

Rosângela Saldanha Pereira

Universidade Federal de Mato Grosso

Xavier Rambla

Universitat de Barcelona

Kamila Paceliuka Silva

Universidade Federal de Mato Grosso

Cássia Daiane Ciriaco

Universidade Federal de Mato Grosso

Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso

Resumo: As desigualdades existentes entre mulheres e homens no que se refere à qualidade de vida são patentes no Brasil e evidenciadas por indicadores socioeconômicos. Programas e ações governamentais concebidos e executados sem a adoção da perspectiva de gênero são um dos elementos que impedem a concretização do princípio de igualdade de oportunidades. A incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas no Brasil é recente, assim como os estudos e a avaliação dos orçamentos públicos. Este artigo pretende contribuir para o avanço desse tema, discutindo e analisando a política social proposta no Plano Plurianual do governo de Mato Grosso à luz do enfoque transformador e da teoria feminista. Busca-se, também, refletir em que medida o governo local está observando o compromisso político assumido com o governo federal de enfrentar as desigualdades de gênero e de realizar a gestão transversal de políticas públicas, explicitadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Palavras-chave: gênero e políticas públicas; orçamento e gênero; transversalidade de gênero e políticas sociais; macroeconomia e gênero.

Copyright © 2010 by Revista Estudos Feministas.

¹ Este artigo é produto da pesquisa *O desafio da transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: estudo do orçamento de Mato Grosso no período 2004-2007*, financiada pelo CNPq (Edital n. 45/2005/SP/MULHERES).

Introdução¹

A comunidade internacional, reconhecendo que as assimetrias de gênero, além das pautas culturais, são condicionadas pelas políticas públicas, recomendou na IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, em 1995) duas estratégias para alcançar a igualdade de gênero: a transversalidade em todos os processos de tomada de decisões e o *empoderamento* das mulheres, entendido como a autoafirmação das capacidades das mulheres para sua

² Carmem Diana DEERE e Magdalena LEÓN, 2002.

³ Nillufer CAGATAY, 2003.

⁴ Debbie BUNDLENDER e Rhonda SHARP, 1998; e Paloma de VILLOTA, 2003.

⁵ FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER, 2008/2009.

⁶ No âmbito do orçamento federal registra-se avanço significativo proporcionado pelas análises de organizações não governamentais, como as realizadas pelas Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). Entretanto, na esfera estadual e na municipal há poucos registros acadêmicos.

⁷ No Brasil, a peça central de planejamento é o Plano Plurianual (PPA), posto que é a partir de sua elaboração, com a definição de programas e ações, que o orçamento é construído.

participação, em condições de igualdade, nos processos de tomada de decisões e de acesso ao poder.² Além dessas estratégias, a IV Conferência Mundial das Mulheres endossou medidas específicas para incluir a questão de gênero nos orçamentos públicos, como também adequado financiamento para programas específicos de promoção de igualdade entre mulheres e homens.

Orçamento orientado pela perspectiva de gênero consiste na busca de redução das desigualdades entre homens e mulheres. Reduzir desigualdades não significa negar a diversidade, pelo contrário, trata-se de reconhecer a diversidade e a diferença entre homens e mulheres, porém atribuindo a ambos igual valor e reconhecendo suas necessidades específicas, as quais devem ser igualmente contempladas pela sociedade e pelo Estado.³ O não reconhecimento dessas diferentes maneiras de estar na sociedade resulta em orçamentos e políticas públicas que aparentemente atendem a todos, mas, de fato, apenas reforçam as desigualdades existentes.⁴

Desde final da década de 1970, análises de orçamentos sensíveis a gênero e raça estão sendo conduzidas em muitos países – Austrália, Inglaterra, África do Sul, Índia, México, entre outros –, constituindo-se numa estratégia-chave para a redução das desigualdades sociais e a promoção da equidade. O relatório⁵ do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) informa que, atualmente, mais de 15 países têm adotado sistematicamente, na preparação dos seus orçamentos, diretrizes sensíveis ao gênero e capacitado os funcionários para integrarem a perspectiva de gênero no planejamento e na elaboração do orçamento.

No Brasil, ações políticas dos movimentos de mulheres de fazer incidir uma perspectiva feminista nas políticas públicas datam da década de 1980. Dentre as conquistas dessa ação política merecem destaque a criação dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, em 1985. Entretanto, a produção de conhecimento acadêmico sobre orçamento⁶ e política fiscal, numa perspectiva de gênero, ainda precisa avançar no sentido de consolidar metodologias e contribuir para o controle social dos gastos públicos. Este artigo analisa o Plano Plurianual (PPA)⁷ 2004-2007 do governo do estado de Mato Grosso, buscando desvendar três questões: a) em que medida o orçamento público e as políticas sociais incorporam a transversalidade de gênero; b) que parcela do orçamento é destinada para as políticas sociais com enfoque em gênero; e c) que parcela do orçamento previsto para essas políticas foi realizada.

A hipótese de trabalho considerada é a de que os orçamentos públicos não somente refletem as prioridades do governo, mas, principalmente, e de forma mais contundente, os valores e os recursos que são apropriados pelos distintos grupos sociais, ou seja, o equilíbrio de poder dentro da sociedade. Ademais, os orçamentos, ao determinarem o acesso da população aos bens e aos serviços públicos, convertem-se em mecanismos redistributivos de inclusão ou exclusão social.

Existem limites bem definidos do alcance da metodologia e análises aqui apresentadas, porém o que pretendemos é contribuir, ainda que embrionariamente, para a construção e a consolidação de perspectiva metodológica e analítica das políticas fiscais, em especial dos orçamentos públicos, que incorpore a dimensão da equidade de gênero.

Após esta seção introdutória, tratamos de apresentar um breve relato das características socioeconômicas de Mato Grosso, seguido do marco teórico e metodológico para a análise do orçamento desde a perspectiva de gênero. Os resultados são apresentados na última seção.

Mato Grosso: características socioeconômicas

Com área de 903,4 mil km², que representa cerca de 10,6% do território brasileiro, Mato Grosso é o estado de maior dimensão da região Centro-Oeste do país – localizado na porção Norte/Noroeste da região – e formado por três grandes biomas – cerrado, pantanal e floresta tropical. É um estado rico em recursos naturais, com uma economia dinâmica baseada na moderna agropecuária.

Desde meados da década de 1990, a economia mato-grossense vem crescendo a taxas médias anuais em torno de 7%, muito superiores à média nacional. Na integração com o mercado externo, Mato Grosso mostra igualmente forte dinamismo: entre 1990 e 2005, as exportações para o mercado internacional passaram de US\$ 185,4 milhões para US\$ 4,15 bilhões, o que significa dobrar de valor a cada 3,5 anos. Porém, essa performance no comércio externo decorre, sobretudo, de exportações em larga escala de produtos de baixo valor agregado: quase 80% das exportações concentram-se em grãos de soja, bagaços e outros resíduos sólidos da extração de óleo, milho e algodão. Essa pauta evidencia a vulnerabilidade da economia do estado tanto sob os aspectos econômicos quanto ambientais.

Com o crescimento demográfico acelerado, por força principalmente das migrações para o estado, a população saltou de 600 mil em 1970 para cerca de 2,8 milhões em 2005, um crescimento de 4,5% a.a., bastante superior à

média nacional (2,7% a.a.). As mulheres representam 50% da população total; e os negros, 62%, o que situa Mato Grosso entre as 10 unidades da Federação brasileira com maior contingente de população afrodescendente, especialmente de mulheres. As mulheres negras correspondem a cerca de 60% do total de mulheres do estado e vêm crescendo em ritmo superior ao registrado para a população total: no período de 2001-2004, as mulheres negras cresceram cerca de 3% a.a., enquanto a média do estado foi de aproximadamente 1,9% a.a.

O descolamento do dinamismo econômico e a qualidade de vida são evidenciados pelos indicadores sociais. Em 2008, de acordo com as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), cerca de 1 milhão de pessoas (37% da população) encontravam-se em situação de pobreza. A composição racial e por sexo da pobreza revela que essa não é “democraticamente” distribuída: os negros representam cerca de 62% da população mato-grossense, mas correspondem a 71% da população pobre e 82% da população indigente; as famílias chefiadas por mulheres respondem por cerca de 25% do total, têm renda média de aproximadamente 1,5 salário mínimo, aproximadamente 40% inferior às famílias chefiadas por homens. Quando consideramos as famílias chefiadas por mulheres negras, esse diferencial eleva-se para 60%; 45% das crianças de 0 a 6 anos de idade estão em famílias com rendimento *per capita* de até meio salário mínimo.

A escolaridade média da população é desanimadora, pois em média um jovem de 15 anos ou mais tem uma escolaridade equivalente àquela que julgaríamos adequada para um adolescente de 12 anos de idade, isto é, com 6 anos de escolaridade. Ademais, cerca de 25% das pessoas de 15 anos ou mais são analfabetas funcionais.

Economistas, investigando o impacto do crescimento econômico na redução da pobreza e da desigualdade social em Mato Grosso, concluem que “mais de 60% do excesso relativo de pobreza em Mato Grosso pode ser atribuído ao excesso relativo de desigualdade”.⁸ Estudos que tratam de analisar a dinâmica econômica e distributiva de Mato Grosso demonstram que

A expansão do agronegócio está contribuindo para uma piora da desigualdade da distribuição dos rendimentos na região, aumentando a renda de grupos de pessoas ocupadas nas atividades em expansão, como a soja, enquanto que as atividades tradicionais não oferecerem as mesmas possibilidades de aumento de rendimentos.⁹

⁸ Dirceu GRASEL et al., 2008.

⁹ Angela Maria Cassavia Jorge CORRÊA e Nelly Maria Sansigolo FIGUEIREDO, 2006, p. 49.

Marco teórico e metodológico

Convencionalmente, a eficiência das políticas públicas é avaliada sob a ótica de metas e resultados quantitativos atingidos com menor gasto possível, sem nenhuma consideração de seu impacto sobre homens e mulheres, brancos e negros, enfim, sobre os distintos grupos e atores sociais.

¹⁰ Lourdes BANDEIRA, 2005.

Bandeira¹⁰ destaca que é necessário avançar na avaliação transversal das políticas públicas, perguntando-se: resultados para quem? Gastos para quem? Há cada vez mais evidências que a não consideração das assimetrias de gênero compromete a eficiência das políticas sociais. Ademais, as análises transversais de gênero, ao identificarem, também, as formas como os governos arrecadam e gastam seus recursos, são um instrumento concreto para assegurar a governabilidade democrática e inclusiva.¹¹

¹¹ Judith ASTELARRA, 2004; e BANDEIRA, 2005.

Analisar orçamentos com perspectiva de gênero converte-se, também, em uma ferramenta importante de prestação de contas e controle social, dado que desmistifica os processos orçamentários, integra a demanda das mulheres às políticas de desenvolvimento e permite identificar em que medida os compromissos políticos com as mulheres materializam-se em programas e projetos com recursos financeiros assegurados.

¹² Para um maior aprofundamento sobre os pressupostos teóricos da economia feminista, ver Lourdes BENERÍA, 2003; Cristina CARRASCO, 1999; e Rosângela Saldanha PEREIRA, 2006.

O referencial teórico para análise do orçamento público do governo do estado de Mato Grosso é o proposto pelo “enfoque transformador” e pela teoria econômica feminista.¹² O “enfoque transformador” sustenta que é necessário transversalizar as políticas públicas, em que a justiça distributiva, a equidade, a satisfação das necessidades de todos e de todas e o desenvolvimento das capacidades se convertam em fim último. Esse é o enfoque que geralmente se entende por desenvolvimento orientado às pessoas adotado nos Informes de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹³ e por cientistas sociais.

¹³ Diane ELSON, 1998; ELSON e CAGATAY, 2003; e PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2002.

A economia feminista argumenta que existem diferenças de comportamento econômico entre os sexos e que as políticas econômicas têm efeitos diferenciados sobre homens e mulheres. “Gênero” é a principal categoria de análise, da mesma forma que “indivíduo” e “classe social” são categorias fundamentais adotadas por economistas neoclássicos e marxistas, respectivamente.

Por que é importante falar de gênero quando se fala de políticas públicas? E por que é importante introduzir a transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas? As respostas a essas questões podem ser resumidas em três pontos centrais.

Em primeiro lugar, as desigualdades e a discriminação de gênero são problemas de maiorias (as mulheres representam cerca de 50% da população mundial). Em segundo lugar, existe uma desvantagem sistemática das mulheres em relação aos homens em quase todos os indicadores sociais. Em terceiro lugar, o sexo das pessoas condiciona fortemente a forma pela qual elas (e suas famílias) vivenciam a situação de pobreza e conseguem (ou não) superá-la. Há alguns processos e características que são comuns na pobreza de homens e mulheres, mas existem processos que afetam especialmente as mulheres, gerando desigualdades entre os pobres e barreiras para a superação dessa situação, dentre as quais podemos destacar:

a) maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho (restrições impostas pelas responsabilidades reprodutivas (mulheres)); falta de qualificação profissional específica e de informação (redes); pautas culturais que discriminam o trabalho feminino;

b) desigual valorização econômica e social do trabalho das mulheres (revelada pelo preconceito sobre a competência das mulheres para determinados tipos de trabalho; pela persistência da segmentação ocupacional; por seus diferenciais de renda; e pelas maiores taxas de informalidade e precarização);

c) desigual acesso aos recursos produtivos: o menor acesso das mulheres à propriedade da terra, às empresas, ao capital produtivo e ao crédito constitui um círculo vicioso que dificulta a geração de renda e, portanto, a superação da pobreza; e

d) desigualdades nas oportunidades para participar na tomada de decisões, o que, dentre outros fatores, restringe a inclusão dos interesses e das demandas das mulheres nas agendas de políticas públicas, que, sob o princípio de “neutralidade”, reproduzem as desigualdades de gênero.

A produção de conhecimento acadêmico, no Brasil, sobre orçamento de governos estaduais e municipais numa perspectiva de gênero ainda é recente,¹⁴ e, ainda, não há disponibilidade de “um modelo metodológico a ser perseguido em comum acordo para o desenvolvimento dos estudos”.¹⁵ Assim, o nosso referencial se constituiu em um conjunto de ferramentas metodológicas propostas por Bundlender e Sharp¹⁶ e por Elson.¹⁷ Não obstante, foi necessário adaptá-las às características específicas do processo orçamentário local, assim como a disponibilidade de acesso à informação. Dessa maneira, organizamos dois eixos de trabalho:

a) breve discussão da concepção e desenho da visão de desenvolvimento e das políticas sociais, aqui organizadas sob a denominação de orçamento de desen-

¹⁴ Dentre os estudos que estão sendo realizados no Brasil na perspectiva de integrar a ótica de gênero nas políticas públicas, destacam-se os projetos “Orçamento Mulher” e “Monitoramento de políticas públicas e orçamento com enfoque de gênero”, pelas ONGs feministas da sociedade civil, pelo CFEMEA e pela AGENDE, respectivamente, para o orçamento federal.

¹⁵ Delaine Martins COSTA, 2003, p. 5-6.

¹⁶ Bundlender e Sharp (1998). Diversos estudos na área de orçamento e gênero adotam essa tipologia como referência, dentre esses cabe citar os estudos do CFMEA para o Distrito Federal (Célia VIEIRA et al., 2005).

¹⁷ ELSON, 1998.

volvimento humano, de modo a contemplar simultaneamente as questões para quem e para quê; e

b) análise do orçamento previsto e executado. Aqui, busca-se não apenas a identificação do volume de recursos destinados aos programas que trazem em seu corpo conceitual a perspectiva de transversalidade de gênero, mas, principalmente, realizar uma análise comparativa entre a intenção (o orçamento) e as ações (o realizado).

Resultados

1) Concepção e desenho do orçamento público

O Plano Plurianual (PPA) de Mato Grosso é um instrumento técnico-político do governo local que atua como marco de referência e ferramenta básica de gestão pública estadual. Foi elaborado em 2003¹⁸ e compreende o período 2004-2007.

Um aspecto importante da elaboração do PPA para o período 2004-2007 foi a realização dos fóruns regionais de desenvolvimento, organizados pelo governo do estado com o objetivo de promover um amplo debate com a sociedade mato-grossense, de forma regionalizada, aproximando o governo das organizações da sociedade civil e das instituições públicas, com vistas a compartilhar as definições estratégicas do governo e suas opções prioritárias para os quatro anos seguintes.

Os fóruns foram realizados em 16 cidades-polo do estado¹⁹ e contaram com a presença de 3.056 representantes de 682 entidades. Desse processo foram definidos a visão de desenvolvimento para o estado e os seis objetivos, com suas respectivas estratégias e ações.

Visão de desenvolvimento

“Constituir-se em um Estado social e economicamente equilibrado, estimulando as potencialidades regionais e consolidando-se como o maior pólo de desenvolvimento do agronegócio da América Latina”.²⁰ A menção explícita ao agronegócio reflete o reconhecimento da sua contribuição para o desenvolvimento e a gestão pública local. O movimento e a organização sociopolítica dos grandes produtores agrícolas certamente têm um papel importante nessa definição de visão de futuro, ademais parece existir na sociedade local uma percepção positiva do desempenho político dos produtores organizados.²¹

De outro lado, não há registro explícito em relação às desigualdades sociais, raciais e de gênero, trata-se apenas de buscar um “equilíbrio”, o que pode significar uma

¹⁸ Neste período o governador do estado era o Senhor Blairo Maggi.

¹⁹ O estado de Mato Grosso tem uma população de aproximadamente de 2,7 milhões de habitantes, os quais foram agrupados em 12 regiões de planejamento, constituídas a partir do zoneamento socioeconômico ecológico do estado.

²⁰ GOVERNO DE MATO GROSSO, 2003, p. 15.

²¹ Em 2002, foi eleito o Senhor Blairo Maggi para governador do estado, uma liderança política econômica do “agronegócio”.

primeira constatação de que homens e mulheres, brancos e negros, não têm iguais oportunidades. Entretanto, não se registra a determinação política em superar essa situação de desigualdade, posto que nem nos objetivos e nem nas estratégias propostas trata-se explicitamente do aumento de oportunidades para os coletivos em questão. Essa situação pode estar refletindo a fragilidade dos movimentos sociais (mulheres e negros, por exemplo), cuja atuação não tem sido suficiente para permitir a visibilização de sua importante contribuição e aporte de recursos para o desenvolvimento da economia do estado.

Objetivos, estratégias e ações

As estratégias e as ações constantes do planejamento orçamentário refletem, em última instância, as concepções e o compromisso das autoridades governamentais que implementam as políticas. Para fazer frente a esse compromisso, o governo do estado de Mato Grosso, em seu PPA 2004-2007, elegeu seis objetivos estratégicos para a administração direta que contemplam 97 programas de governo, totalizando um gasto para o período de 2004-2007 de R\$ 12,4 bilhões, 54% desses destinados para os programas de apoio administrativo, 39% para os programas finalísticos e 7% para os programas de gestão de políticas públicas.

Da análise do Quadro 1, que apresenta os objetivos e as estratégias do governo para o período de 2004-2007, depreende-se que o ponto comum a todos os objetivos e estratégias é a manutenção de termos aparentemente neutros (sociedade, micro, pequeno, médio empreendimento etc.), isso pode sugerir várias coisas: não existe uma participação adequada dos coletivos sociais no processo de formulação das políticas públicas; os segmentos populacionais, à exceção dos grandes produtores rurais, não têm os canais adequados para participar ou têm limitações para participar. A questão central que fica por responder é a seguinte: o problema é somente de participação ou de capacidade desses coletivos (mulheres, negros, jovens etc.) para influir nas decisões públicas, ou de valoração que o poder local outorga a essas representações e instâncias em que esses coletivos participam? Por isso, seria interessante investigar como essa situação se traduz na planificação operativa do PPA.

QUADRO 1 – COMPROMISSOS ESTRATÉGICOS EXPRESSOS NO PPA 2004-2007 DO GOVERNO DE MATO GROSSO

OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS
<p>1. <i>"Melhorar a qualidade de vida para promover a cidadania."</i></p> <p>2. <i>"Reduzir o número de pessoas em condições de vulnerabilidade social."</i></p>	<p>1. Melhorar as condições de acesso e qualidade da educação básica.</p> <p>2. Investir na formação profissional continuada do trabalhador.</p> <p>3. Ampliar as condições de acesso universal aos serviços de saúde, à promoção e à prevenção da saúde.</p> <p>4. Articular junto aos municípios a definição da política de saneamento básico como forma de prevenir doenças e promover a saúde.</p> <p>5. Incentivar a agricultura familiar.</p> <p>6. Investir em ações de segurança pública, com ênfase na prevenção da criminalidade.</p> <p>7. Promover a universalização da assistência social com ênfase ao apoio às famílias de indivíduos em condições de risco social.</p>
<p>3. <i>"Promover o desenvolvimento sustentável da economia, fortalecendo a competitividade, a diversificação e a participação nos mercados nacional e internacional, com base nas potencialidades regionais, ampliando a participação do micro, pequeno e médio empreendimento."</i></p>	<p>1. Estimular o desenvolvimento regional, considerando as aptidões de cada região, com vistas à redução das desigualdades econômicas e sociais.</p> <p>2. Fortalecer a produção e a disseminação de conhecimentos e tecnologias, a partir da realidade e de aptidões regionais.</p> <p>3. Apoiar o desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao uso adequado dos recursos naturais, oportunizando o acesso aos setores produtivos.</p> <p>4. Incentivar e fomentar a participação de micro e pequenos empreendimentos no mercado, através de disponibilização de linhas de crédito e apoio técnico para suas inserções no sistema de produção.</p> <p>5. Fomentar o incremento e a diversificação da produção.</p> <p>6. Fortalecer as relações de comércio nacional e internacional.</p> <p>7. Dotar as regiões do estado de infraestrutura em energia elétrica e transporte, de modo a promover a integração regional e as demandas do setor produtivo.</p> <p>8. Desenvolver agros-polos que consolidem a produção e a transformação de matéria-prima.</p>
<p>4. <i>"Garantir o uso ordenado dos recursos naturais visando o desenvolvimento sócio-econômico com qualidade ambiental."</i></p>	<p>1. Adoção do zoneamento socioeconômico ecológico validado/aprovado como instrumento orientador do desenvolvimento econômico sustentado do estado.</p> <p>2. Promover o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade.</p> <p>3. Desenvolver a educação ambiental.</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Articular ações para a recuperação de áreas em processo de degradação. 5. Desenvolver ações que previnam impactos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento regional. 6. Criar incentivos fiscais voltados ao manejo sustentável do meio ambiente.
<p>5. <i>"Melhorar o desempenho da Gestão Pública Estadual."</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Profissionalizar o servidor público estadual. 2. Garantir a qualidade do ciclo de gestão de políticas públicas, assegurando a articulação das ações governamentais, de forma a atender às demandas da sociedade. 3. Modernizar a estrutura organizacional do aparelho de estado. 4. Dotar o estado de ação preventiva quanto à legalidade e à qualidade dos gastos públicos, à validação do ingresso da receita, à confiabilidade das informações contábeis e à proteção do patrimônio público.
<p>6. <i>"Dar sustentabilidade à Gestão das Políticas Públicas, garantindo o equilíbrio fiscal e a capacidade de financiamento do Estado, visando o atendimento das necessidades da sociedade."</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otimizar e dar transparência à receita pública. 2. Otimizar e dar transparência ao gasto público. 3. Renegociar a dívida pública estadual.

Fonte: Elaboração própria com base no MT/SEPLAN/SEFAZ – PPA 2004-2007.

A lógica de mercado, pautada pela eficiência e pela eficácia, está subjacente na formulação e no desenho dos objetivos 1 e 2 e suas respectivas estratégias, que tratam das questões de desigualdades sociais, pobreza e cidadania. Em termos de orçamento, isso significa destinar recursos somente para os grupos mais desfavorecidos e atender a necessidades concretas, vitais e urgentes. Vejamos alguns exemplos de programas propostos no âmbito desses objetivos:

a) o Programa de Atenção Integral às Famílias tem por objetivo o "fortalecimento dos núcleos familiares de baixa renda, visando elevar suas condições de dignidade humana", o qual desconsidera que no interior das famílias existem discriminação e violência contra as mulheres, por exemplo, que destroem a dignidade humana. Por outro lado, chama a atenção o fato de os projetos desse programa

serem orientados a “promover inserção social de pessoas, famílias e grupos em situação de pobreza”, sem se referir ao coletivo de mulheres, que são os mais pobres dentre os pobres. Este programa ainda contempla apoio financeiro e técnico e implantação de núcleos de atendimento às famílias e explicita ações específicas para outros coletivos – idosos, portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes etc. –, mas não explicita as questões de gênero;

b) o Projeto Fortalecimento do Sistema de Garantia das Políticas Afirmativas tem como objetivo específico “apoiar o fortalecimento do sistema de garantia das vítimas de violência e de discriminação”; não faz referência à situação específica das mulheres, em especial da violência doméstica. O orçamento para este projeto em um período de quatro anos foi de R\$ 9,6 mil, enquanto para o Projeto Fortalecimento do Sistema de Garantia das Políticas de Direitos do Consumidor (PROCON) foram destinados R\$ 2,3 milhões;

c) o Programa de Geração de Emprego e Renda objetiva “potencializar o aumento da renda, inserção e reinserção de pessoas no mercado de trabalho” e conta para isso com 10 projetos, que totalizam R\$ 96 milhões. Não há nenhum reconhecimento da situação diferenciada que enfrentam os homens e as mulheres no mercado de trabalho, especialmente em relação ao desemprego e à renda, sendo as mulheres as mais afetadas (a taxa de desemprego aberto das mulheres é de 16%, praticamente o dobro). Essa neutralidade aparente reflete e reforça a imagem do homem provedor e da mulher como aporte auxiliar de renda familiar;

d) em outras situações, observa-se uma reduzida alocação de recursos a atividades prioritárias e que podem proporcionar importantes espaços para melhorar o posicionamento da mulher dentro da sociedade e da família. A educação é uma ação relevante para reduzir as desigualdades no estado, posto que 25% de sua força de trabalho é analfabeta funcional. Entretanto, apesar de se contemplar a estratégia de “Investir na formação profissional continuada do trabalhador” e de se explicitar o Programa de Escolarização de Jovens e Adultos, o volume de recursos destinados a este programa é de R\$ 12 milhões, que representa apenas 0,2% do orçamento dos programas finalísticos; e

e) estão contempladas estratégias e ações universalistas nas áreas de saúde e educação (que respondem por mais de 70% do orçamento), gestão participativa, direitos humanos, acesso à justiça etc. Entretanto, isso não garante por si mesmo uma participação e igualdade entre homens e mulheres no processo de desenvolvimento humano, posto que, quando analisamos os objetivos específicos desses

programas, não há menção explícita e, portanto, investimentos orientados para reduzi-la, ou pelo menos para não aumentar as assimetrias de gênero. Pelo contrário, grande parte das estratégias e das ações mantém o viés sexista e trata apenas de programas dirigidos a famílias, ignorando as assimetrias de relações de poder e de distribuição da riqueza gerada, tanto no interior da comunidade quanto no interior da família.

Pela análise das estratégias e dos programas propostos no PPA, no âmbito dos objetivos e das estratégias que se relacionam com as desigualdades, evidencia-se que as autoridades reconhecem a prioridade e a necessidade de atuarem sobre essa mazela social, ainda que esse discurso pareça ser mais uma aposta política que uma vontade real de alterar o quadro de fortes assimetrias de gênero que pauta a sociedade local. Portanto, as estratégias sociais propostas no PPA mostram-se pouco efetivas para reverter os padrões que recortam as possibilidades de igualdades de oportunidades e de cidadania das mulheres em Mato Grosso. Conforme assinala o UNIFEM,

El hecho de que los presupuestos se presenten sin mencionar específicamente a mujeres y hombres, da la impresión de que sólo es un instrumento técnico que tiene impacto similar en todos los grupos sociales. Un presupuesto que desconoce las desigualdades entre hombres y mujeres, necesariamente reproduce o mantiene inalterable la inequidad existente en las relaciones de género y hace difícil el logro de un impacto positivo en el crecimiento económico y en el desarrollo humano.²²

²² FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER, 2008/2009.

2) O abismo entre a intenção e a execução do orçamento

O trabalho de acompanhamento dos gastos públicos muitas vezes é questionado pelos seus limites. Não basta saber se gastou ou não, dizem as vozes mais críticas, é importante avaliar a qualidade do gasto. Porém, para que essa avaliação seja concretizada, torna-se imprescindível, inicialmente, acompanhar a execução orçamentária e financeira de programas e ações governamentais. “Exigir o cumprimento do que se programou no orçamento pode fazer a diferença [...], pois, não existe política pública que se efetive sem recursos financeiros”.²³

²³ VIEIRA et al., 2005, p. 1.

Esta seção trata de articular os objetivos do PPA com os diversos programas e projetos propostos no orçamento e sua execução nos anos de 2004 e 2005 a fim de determinar em que medida estes últimos refletem as linhas de ação

²⁴ Não se considerou o Programa de Apoio Administrativo, que responde por 55% dos gastos previstos, devido ao fato de este contemplar aquelas despesas com o custeio da máquina pública, incluindo as despesas com pessoal.

que se derivam dos primeiros e as prioridades que refletem a distribuição dos recursos entre eles.

A análise tratará dos programas finalísticos²⁴ e de gestão de políticas públicas que abarcam as ações/programas e os projetos do governo que têm impacto direto sobre a sociedade. Os 97 programas que compõem os seis objetivos estratégicos do PPA foram agregados em quatro categorias de análise, a saber:

a) orçamento do desenvolvimento humano: programas que tenham relevância para a melhoria da qualidade de vida e cidadania;

b) orçamento do crescimento econômico: programas que contribuam para a expansão e a competitividade da economia;

c) orçamento do meio ambiente: programas que contribuam para a sustentabilidade; e

d) orçamento da gestão pública: programas voltados para a modernização e a eficiência da gestão das políticas públicas, não considerando despesa de custeio e manutenção da máquina administrativa.

A Tabela 1 mostra a intenção do gasto segundo as distintas categorias.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO SEGUNDO A CATEGORIA DE GASTO (PPA 2004-2007, MATO GROSSO)

Categoria de gastos	Previsão (R\$ milhões)	% no Orçamento finalístico	% no Orçamento total
Desenvolvimento humano	3.243,31	61,2%	28,0%
Crescimento econômico	1.070,93	20,2%	9,2%
Meio ambiente	97,65	1,8%	0,8%
Gestão pública	884,55	16,7%	7,6%
Total	5.296,44	100,0%	45,7%

Fonte: Elaboração própria com base no MT/SEPLAN/SEFAZ – PPA 2004-2007.

Aproximadamente 55% do orçamento do desenvolvimento humano estava previsto para ser utilizado em três áreas: educação, saúde – setores que dispõem de recursos vinculados constitucionalmente, no caso da educação, com 25% das receitas e, no caso da saúde, com 12% – e segurança pública. Ademais, no caso da educação, a prioridade concentra-se na melhoria do ensino fundamental (R\$ 158 milhões), enquanto as ações voltadas para reverter os déficits de equidade no ensino médio, profissionalizante, educação de jovens e adultos e educação no campo foram contempladas com volume de recursos bastante singelos, da ordem

de R\$ 63 milhões, menos de 2,2% do gasto público previsto neste objetivo.

A distribuição dos recursos no âmbito do orçamento de crescimento econômico revela a opção política do poder público local de garantir a expansão e a consolidação do setor agropecuário, posto que, de um orçamento de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão, 71% estão destinados ao Programa Estradeiro, cujo objetivo é “promover a redução do custo de transporte rodoviário” e cerca de 3%, aos programas voltados para o desenvolvimento agropecuário. O setor industrial e o de serviços e comércio são contemplados com apenas 0,8% e 0,3%, respectivamente, do orçamento previsto.

Em relação à questão ambiental, apesar de constar como objetivo estratégico do governo, o volume de recursos destinados aos programas dessa área representa apenas 0,8% do orçamento (R\$ 97 milhões), recursos inferiores ao destinado aos gastos de melhoria da gestão pública, que abarcam algo em torno de R\$ 834 milhões (7,2%).

Esse padrão de alocação de recursos orçamentários do PPA pode significar um viés contra a equidade social, racial e de gênero, quando consideramos que os gastos/investimentos que impactam diretamente nas assimetrias sociais, políticas, econômicas, ambientais e regionais do estado são reduzidos e tratados como complementares ou residuais do desenvolvimento agropecuário e do equilíbrio fiscal.

Ademais, é mister avaliar o “acerto” dessas políticas públicas não apenas pelos critérios de “mercado”, mas sim em função do grau de justiça social alcançado. Desse modo, as consequências sociais desejadas, tais como justiça distributiva, equidade, satisfação das necessidades, eliminação da pobreza, desenvolvimento das capacidades humanas, deveriam se converter em fim último do processo de formulação e de avaliação das políticas.

A análise da execução orçamentária nos anos de 2005 e 2006 revela um quadro ainda mais preocupante. Em primeiro lugar, registra-se que entre 25 e 30% dos recursos não foram aplicados nos programas/ações/projetos previstos no PPA; em segundo lugar, o orçamento para a promoção do desenvolvimento humano e do meio ambiente é o que apresenta o menor índice de realização (relação entre o orçamento previsto e o orçamento realizado), conforme pode ser visto na Tabela 2. Os fatores determinantes desse desempenho orçamentário, tão aquém do inicialmente previsto, merecem ser mais bem desvendados e compreendidos.

TABELA 2 – ÍNDICE DE REALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO (PPA 2004 E 2005, MATO GROSSO)

Orçamento	2004	2005
Desenvolvimento humano	70,7	74,3
Crescimento econômico	76,1	90,1
Meio ambiente	40,1	23,5
Gestão pública	70,4	79,3

Fonte: Elaboração própria com base no MT/SEPLAN/SEFAZ – PPA 2004-2007.

3) Transversalidade de gênero e raça: orçamento de desenvolvimento humano

Neste nível de análise estão contempladas aquelas ações governamentais expressas no PPA por meio de projetos²⁵ que possuam como característica básica a promoção de qualidade de vida e da cidadania e a redução de vulnerabilidade social. Assim, os projetos foram selecionados segundo três enfoques de transversalidade, que combinam tipologia proposta por Bundlendery e Sharp²⁶ e por Arriagada,²⁷ a saber:

a) políticas universais cegas ao gênero: gastos públicos em infraestrutura social (educação, saúde, emprego, saneamento, esporte, lazer, desenvolvimento sustentável etc.) com acesso universal e sem distinção entre homens e mulheres, brancos e negros;

b) políticas redistributivas e compensatórias baseadas na equidade de gênero: políticas que priorizam nas condições de acesso/atendimento grupos sociais mais vulneráveis (jovens, mulheres, idosos, negros, crianças etc.). Estas políticas combinam projetos/ações com viés redistributivo, como também aqueles compensatórios e assistencialistas diante da pobreza; e

c) políticas de empoderamento²⁸ e cidadania social: gastos orientados para organização comunitária, associativa, formação de capacidade técnica dos membros de conselhos etc., como também aqueles orientados para atuar sobre os fatores que causam a pobreza (desde os pessoais – falta de autoestima e autonomia –, até os de caráter social e econômico).

As ações de desenvolvimento humano estão organizadas em 38 programas e em mais de 500 projetos, orçados em R\$ 535,2 milhões para o ano de 2005. Desse volume de recursos, apenas 35% estavam alocados em projetos que incorporam, ainda que implicitamente, a transversalidade de gênero, seja nos objetivos e no público-alvo, seja nas ações propostas. Esses projetos/ações encontram-se agrupados nas políticas redistributivas e compensatórias

²⁵ Projeto é definido como “conjunto de operações, limitadas no tempo, que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto”, e de atividade que “caracteriza o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental” (GOVERNO DE MATO GROSSO, 2003).

²⁶ BUNDLEDERY e SHARP, 1998. Diversos estudos na área de orçamento e gênero adotam esta tipologia como referência, dentre esses cabe citar os estudos do CFMEA para o Distrito Federal.

²⁷ Irma ARRIAGADA, 2005.

²⁸ Empoderamento (tradução de *empowerment*) vem sendo utilizado de maneiras distintas na literatura. Para efeito deste estudo, seguiremos o conceito utilizado por Gita Sen e Caren Grown (1987), no qual está implícita a noção de pessoas obtendo poder sobre as próprias vidas e participando de forma organizada e coletiva para a solução de um problema comum.

baseadas na equidade de gênero e nas políticas de empoderamento e cidadania social, conforme mostra a Tabela 3.

TABELA 3 – ORÇAMENTO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO SEGUNDO A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO (PPA 2006, MATO GROSSO)

Tipologia de políticas sociais	Orçamento previsto		Execução orçamentária		
	R\$ milhões	% no Orçamento total	Executado R\$ milhões	Déficit de execução R\$ milhões	% Realização orçamentária
I. Políticas cegas ao gênero	393,5	36,8%	319,6	73,9	81,2%
II. Políticas com equidade de gênero	133,4	12,5%	59,8	73,6	44,8%
III. Políticas de empoderamento e cidadania	8,3	0,8%	7,2	1,0	86,7%
Total Orçamento desenvolvimento humano (I+II+III)	535,2	50,0%	386,5	148,5	72,2%
TOTAL ORÇAMENTO	1.070,3	100,0%	773,1	297,2	72,2%

Fonte: Elaboração própria com base no MT/SEPLAN/SEFAZ – PPA 2004-2007.

Cumprir destacar que os investimentos orientados para atender aos coletivos de mulheres representam em média 13,3% do orçamento do estado, revelando forte padrão assimétrico na distribuição dos recursos, posto que esses coletivos representam mais de 50% da população do estado. Ademais, os recursos, além de escassos, não se materializam em ações concretas, ficando, portanto, apenas na intenção: em 2006, apenas 44,8% dos recursos orçamentários previstos para as políticas compensatórias com equidade de gênero e raça foram aplicados, enquanto nas políticas universais cegas ao gênero e à raça a execução foi de 81,2%.

A insatisfatória performance de execução orçamentária dos projetos das políticas transversais de gênero (políticas de equidade e de empoderamento) significou que, entre 2004 e 2005, deixou de ser aplicado nada menos que R\$ 315 milhões, o equivalente ao pagamento da dívida pública em 2005. Ademais, o comportamento da execução orçamentária desse grupo de despesa apresentou constante queda,²⁹ ao contrário do verificado para o pagamento da dívida pública, cujos juros e encargos passaram de aproximadamente R\$ 250 milhões, em 2004, para R\$ 370 milhões, em 2006.

²⁹ Para o conjunto dos projetos analisados, registrou-se queda de 12%, em 2005, nos investimentos realizados comparativamente ao ano de 2004; quando consideramos os investimentos nas ações de empoderamento, registramos redução de 48% nos recursos realizados.

Na agenda de políticas públicas de Mato Grosso, revelada em seu orçamento, ainda impera o enfoque das políticas universais cegas ao gênero e à raça, cuja tese é a de que, para se obter um maior desenvolvimento, seria mais eficiente considerar o conjunto da população, pois potencializaria o aporte econômico daquelas pessoas mais preparadas para o mercado de trabalho. Esse modelo em realidades marcadas por fortes desigualdades, como a de Mato Grosso, tende a aprofundar o abismo social, político e econômico que separa os homens das mulheres, posto que os coletivos com maior capital econômico e cultural apropriam-se dessas oportunidades, mantendo os menos favorecidos em posição relativa pior; é o fenômeno de clausura social.³⁰

³⁰ Charles TILLY, 1998.

Diante desse diagnóstico, interessante se faz descer ao nível dos projetos que compõem o conjunto analisado de modo a se apurar como os recursos estão sendo distribuídos e se efetivamente estão sendo executados. Nessa vereda, realiza-se a seguir a análise desses programas segundo as categorias de gastos em que se situam.

Políticas cegas ao gênero

Este enfoque postula que, para obter um maior desenvolvimento, é mais eficiente considerar o conjunto da população, levando em consideração o aporte econômico que a incorporação de um contingente populacional mais educado, com mais saúde etc., pode trazer para a economia.³¹ Assim, neste enfoque estão contemplados os projetos sociais de alcance universalista, sem fazer referência a grupos específicos. É este enfoque que predomina na agenda de políticas públicas de Mato Grosso: 73% do orçamento de desenvolvimento humano, cerca de R\$ 394 milhões, está comprometido com investimentos dessa natureza.

³¹ Este enfoque é aplicado pelo Banco Mundial (BID), informa Arriagada (2005).

A institucionalização de mecanismos que auxiliem na viabilização do exercício da plena cidadania dos cidadãos, no tocante à garantia da execução dos direitos humanos, preconizados na Constituição Federal de 1988, art 5º, torna-se um importante instrumento no reconhecimento, bem como no enfrentamento das desigualdades de oportunidades hoje existentes no país. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Programa Acesso à Justiça, mediante seu objetivo de colocar à efetiva disposição da população carente do estado de Mato Grosso um instrumento de concretização do direito e da garantia fundamental do acesso à justiça, ou seja, um componente da cidadania. Todavia, o que se observa, com base na investigação dos dados orçamentários do programa, é que o caráter estratégico desse ainda não ressoou como tal entre os gestores governamentais. Isso fica

evidente no fato de que, no ano de 2004, nenhuma dotação foi direcionada para o programa. No ano de 2005, denota-se a destinação de R\$ 251,8 milhões, dos quais 99% foram integralizados.

Na área de saúde, o Programa Fortalecimento da Atenção Básica, cuja política de governo centra-se na saúde da família, entendida como estratégia estruturante da atenção básica, por meio do desenvolvimento de ações de promoção e proteção à saúde do indivíduo, da família e da comunidade, através de equipes de saúde, reitera o compromisso de prestação de assistência universal, integral, equânime, contínua e, acima de tudo, resolutiva à população. Foi o programa que apresentou, no triênio 2004-2006, um acréscimo de 22% na sua dotação orçamentária, que passa de R\$ 25,2 milhões para R\$ 32,2 milhões.

Ressalta-se que a Ação Expansão e Consolidação das Equipes de Saúde da Família, que apresentou desempenho satisfatório em todos os anos, com crescimento constante no volume de recursos, executou, em 2004, 98% da dotação autorizada, que representa R\$ 22,2 milhões. No tocante à meta física, observa-se que, das 474 equipes de saúde da família previstas, 444, ou 93,6%, foram efetivamente consolidadas, segundo o Relatório de Ação Governamental do estado de Mato Grosso (RAG).

De um modo geral, verifica-se que os programas da área de saúde destacam-se pela execução orçamentária em níveis satisfatórios, em torno dos 80%, com cortes orçamentários pouco expressivos. A área de saúde é uma das mais protegidas dos contingenciamentos de recursos em função da Emenda Constitucional nº 29, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a vinculação de gastos mínimos em 12% para essa área, no caso da totalidade da receita do governo estadual.

Duas importantes ações para a melhoria da qualidade do ensino em Mato Grosso (implementação de projetos para melhoria do ensino fundamental e implementação das Diretrizes Curriculares), apesar de terem sido contempladas no PPA, não receberam dotação orçamentária nos anos de 2004 e 2005, o que significa que não houve nenhuma ação nesse sentido por parte do poder público local.

O aumento da escolaridade média da população e da qualidade do ensino figura uma das metas estratégicas para o desenvolvimento sustentado do estado. Entretanto, tais metas não estão traduzidas no PPA, posto que o Projeto Melhoria do Atendimento aos Alunos do Ensino Médio não foi contemplado com recursos no orçamento do ano de 2005 e, em 2004, realizou apenas 49% dos R\$ 2,7 milhões destinados a esse projeto.

No que se refere à oferta de educação superior, o governo vem mantendo o nível de investimento (em torno de R\$ 2,4 milhões) e registra-se uma eficiente gestão do gasto (cerca de 90% do previsto é realizado). O mesmo se pode informar acerca da gestão de ciência e tecnologia. Portanto, em termos de gestão orçamentária, observa-se a necessidade de rever o padrão e o perfil dos investimentos na educação básica, especialmente no ensino fundamental.

O Projeto Apoio ao Saneamento Básico nos Municípios assume a função estratégica de contribuir para a redução dos casos de doenças patológicas por veiculação hídrica. Nesse caso, tem um importante papel na vida das mulheres, posto que, como é sabido, o grosso da responsabilidade pelo cuidado com as crianças, dos idosos e dos doentes recai concomitantemente sobre elas, interferindo, dessa forma, decisivamente sobre suas possibilidades de almejar melhores posições no mercado de trabalho, bem como de se profissionalizarem e de terem uma vida mais independente. No Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), de 2004, a dotação prevista para o programa foi de R\$ 2,9 milhões, passando para R\$ 6,2 milhões em 2006, um incremento de 54%, dos quais 62% desses recursos foram integralizados.

O Projeto Construção, Ampliação e Recuperação do Sistema de Abastecimento de Água e do Sistema de Esgotamento Sanitário destaca-se tanto pela insuficiente dotação orçamentária quanto pela ineficiente gestão: em 2004, não recebeu dotação orçamentária; e, em 2005, foi contemplado com apenas R\$ 446 mil, dos quais só foram executados R\$ 240 mil.

O Programa de Abastecimento de Água Potável na Zona Rural – fundamental para a melhoria da qualidade de vida das mulheres do campo, uma vez que é o local onde há a ausência do fornecimento de água potável e a incumbência de suprir essa deficiência recai sobre elas – apresentou redução de 37% nos recursos previstos, passando de R\$ 95,6 mil, em 2004, para R\$ 60,2 mil, em 2005.

Políticas de equidade de gênero

A agenda de políticas de equidade inclui desde programas para grupos vulneráveis de caráter assistencial, até programas para corrigir as desigualdades de oportunidades, de caráter mais universal e ao mesmo tempo seletivas e orientadas para grupos específicos.

O Plano Plurianual de Mato Grosso alocou cerca de R\$ 133 milhões no ano de 2006 para o financiamento das políticas redistributivas e compensatórias, o que representa cerca de 25% do orçamento de desenvolvimento humano.

O percentual de realização orçamentária, apesar de ter apresentado melhora em relação a 2004, ainda se mostra bastante aquém de uma gestão eficiente, pois, de cada R\$ 100 previstos, foram executados apenas R\$ 68, o que significou que R\$ 73 milhões deixaram de ser aplicados em ações voltadas para melhorar a qualidade de vida e a inclusão social. A título de exemplo: supondo que o governo implantasse um programa de transferência de renda a mulheres chefes de família em situação de pobreza, cujo valor fosse de R\$ 150 por mês, com esses recursos seria possível atender durante 12 meses a cerca de 40.900 mulheres, aproximadamente um terço das mulheres chefes de família.

Potencializar o aumento da renda, a inserção e a reinserção das pessoas no mercado de trabalho são os objetivos centrais dos programas. Dentre as ações, as mulheres e os jovens são considerados como clientela preferencial, seja nos programas de microcrédito, seja no tocante ao Projeto Primeiro Emprego. Do volume de orçamento destinado para os projetos de Geração de Emprego e Renda, em 2004, cerca de R\$ 12 milhões (5% do orçamento das políticas redistributivas), apenas 26%, foram aplicados. Em 2005, o orçamento destinado a esses programas sofreu uma redução de 52% em relação ao orçamento de 2004, dos quais 53% foram executados.

O Programa de Atenção Integral às Famílias, cujo público-alvo se refere aos núcleos familiares de baixa renda, constituídos por famílias chefiadas por mulheres, com o objetivo de elevar suas condições de inserção no mercado e garantir seus direitos essenciais básicos para o desenvolvimento da cidadania, apresentou uma redução de 76% no seu volume de recursos em 2005, o que representa uma redução de R\$ 2,2 milhões.³² Além do expressivo corte no orçamento, o nível de execução financeira do programa em 2004 foi de apenas 6%.

O Programa Meu Lar tem como objetivo proporcionar habitação digna para as famílias carentes, atendendo ao proposto no Capítulo 1 do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no tocante aos direitos das mulheres, dentre as quais as chefes de famílias pobres, à propriedade, à infraestrutura urbana e rural e à habitação. Sem considerar a sua importância estratégica, os gestores estaduais cortaram 41% (cerca de R\$ 43 milhões) de sua dotação orçamentária para o ano de 2005. Registre-se que a execução financeira em 2004, da ordem de 70%, supera a registrada para os programas dessa área.

O Programa Fortalecimento das Ações de Atenção às Populações em Situações de Vulnerabilidade contempla ações específicas voltadas para mulheres, crianças, idosos, adolescentes, gestantes, além da inclusão da atenção às

³² A dotação orçamentária deste programa foi de R\$ 2,9 milhões em 2004 e passou para R\$ 697 mil em 2005.

doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) e às ações de alimentação e nutrição. O programa teve seus recursos aumentados para R\$ 6,3 milhões em 2005, atingindo o nível de execução de 73%.

O Programa de Abastecimento de Água Potável na Zona Rural – fundamental para a melhoria da qualidade de vida das mulheres do campo, uma vez que é o local onde há a ausência do fornecimento de água potável e a incumbência de suprir essa deficiência recai sobre elas – apresentou redução de 37% nos recursos previstos, passando de R\$ 95,6 mil, em 2004, para R\$ 60,2 mil, em 2005.

Políticas de empoderamento e cidadania

Este tipo de política, relativamente recente, considera que, para que os programas dirigidos a mulheres e outros grupos (étnicos, classe) sejam melhores e mais eficazes, é necessário comprometer em sua elaboração e execução os próprios afetados, reforçando suas capacidades mediante a organização, o acesso aos recursos materiais, o fortalecimento de redes sociais e o desenvolvimento de qualificações para participar no controle social das políticas públicas, exercer sua cidadania e tomar decisões nos planos individual, familiar e social. Esse enfoque é utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Instituto das Nações Unidas de Pesquisa do Desenvolvimento Social (UNRISD), dentre outros.

Ainda que de forma tímida registra-se no PPA de Mato Grosso a intenção de fortalecer a participação da sociedade na definição e no controle das políticas públicas, no atendimento e na defesa dos direitos humanos e na construção da cidadania, através de projetos como Atendimento Jurídico à População Carente, Cidadania para Todos (democratizar o acesso aos serviços públicos), Sistema de Garantia das Políticas Afirmativas (fortalecimento do sistema de garantia de direitos das vítimas de violência e discriminação) e Conselhos na Construção do Controle Social (fortalecer a participação da sociedade na definição e no controle das políticas públicas de atendimento e defesa dos direitos humanos).

Todavia, o que se observa, com base na investigação dos dados orçamentários, é que o caráter estratégico desses projetos/ações ainda se situa no plano das intenções, posto que, além de inexpressivo, o volume de recursos destinados a essa política, no ano de 2004 (R\$ 18,7 milhões, cerca de 3% do orçamento total de desenvolvimento humano), registrou um corte de 56% no seu orçamento para 2005 (passando para R\$ 8,3 milhões, cerca de 1,5% do orçamento) e mais de 80% das ações previstas não foram executadas.

Para o Projeto Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos das Vítimas de Violência e de Discriminação (Sistema de Garantia das Políticas Afirmativas), que tem como clientela principal as mulheres e os negros, posto que se constituem nos grupos sociais mais sujeitos à violência e à discriminação, foram efetivamente aplicados R\$ 4,8 mil em 2004, menos de 1% do que foi previsto. A situação torna-se ainda mais preocupante quando se verifica que, para os anos seguintes, o projeto não recebeu quaisquer destinações de recursos.

O Programa Conselhos na Construção do Controle Social, que tem por objetivo fortalecer a participação da sociedade na definição e no controle das políticas públicas, foi contemplado com dotação de R\$ 282 mil em 2004, dos quais 92% foram executados. Para os anos seguintes, registrou-se incremento de 55% na dotação de recursos, mas perda de eficiência na execução, que caiu para 45% em 2005 e para 14% em 2006.

Merece, também, destaque o projeto de implantação do Programa Artesanato Mato-Grossense pelo seu caráter impulsor no tocante ao desenvolvimento de ações de qualificação profissional, incentivo à geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, contribui para a promoção do empoderamento e da autonomia econômica especialmente das mulheres, principalmente para as pertencentes ao meio rural, visto que viabiliza o incentivo à sua produção. Todavia, o retrato financeiro é desanimador. Em 2004, apenas 27% da dotação autorizada, da ordem de R\$ 217 mil, foi executada. Para os anos seguintes, o projeto não recebeu quaisquer destinações de recursos.

Considerações finais

Este estudo concentrou-se na análise do Plano Plurianual do governo de Mato Grosso no período de 2004-2007, desde uma perspectiva da transversalidade de gênero das políticas sociais. A principal conclusão é a de que, embora não se observe um enfoque de gênero na concepção e no desenho da visão e dos objetivos estratégicos do governo, o orçamento das políticas sociais já contempla um conjunto de políticas transversais que responde por aproximadamente 13% do orçamento do estado e por 25% dos investimentos sociais. Porém, é preciso avançar no processo de transversalização do orçamento público, posto que as políticas sociais cegas ao gênero ainda representam cerca de 74% dos investimentos sociais, os quais têm maior poder redistributivo devido ao seu caráter universalista. As políticas que incorporam a transversalidade de gênero são

políticas focalizadas e orientadas para a inclusão de coletivos em situação de vulnerabilidade social, não havendo um reconhecimento explícito de que essa situação afeta mais fortemente as mulheres.

Ademais, constatou-se que, em 2005, cerca de R\$ 149 milhões previstos no orçamento das políticas sociais não se materializaram em investimentos sociais, ou seja, aproximadamente 30% do orçamento previsto não foi executado. Quando consideramos as políticas sociais transversais, temos uma realidade ainda mais indesejável: 55% do orçamento previsto não foi executado. Assim, além de recursos escassos, registrou-se baixa eficiência de gestão financeira. Em contrapartida, os recursos previstos para programas relacionados com os objetivos de desenvolvimento econômico e gestão da política fiscal tiveram grau de execução superior a 85%. Esses resultados revelam, em certa medida, os valores e as decisões que orientam as determinações do governo, que, por sua vez, refletem o equilíbrio de poder dentro da sociedade, onde os movimentos sociais mais organizados, detentores de maior capital econômico e cultural, têm voz e conseguem que suas demandas sejam reconhecidas, visibilizadas e materializadas no gasto público.

Portanto, embora o PPA reflita a intenção do poder público local em atuar sobre as desigualdades sociais e incorporar a transversalidade de gênero, o processo de formulação e execução orçamentário-financeira revela que esse compromisso ainda não está materializado, posto que há um evidente deslocamento entre a intenção e a efetivação do gasto, em que as demandas dos coletivos mais vulneráveis socialmente sempre saem perdendo no processo de disputa pela alocação dos recursos escassos.

A tradução dos princípios de justiça social e de transversalidade de gênero nas políticas públicas requer não somente a incorporação de certos tipos de programas/ações, mas, principalmente, a revisão das premissas e dos processos de formulação do orçamento, de modo a torná-lo mais inclusivo. Um importante ponto de partida é o reconhecimento de que os componentes macroeconômicos – PIB, gasto e receita pública, exportação, desemprego, renda etc. – supõem relações sociais e estão impregnados de valores sociais. O desenvolvimento inclusivo e sustentável não depende apenas da esfera mercantil (produção e troca), mas, sobretudo, do equilíbrio entre as forças sociais, do conjunto de normas sociais, da estrutura das instituições, do grau de consenso social, das percepções dos atores e do marco de regulação do mercado, que prevalece tanto no âmbito local quanto internacional.

Os enfoques participativos e a transversalização das políticas ensejam novos desafios para os gestores públicos. Um deles consiste na transformação das instituições com a finalidade de haver maior coordenação entre as políticas econômicas e sociais e conciliação das demandas de distintos coletivos. Portanto, coordenação de políticas, diálogo social e conciliação de demandas são premissas fundamentais para a concretização da transversalização de gênero no orçamento público.

Referências bibliográficas

- ARRIAGADA, Irma. "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género". *Revista da CEPAL*, v. 85, p. 101-113, abr. 2005.
- ASTELARRA, Judith. *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, Secretaría Ejecutiva, CEPAL, jul. 2004. (Serie Mujer y Desarrollo).
- BANDEIRA, Lourdes. *Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília, jan. 2005. Disponível em: <http://www.cepal.org/mujer/reuniones/quito/Lourdes_Bandeira.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2005.
- BENERÍA, Lourdes. "Introducción: la mujer y el género en la economía: un panorama general". In: VILLOTA, Paloma de (Ed.). *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 23-74.
- BUNDLENDER, Debbie; SHARP, Rhonda. *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Sydney: Commonwealth Secretária, Australian Agency for International Development, 1998.
- CAGATAY, Nilufer. "Gender Budgets and Beyond: Feminist Fiscal Policy in the Context of Globalization." *Gender and Development*, v. 11, n. 1, p. 15-24, May 2003.
- CARRASCO, Cristina. *Mujeres y economía: nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*. Barcelona: Icaria Editorial, 1999.
- CORRÊA, Angela Maria Cassavia; FIGUEIREDO, Nelly Maria Sansigolo. "Riqueza, desigualdade e pobreza: um perfil da região Centro-Oeste no início do século XXI". *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 45-65, 2006.
- COSTA, Delaine Martins. *A gramática do orçamento a partir de uma perspectiva de gênero e raça: considerações preliminares*. out. 2003. Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/>>

- inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/LISTA.htm>. Acesso em: 10 abr. 2007.
- DEERE, Carmen Diana; LÉON, Magdalena. *O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- ELSON, Diane. "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options". *Journal of International Development*, v. 10, p. 929-941, 1998.
- ELSON, Diane; CAGATAY, Nillufer. "El contenido social de las políticas macroeconómicas". In: VILLOTA, Paloma de (Ed.). *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización: análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 75-110.
- FARAH, Marta. "Políticas públicas e gênero: uma análise da ação dos governos locais no Brasil". In: FÓRUM SOCIAL, 2003, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 2003. p. 11-25.
- FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER. *Progresso das mulheres do mundo 2008/2009*. Disponível em: <www.unifem.org/progress/2008>. Acesso em: 24 ago. 2009.
- GOVERNO DE MATO GROSSO. *Plano Plurianual (PPA 2004-2007)*: Projeto de Lei. ago. 2003. Disponível em: <www.mt.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- GRASEL, Dirceu et al. "Desigualdade, pobreza e crescimento: uma análise comparativa entre Mato Grosso e Santa Catarina". *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 54-78, jan./jun. 2008.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha. "Integrando gênero à teoria econômica: breves reflexões". *Caderno Espaço Feminino*, v. 14, n. 17, p. 143-166, ago./dez. 2006.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York: Mundi Prensa, 2002.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, Gita; GROWN, Caren. *Development, Crises and Alternatives Visions: Third World Women's Perspectives*. New York: Monthly Review Press, 1987.
- SEN, Gita. "Gender Mainstreaming in Finance Ministries." *World Development*, v. 28, n. 7, p. 1379-1390, 2000.
- TILLY, Charles. *Durable Inequality*. EUA: University of California Press, 1998.
- VIEIRA, Célia et al. *Orçamento Mulher: uma proposta de análise dos gastos públicos*. 2005. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>. Acesso em: 16 fev. 2006.
- VILLOTA, Paloma de. "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva: el caso de España." In: VILLOTA, Paloma de

(Ed.). *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 295-339.

[Recebido em março de 2009
e aceito para publicação em outubro de 2009]

Gender Transversality and Social Politics in the Budget of Mato Grosso State

Abstract: *The incorporation of the perspective of gender in the public policies in Brazil is quite recent, being few the registry and analysis of the provincial and municipal experiences, in special, that concern the initiatives of formulation and management of public budgets. This article tries to contribute to the overcoming of this fault, discussing and analyzing the 2004-2007 Pluriannual Plan of the Government of Mato Grosso State, under the light of the transforming approach (Sen, 1998) and of the feminist theory. Another discussion is whether the government is incorporating the political commitment assumed by the federal government to face the gender inequalities and to make the cross-sectional management of its public policies, specified in the National Plan of Policies for the Women*

Key Words: *Gender and Public Policy; Budget and Gender; Mainstreaming of Gender; Macroeconomics and Gender.*