organizar rede de serviços de atenção pós-natal e nutrição infantil.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Promover a prevenção e o combate das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/Aids na população feminina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirir e distribuir preservativos para ONGs atuantes no Município;</li> <li>• Contribuir para a implementação do "Saúde e Prevenção nas Escolas" proposto pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério da Educação.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Reduzir a morbimortalidade por câncer cérvico-uterino e de mama na população feminina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a organização da atenção ao câncer de colo uterino e de mamas, em todos os níveis de complexidade, contemplando a reconstrução mamária.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Estimular a implantação de ações especificamente destinadas à atenção integral à saúde da população negra, considerando suas necessidades diferenciadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular e fortalecer a interlocução das áreas de saúde da mulher das Secretarias Municipais de Saúde com movimentos e entidades da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos sociais da população negra;</li> <li>• Melhorar o registro e a produção de dados com inclusão do quesito cor nos sistemas de informação e documentos da área da Saúde;</li> <li>• Estabelecer plano de reorganização da atenção médica destinada à hipertensão arterial dirigido à comunidade negra;</li> <li>• Considerar, na formulação das políticas de Saúde, os saberes populares e tradicionais próprios das comunidades negras, especialmente no que se refere a medicinas e a tratamentos alternativos.</li> </ul>

É de se esperar, portanto, que o Governo Municipal, no planejamento de suas Ações, considere as diferenças entre homens e mulheres e entre indivíduos de diferentes grupos raciais/étnicos no que diz respeito às suas necessidades específicas por serviços de saúde. Dessa forma, a implementação de Programas de prevenção e combate a doenças que predominam na população negra e/ou feminina, representa uma importante iniciativa no intuito de construir a equidade na atenção à saúde da população.

## Trabalho, geração de renda e acesso à terra

*Os indicadores de trabalho e renda evidenciam que a discriminação contra as mulheres permanece fazendo com que a concentração de trabalhadoras seja maior em ocupações consideradas menos importantes e com menores remunerações e que as diferenças salariais entre homens e mulheres, ainda que a escolaridade das mulheres seja superior à dos homens, permaneçam sendo uma realidade no cenário nacional.*

O diagnóstico referente à situação da mulher brasileira no mundo do trabalho revela que o crescimento da taxa de participação feminina no mercado, observado principalmente a partir dos anos 1970, não impediu que, no início do século XXI, milhares de mulheres não estivessem inseridas no circuito econômico e em condições de garantirem a sua autonomia financeira. A média salarial da população ocupada indica que, em todos os níveis de escolaridade, as mulheres obtêm rendimentos inferiores aos dos homens: mulheres com 8 a 10 anos de estudo, por exemplo, recebem em média R\$ 168,20 a menos que homens da faixa inferior, ou seja, com 4 a 7 anos de estudo.<sup>29</sup>

A análise de tais indicadores também não deixa dúvidas quanto à existência de exclusão racial no mundo do trabalho e evidencia a posição de maior vulnerabilidade ocupada pelas mulheres negras diante dos demais grupos populacionais no que se refere às possibilidades de autonomia econômica. Somam-se à discriminação de gênero e ao preconceito racial as dificuldades de acesso

---

<sup>29</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Rio de Janeiro, 2004.

à Educação por parte dessas mulheres e o resultado, conforme dados do Ministério do Trabalho e Emprego, mostra que a taxa de desemprego das mulheres permanece 58% superior em comparação com a dos homens, sendo a taxa de desemprego das mulheres negras 20% maior quando comparada a de mulheres brancas.<sup>30</sup>

A evolução dos dados de trabalho e renda registrada na última década evidencia a situação de desigualdade entre negros/as e brancos/as no Brasil: a média de rendimento e de número de anos de estudo de pretos/as e pardos/as permanecia, em 2003, num patamar inferior àquela correspondente aos brancos/as 10 anos antes, em 1993.<sup>31</sup>

O assédio sexual, a demissão arbitrária ou ilegal e as hostilidades, como ameaças, insultos e sabotagens, representam as principais atitudes e condutas discriminatórias observadas no ambiente de trabalho.

É preciso atentar, ainda, para a divisão desigual das tarefas domésticas que, de um modo geral, sobrecarregam as mulheres, tornando mais difícil a sua inserção no mercado de trabalho. Além disso, verifica-se que as mulheres solteiras de todas as classes sociais conseguem uma renda superior àquela verificada entre as casadas.<sup>32</sup> A sobrecarga de tarefas domésticas nas mãos femininas acarreta menor disponibilidade para trabalhos externos e, em alguns casos, pode ser a responsável pela interrupção da carreira profissional da mulher.

Particularmente em relação à situação no campo, é importante destacar que as mulheres rurais, por se perceberem apenas como donas-de-casa que *ajudam* o marido na roça, não são reconhecidas como agricultoras e, como conseqüência, encontram grandes dificuldades de acesso a linhas de crédito rurais. Afinado com o

---

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Trabalho*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/Assessoria Internacional, 2003. p.23-24

<sup>31</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>32</sup> Folha de São Paulo. *Folha Cotidiano*, p. c 1 - 11 jul. 2005.

preceito constitucional que determina a propriedade de terra aos remanescentes das comunidades quilombolas e tendo por objetivo garantir o respeito dos direitos reconhecidos aos cidadãos, o poder público deve assegurar a inserção das mulheres rurais e das populações quilombolas nas políticas públicas de acesso à terra, ampliando as possibilidades de tais indivíduos participarem do processo produtivo e reforçando sua condição de cidadãs/ãos.

Segundo informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, baseadas em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, realizada em 1999 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o percentual de afro-descendentes que viviam abaixo da linha de pobreza era de 47%, sendo 22% indigentes.<sup>33</sup>

O incentivo a práticas de economia solidária é uma das importantes formas de enfrentamento da exclusão e da precariedade do sistema de emprego de mão-de-obra. É desejável que se invista na organização de grupos produtivos, na articulação de redes e de parcerias com vistas à formação de arranjos de inserção nos mercados e de acordo com a decisão das comunidades beneficiadas. Ao promover a construção e o fortalecimento de uma rede de economia solidária, a Prefeitura possibilita o surgimento de alternativas de geração de trabalho e renda atreladas à produção, à distribuição, ao consumo, à poupança, ao crédito e às demais atividades inerentes ao circuito econômico local.

Finalmente, é inevitável concluir que a desigualdade de tratamento e de oportunidades em matéria de emprego e profissão deve ser combatida pelo poder público através da incorporação das perspectivas de raça/etnia e gênero nas políticas laborais, garantindo a oportunidade de mulheres e negros gerarem renda própria e, conseqüentemente, promovendo a inclusão social de tais indivíduos. De forma articulada com as políticas de emprego e Educação, Ações de qualificação, certificação e orientação profissional devem ser planejadas e executadas pelo município, assegurando a inclusão das populações mais vulneráveis ao mercado de trabalho.

---

<sup>33</sup> HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001

Estas são as prioridades e as Ações destacadas:

Prioridade: Ampliar o acesso das mulheres e dos negros ao mercado de trabalho
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Promover cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do governo, com o setor privado e com as organizações da sociedade civil;</li><li>▪ Capacitar mulheres quilombolas com vistas à geração de emprego e renda;</li><li>▪ Incentivar a adoção de políticas de cotas no mercado de trabalho;</li><li>▪ Garantir o desenvolvimento de políticas de combate à feminilização da pobreza com base na proteção do trabalho da mulher, mediante incentivos específicos que contemplem as mulheres negras através de Programas de acesso, capacitação e treinamento para o mercado de trabalho;</li><li>▪ Implementar Programas de alfabetização, formação para a cidadania e acesso ao mercado de trabalho para mulheres adultas, em especial as mulheres negras.</li><li>▪ Impedir qualquer discriminação no acesso às linhas de crédito especiais para micro e pequenas empresas;</li><li>▪ Formar mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços;</li><li>▪ Estimular a organização dos trabalhadores urbanos e rurais, visando à otimização da cultura e dos recursos comunitários na geração de renda;</li></ul>

<p><b>Prioridade: Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres e das comunidades quilombolas por meio de apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de trabalho e renda, inseridos na lógica da economia solidária, com foco nas famílias chefiadas por mulheres, mulheres rurais e por comunidades quilombolas;</li> <li>▪ Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de emprego, trabalho e renda, como incubadoras, cooperativas e associações;</li> <li>▪ Priorizar o apoio a empreendimentos de economia solidária apresentados por associações de mulheres;</li> <li>▪ Criar e divulgar linha de crédito para jovens empreendedoras;</li> <li>▪ Capacitar Agentes Multiplicadores para estruturação da economia solidária (assistência técnica, formação de redes para consumo, comercialização, autogestão e crédito, dentre outras Ações) em organizações ou associações produtivas de mulheres;</li> <li>▪ Ampliar o acesso das mulheres e dos membros de comunidades quilombolas a todos os sistemas de crédito disponíveis, bem como ao volume de crédito a elas destinado no âmbito dos Programas da Secretaria responsável pela geração de trabalho e renda;</li> <li>▪ Elaborar e implementar uma política de Assessoria Técnica e Extensão Rural e Assessoria Técnica Sustentável com Enfoque de Gênero;</li> <li>▪ Promover rede social em gênero e raça e assistência técnica e rural;</li> <li>▪ Capacitar agricultoras familiares para o acesso a novos conhecimentos tecnológicos e profissionais;</li> <li>▪ Elaborar plano de desenvolvimento territorial segundo as dimensões de gênero e raça;</li> <li>▪ Implementar Ação-piloto de desenvolvimento territorial e gênero/raça;</li> <li>▪ Promover a inclusão das organizações de mulheres nas articulações institucionais no território;</li> <li>▪ Capacitar os/as operadores/as de crédito quanto às especificidades de gênero, raça e etnia;</li> <li>▪ Buscar o apoio de instituições financeiras, públicas e privadas, para garantir e/ou ampliar o acesso das mulheres e dos afro-descendentes às linhas de crédito produtivo;</li> <li>▪ Divulgar, por meio de campanhas, informações sobre as linhas de crédito existentes e as formas de acesso;</li> <li>▪ Realizar feiras e outros eventos para o comércio da produção das mulheres rurais;</li> <li>▪ Implementar planos de desenvolvimento rural sustentável com perspectiva de gênero e raça/etnia;</li> <li>▪ Promover redes de comercialização das mulheres rurais e quilombolas;</li> <li>▪ Apoiar a participação e a exposição de empreendimentos comerciais protagonizados por mulheres rurais em feiras de agricultura familiar;</li> <li>▪ Capacitação e créditos especiais para apoio ao/à empreendedor/a negro/a;</li> <li>▪ Visar grupos familiares abaixo da linha de pobreza, com crianças menores de 5 anos e com famílias chefiadas por mulheres como público prioritário na incidência dos programas e das ações do governo.</li> </ul>

<p><b>Prioridade: Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e no acesso a cargos de direção</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar e encaminhar para as providências cabíveis acordos e convenções que contenham cláusulas abusivas, ilegais ou que sejam atentatórias aos direitos iguais no emprego e na profissão em relação a gênero, raça e etnia;</li> <li>▪ Realizar, em parceria com os sindicatos, capacitação de sindicalistas em relação à promoção dos direitos iguais no emprego;</li> <li>▪ Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres e afro-descendentes no preenchimento de cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores - DAS, inclusive nos de mais alta hierarquia;</li> <li>▪ Definir critério adicional de pontuação para beneficiar fornecedores no processo de licitação que comprove a adoção de políticas afirmativas de gênero, raça e etnia;</li> <li>▪ Estabelecer metas percentuais de participação de mulheres e afro-descendentes nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais;</li> <li>▪ Realizar campanha para a prevenção do assédio sexual e a divulgação da legislação sobre assédio sexual nas empresas privadas e nas instituições públicas;</li> <li>▪ Realizar campanhas de valorização dos trabalhos considerados femininos;</li> <li>▪ Realizar campanhas contra a discriminação no trabalho em relação a gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiências e soropositividade para HIV;</li> <li>▪ Realizar campanhas de incentivo à participação masculina nas tarefas domésticas e no cuidado infantil;</li> <li>▪ Elaborar e implementar um processo de certificação de empresas e instituições que respeitem os direitos das mulheres e dos afro-descendentes;</li> <li>▪ Incrementar incentivos a empresas privadas que desenvolvam Programas de Igualdade Racial e Diversidade Étnica/Racial.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar campanha de valorização do trabalho doméstico;</li> <li>▪ Realizar campanha para a divulgação da legislação que garante os direitos das trabalhadoras domésticas;</li> <li>▪ Realizar campanhas de estímulo à divisão das tarefas domésticas;</li> <li>▪ Elaborar metodologia para considerar o trabalho doméstico nos cálculos macroeconômicos;</li> <li>▪ Incluir as trabalhadoras domésticas infantis como público-alvo dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil;</li> <li>▪ Realizar campanha para a erradicação do trabalho doméstico infantil;</li> <li>▪ Realizar campanhas de sensibilização e de divulgação do regime tributário previdenciário e trabalhista especial.</li> </ul>

Prioridade: Contribuir para a ampliação do exercício da cidadania das mulheres e dos negros e do acesso à terra e à moradia
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar campanhas/eventos informativos com enfoque na importância da documentação para o acesso a benefícios sociais e conquista da cidadania;</li> <li>▪ Realizar mutirões/eventos para a emissão de documentos para as mulheres;</li> <li>▪ Capacitar mulheres nas comunidades para atuarem como lideranças, especialmente no meio rural, informando e conscientizando sobre a necessidade de documentação;</li> <li>▪ Divulgar legislação que institui a titulação conjunta da terra dos casais beneficiários da reforma agrária para as mulheres ;</li> <li>▪ Instituir e/ou fortalecer a atuação dos Balcões de Direito de forma a ampliar o atendimento à população residente em regiões economicamente carentes, principalmente à população feminina e à população quilombola com a emissão de documentação civil;</li> <li>▪ Capacitar conselheiras/os municipais de desenvolvimento rural sustentável em gênero, reforma agrária, agricultura familiar e etnodesenvolvimento;</li> <li>▪ Criar mecanismos de capacitação política de lideranças locais femininas visando assegurar que ocupem a cota estabelecida para a candidatura de mulheres a cargos eletivos;</li> <li>▪ Identificar as terras ocupadas histórica e culturalmente pelas comunidades remanescentes de quilombos e estabelecer um convênio, contratos, acordos e instrumentos similares com o órgão da Administração Federal para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos;</li> <li>▪ Assegurar, em terras de propriedade do Município, o título da terra às comunidades urbanas e rurais remanescentes de quilombos;</li> <li>▪ Implantar, nessas regiões, Programas que incluam projetos agroindustriais que visem ao desenvolvimento dos recursos locais;</li> <li>▪ Criar linhas de créditos e financiamentos específicos como garantia de geração de renda para as comunidades;</li> <li>▪ Apoio sociocultural a crianças e a adolescentes quilombolas;</li> <li>▪ Priorizar a população negra nos Programas de desenvolvimento regional;</li> <li>▪ Criar projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas.</li> </ul>

Vale destacar que as formas de discriminação mais freqüentes que ocorrem contra as mulheres no emprego e na ocupação não estão associadas apenas à raça, mas atingem também grávidas, portadoras de HIV, lésbicas, obesas e portadoras de deficiência. Da mesma maneira, outros tipos de discriminação relacionados à religião e à idade também são fatores que dificultam o acesso ao trabalho.

### **Violência e segurança pública**

Dentre as principais Ações voltadas para prevenir e reduzir o número de casos de violência contra mulheres e negros, destacam-se aquelas relacionadas ao acesso à Justiça, à conscientização dos profissionais da Segurança quanto aos efeitos negativos da discriminação racial e

de gênero, assim como à implementação de serviços de atendimento às mulheres vítimas de agressões físicas, sexuais, psicológicas ou morais.

A discussão sobre a violência deve partir da compreensão de que homens e mulheres são atingidos de modo diferenciado pelo problema - a violência praticada contra os homens ocorre na maioria das vezes nos espaços públicos, enquanto as mulheres são geralmente agredidas dentro de suas próprias casas, em âmbito privado. Da mesma forma, ao passo em que os homens normalmente são agredidos por outro homem, o agressor usual das mulheres é um homem do círculo íntimo de convivência: namorado, marido, companheiro, amante, pai ou padrasto. Por desconhecerem a existência de delegacias especializadas para tratar a violência de gênero e, em alguns casos, por terem que percorrer longas distâncias para chegar a tais órgãos, mulheres de determinadas regiões do país encontram dificuldades para prestar queixa sobre atos violentos a que tenham sido expostas.

O papel do município, neste caso, reside em constituir parcerias com o Governo Estadual para implantar Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e proporcionar condições para o seu funcionamento, ou seja, profissionais capacitados, recursos materiais e estrutura física adequada para que possam desempenhar sua função. Mais do que isso, a ampliação da capacidade de prestar auxílio às vítimas de violência exige o aumento do número de Delegacias e postos/núcleos de atendimento, maior divulgação do funcionamento desses serviços especializados, bem como uma eficiente articulação entre tais órgãos e instituições como IMLs, Conselhos Tutelares, Juizados Especiais Criminais, Varas da Infância e da Juventude, Conselhos de Direitos da Mulher, hospitais, grupos de apoio psicológico e orientação jurídica, entre outros.

A criação e o fortalecimento de Delegacias, Defensorias, Centros de Atendimento e demais organizações e serviços destinados a atenderem vítimas de violência - em sua maioria de competência estadual - não são suficientes no combate a ela quando direcionada a negros e a mulheres. Entretanto, o aumento significativo do

percentual de vítimas que registram ocorrência, por exemplo, só será alcançado após o Estado reduzir a descrença de grande parte da população na eficiência e na honestidade do sistema policial e jurídico do país. A propensão generalizada de encarar a violência contra mulheres e negros como fenômeno cultural precisa ser eliminada definitivamente.

De modo particular em relação à violência policial, é flagrante o fato de serem os negros as principais vítimas de extorsões, agressões físicas e ofensas morais por parte dos profissionais da área da Segurança Pública.<sup>34</sup> Principalmente se pertencentes às camadas menos favorecidas da população, os afro-descendentes muitas vezes sofrem com o tratamento hostil dispensado por determinados policiais, o que revela a permanência do preconceito e da discriminação de classe e de cor nas Academias de Polícia do país, embora a maioria do corpo da polícia militar seja formada por negros.<sup>35</sup>

Considerando-se o conjunto de atribuições sob a responsabilidade do município que objetiva o disciplinamento e a restrição dos direitos e das liberdades dos cidadãos em benefício do interesse público - exercido pelo poder da polícia - cabe à Prefeitura inserir na matriz curricular da Guarda Municipal disciplinas que propiciem a discussão sobre a desigualdade de gênero e raça e facilitem a compreensão das conseqüências negativas a homens e mulheres, brancos/as e negros/as, das condutas e das opiniões racistas, preconceituosas, homofóbicas, sexistas e discriminatórias. Através de tal postura, importante passo será dado na direção da erradicação da violência contra mulheres e negros praticada por agentes públicos.

De acordo com dados da Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, mulheres negras com idade entre 15 e 25 anos predominam entre as

---

<sup>34</sup> Com variações regionais. Ver PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano - racismo, pobreza e violência. Brasília: PNUD Brasil, 2005.

<sup>35</sup> Idem.

mulheres e os adolescentes traficados nacional e internacionalmente.<sup>36</sup> Conforme dados do Ministério da Justiça, cerca de 50 mil casos de violência sexual contra crianças e adolescentes são registrados anualmente, reforçando a necessidade do combate ao abuso sexual contra jovens.<sup>37</sup> A violência doméstica, segundo informações recentes, atinge as mulheres de forma assustadora e estima-se que a cada 15 segundos uma delas seja espancada no Brasil.<sup>38</sup>

As formas de violência contra negros e mulheres são variadas e percebidas através das desigualdades salariais baseadas em critérios de gênero e raça/etnia, do assédio sexual e moral, das violências sexuais, do tráfico de mulheres e meninas, das ofensas verbais, do uso do corpo da mulher como objeto, da exploração sexual. É altamente relevante que o planejamento da política de Segurança Pública seja elaborado de forma articulada com as Ações de Assistência Jurídica e Social, Saúde, Segurança, Educação e Trabalho, prevendo a implementação de políticas públicas que contemplem o recorte de gênero e raça/etnia.

Estas foram as Ações elencadas neste eixo temático:

Prioridade: Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual
<ul style="list-style-type: none"><li>• Organizar e avaliar a rede de atenção em saúde para incluir e implementar o atendimento à mulher e à adolescente em situação de violência sexual e doméstica;</li><li>• Elaborar instrumentos para implementar a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher.</li></ul>

---

<sup>36</sup> CECRIA. *Relatório nacional da pesquisa: Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual*. Brasília: Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes, dezembro 2002.

<sup>37</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília: 2004.

<sup>38</sup> FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *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, outubro 2001.

<p><b>Prioridade: Ampliar e aperfeiçoar a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar profissionais dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;</li> <li>• Reparar os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;</li> <li>• Criar ou ampliar os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;</li> <li>• Atender mulheres em situação de violência de forma prioritária nas Ações/Programas de promoção de trabalho e renda, de habitação e moradia;</li> <li>• Realizar eventos para promover a ação articulada entre os serviços integrantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência;</li> <li>• Criar procedimentos e normas para o funcionamento dos serviços especializados de atendimento à mulher;</li> <li>• Criar serviço de central telefônica para atendimento às mulheres em situação de violência.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Apoiar a implementação da legislação nacional, bem como a aplicação dos tratados internacionais ratificados, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizar e conscientizar, por meio de eventos/campanhas, os operadores dos sistemas de Segurança e Justiça para a aplicação adequada da legislação de enfrentamento à violência contra a mulher ;</li> <li>• Articular com a Câmara Municipal a elaboração e a aprovação de projetos de lei relativos à violência contra a mulher.</li> </ul>
<p><b>Prioridade: Promover Ações preventivas e educativas em relação à violência doméstica e sexual, bem como àquela praticada contra afro-descendentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar Ações de prevenção à violência doméstica e sexual, priorizando a comunidade escolar (Ensino Básico e Médio);</li> <li>• Realizar Ações e campanhas de enfrentamento ao tráfico de mulheres;</li> <li>• Realizar campanhas de combate ao tráfico de mulheres;</li> <li>• Incluir a temática de gênero, raça/etnia e combate à violência contra a mulher e o negro nos cursos das Guardas Cívicas Municipais;</li> <li>• Realizar campanhas de prevenção à violência contra as mulheres;</li> <li>• Garantir a segurança das lideranças quilombolas em situação de violência;</li> <li>• Criar um Programa de combate à violência racial com foco especial para atender à discriminação imposta contra a juventude negra;</li> <li>• Implantar cursos de capacitação policial, ministrados por lideranças e professores do Movimento Negro, para eliminar o racismo das corporações policiais;</li> <li>• Desenvolver material educacional específico para essa finalidade com o apoio das entidades, de especialistas e de comunicadores;</li> <li>• Criar o Disque-Racismo, operado em conjunto com representantes das organizações não-governamentais;</li> <li>• Implantar o Sistema de Notificação de Violência;</li> <li>• Atuar sobre a juventude de risco, sobretudo a juventude de rua e prostituída;</li> <li>• Utilizar o sistema educacional para coibir a agressividade entre meninas e a docilidade entre meninas ao invés de encorajá-las;</li> <li>• Promover serviços sociais para as vítimas de violência.</li> </ul>

<b>Prioridade: Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres e os afro-descendentes</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fomentar a produção de estudos e pesquisas sobre a violência contra as mulheres e os negros no país;</li><li>▪ Criar, organizar e implementar os sistemas municipais de informação sobre a violência contra a mulher e o negro nos órgãos municipais, principalmente na área de Segurança Pública;</li><li>▪ Elaborar diagnóstico sobre a violência contra as mulheres e os negros no município.</li></ul>
<b>Prioridade: Capacitar os profissionais da área de Segurança Pública, Saúde, Educação e Assistência Psicossocial na temática da violência de gênero e raça/etnia</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Oferecer cursos de capacitação na temática de gênero e raça/etnia para os profissionais das áreas de Segurança Pública, Saúde, Educação e Assistência Social.</li></ul>

## História e tradições

*Reforça-se, desta forma, a importância do poder municipal em garantir a autonomia cultural dos negros, principalmente os quilombolas, por meio de estratégias fundamentadas não apenas na titulação da terra, mas sobretudo na valorização de suas crenças e valores, no combate à intolerância religiosa, e no reconhecimento da importância de suas práticas culturais na construção da nacionalidade e do processo civilizatório nacional.*

Assim como em muitos países latino-americanos, o Brasil assistiu, ao longo do século XX, ao surgimento e ao fortalecimento de movimentos sociais que buscam o estabelecimento de uma sociedade verdadeiramente democrática e a alteração do quadro de exclusão e opressão de gênero e raça/etnia. Nas últimas décadas, os grupos, entidades e organizações integrantes desses movimentos trouxeram para a cena política a luta pelo direito à igualdade de tratamento e oportunidades e pelo respeito às diferenças através de Ações que prezam pela construção de uma cultura política.

Tais movimentos, cujas reivindicações abordam o futuro do desenvolvimento e a erradicação das desigualdades, estão inevitavelmente vinculados a mudanças estruturais e a transformações

sociais, contando com a presença de abrangentes elementos culturais em seus princípios. Este processo, conforme afirma a ministra Matilde Ribeiro,<sup>39</sup> “emerge como aprendizado coletivo e uma nova visão de organização social, onde a cultura, o cotidiano e as aspirações de diferentes grupos sociais fazem parte do cenário político”.

Esta reafirmação cultural envolve a manutenção de suas práticas rituais e padrões de beleza, de suas línguas, costumes e hierarquias internas, além da implementação de um projeto pedagógico inovador e não-discriminatório que possibilite a preparação dos educandos para a realidade de suas comunidades. Outras Ações devem também ser desenvolvidas pelo poder municipal para a valorização das tradições e das potencialidades das etnias em situação de vulnerabilidade.

Neste cenário, garantir a voz e a representatividade política de afro-descendentes e de outros grupos étnicos consagra-se como considerável iniciativa para transformar as organizações dos movimentos sociais em verdadeiras fontes de poder para tais indivíduos. O poder público local deve fomentar a participação desses atores nas eleições municipais, bem como seu engajamento nos processos eleitorais estaduais e nacionais.

A experiência comprova que a concretização de políticas culturais depende da organização e da articulação dos diferentes movimentos que, atuando em rede, devem intervir em debates políticos e sociais. Cabe ao município, neste particular, oferecer às comunidades recursos tecnológicos e estrutura material que possibilitem sua ativa participação na discussão política, assim como apoiar a formação de associações dirigidas e lideradas por membros dessas comunidades. O entrosamento entre os diversos movimentos sociais também merece ser estimulado pelo poder local para que as comunidades adquiram maior expressividade e visibilidade na luta por seus direitos.

Além do preceito que prevê para as comunidades quilombolas o direito à propriedade da terra, outro ponto importante da Constituição Federal que se refere à construção de uma sociedade justa e democrática

---

<sup>39</sup> RIBEIRO, Matilde. *Diversidade Cultural, étnica e processos de participação política na América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.

determina o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombolas.

A preservação do patrimônio cultural de afro-descendentes e indígenas merece lugar especial na política de promoção da igualdade racial e evidencia o reconhecimento público da contribuição dada pelos africanos escravizados, índios e seus descendentes na edificação do patrimônio cultural do país.

Ações e prioridades a serem contempladas:

Prioridade: Valorizar as iniciativas culturais de mulheres e negros
<ul style="list-style-type: none"><li>• Elaborar material educativo/informativo com a história das mulheres que contribuíram para a conquista de direitos e cidadania das mulheres;</li><li>• Estimular a realização de vídeos, documentários e filmes que abordem a presença (importância) das mulheres e dos negros na história e na cultura;</li><li>• Fortalecer as ações programáticas visando à diversidade e à produção cultural efetivas da população negra;</li><li>• Adotar políticas de ações afirmativas visando ao acesso ao financiamento público de projetos que contemplem as diversas culturas, com recorte de raça, gênero e faixas etárias;</li><li>• Adotar políticas públicas para promoção e preservação do patrimônio imaterial, material e da cultura afro-brasileira nas suas diversas manifestações;</li><li>• Produzir e exibir documentários e vídeos sobre a vida e as ações de personagens negros e indígenas de destaque na história brasileira, assim como sobre a história, os costumes e as práticas atuais e passadas desenvolvidas em comunidades quilombolas;</li><li>• Apoiar técnica e financeiramente empreendimentos de artesanato que produzam peças com a marca e a identidade de comunidades quilombolas, bem como outras iniciativas que objetivem a valorização da cultura local, contribuindo para a preservação da história dessas populações;</li><li>• Fomentar a visitação periódica de estudantes e professoras/es do município às comunidades quilombolas e indígenas objetivando um real conhecimento dos hábitos e da história desses povos e a uma mudança na visão distorcida que a maioria da população conserva a respeito dos indivíduos de tais comunidades;</li><li>• Fomentar o surgimento de empreendimentos ecoturísticos que ofereçam Programas em áreas de comunidades quilombolas e cujo atrativo principal seja o conhecimento da história desses povos, assim como incentivar a adoção desta prática por parte dos empreendimentos já existentes;</li><li>• Promover festas e eventos em comunidades indígenas e quilombolas de forma a manter vivas as tradições culturais, como a música, a dança, a culinária e as práticas religiosas;</li><li>• Garantir representação e visibilidade dos grupos raciais e étnicos nas campanhas e nas atividades de comunicação do Governo e de entidades que tenham apoio político ou investimento econômico do município;</li><li>• Desenvolver Programas que assegurem igualdade de oportunidade e de tratamento nas políticas culturais, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras e seus templos;</li><li>• Apoiar técnica e financeiramente a Semana da Consciência Negra no Município;</li><li>• Estimular a participação em programas culturais, esportivos e lúdicos, como forma de garantir a inclusão social e política do jovem negro.</li></ul>

## Considerações Finais

As experiências de políticas públicas diversificaram-se ao longo do processo de democratização contribuindo para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e de gestão. Para além do debate sobre as abordagens de políticas públicas e sociais, aquelas voltadas para a redução das desigualdades de gênero e de raça vêm se difundindo pelo país, ainda que os resultados alcançados dependam, em grande parte, dos arranjos institucionais e dos modelos de gestão adotados, quais sejam, aqueles que privilegiam a participação feminina e da população afro-descendente nos processos de tomada de decisão, de planejamento e de execução de políticas públicas.

O orçamento público reflete as escolhas e as prioridades no âmbito dos processos políticos que enfeixam as relações de poder. Portanto, compreender a elaboração e a execução do orçamento torna-se indispensável para todos que desejam incidir sobre as práticas sociais em curso e, especialmente, sobre as políticas voltadas para a redução das desigualdades. Nesse sentido, ao tratar de planejamento e gestão, há que se considerar a dimensão orçamentária. Da mesma forma, não é suficiente pensar a pobreza apenas do ponto de vista das desigualdades de classe.

Espera-se que esta publicação enseje políticas públicas que incorporem as dimensões de gênero e de raça tanto do ponto de vista do planejamento em si, como também da subsequente alocação e execução de recursos. Ao chamar a atenção para as experiências já implementadas que tratam diretamente do orçamento em sua articulação com gênero e raça, tem a intenção de que gestores/as, agentes políticos e integrantes da sociedade civil incorporem os instrumentos aqui difundidos ao dia-a-dia de sua atuação.

Deseja-se que o rol de ações destacadas se somem a muitas outras, ampliando e desdobrando as políticas públicas voltadas para as reduções das desigualdades de gênero e raça. Se tais políticas e sua concepção ainda representam uma pequena parcela das ações implementadas pelo poder público no país, reside no fortalecimento da democracia a possibilidade de gestar arranjos institucionais e escolhas orçamentárias que viabilizem uma melhor condição para mulheres e negros.

## 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.unifemandina.org./documentos/brochure\\_gender\\_budgets\\_LAC.doc](http://www.unifemandina.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: [brasilia@britishcouncil.org.br](mailto:brasilia@britishcouncil.org.br)  
Web: <http://www.dfid.gov.uk>



**Agência Brasileira do ISBN**

ISBN 85-7403-018-X



9 788574 030180