

**ORÇAMENTOS  
SENSÍVEIS A GÊNERO:  
EXPERIÊNCIAS**

Márcia Larangeira Jácome  
e Shirley Villela [ORG.]

ESTA É UMA PUBLICAÇÃO DO PROGRAMA  
ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO / ONU MULHERES

ORGANIZAÇÃO: **Márcia Larangeira Jácome e Shirley Villela**  
COORDENAÇÃO EDITORIAL: **Márcia Larangeira Jácome**  
PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: **Faz Design / Isabela Faria**  
DIAGRAMAÇÃO: **Isabella Alves e Isadora Melo**  
TRADUÇÕES: **Ludmila Cordeiro e Mizael Nascimento**  
REVISÃO DE TEXTO: **Joseane Cabral**  
REVISÃO DE ORIGINAIS: **Fátima Ferreira, Joseane Cabral, Márcia Larangeira Jácome, Natally Queiroz e Shirley Villela**  
IMPRESSÃO: **Gráfica e Editora Qualytá- DF**  
TIRAGEM: **2.000 exemplares**  
APOIO: **Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento – AECID.**

OS TEXTOS DESTES LIVROS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SUAS AUTORAS, NÃO PODENDO, EM CASO ALGUM, CONSIDERAR-SE QUE REFLETEM A POSIÇÃO DE ONU MULHERES.

---

O63

Orçamentos sensíveis a gênero: experiências / Márcia Larangeira Jácome (Org.), Shirley Villela (Org.). - Brasília: ONU Mulheres, 2012.  
252p.

1. Economia Feminista 2. Orçamento – Gênero 3. Política fiscal – Gênero I. Jácome, Márcia Larangeira (Org.) II. Villela, Shirley (Org.)

CDU - 396

---

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.  
AUTORIZA-SE A REPRODUÇÃO DESDE QUE CITADA A FONTE.



## ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

[livro 2]

## ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO: EXPERIÊNCIAS

Márcia Larangeira Jácome  
e Shirley Villela [ORG.]

PROGRAMA ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO  
ONU MULHERES

Brasília, 2012

## Agradecimentos

A realização deste livro contou com a permissão inestimável dada pelas autoras e autores e pelas respectivas editoras, que cederam os direitos autorais das referidas obras para sua publicação no Brasil. Nosso muito obrigada a todas e todos.

Agradecemos a disponibilidade e o diálogo franco e aberto que se interpôs entre as equipes de trabalho de coordenação editorial, tradução, revisão e design, sem os quais teria sido difícil conceber esses livros.

Fazemos agradecimentos especiais: à Raquel Coello, que sempre nos brindou com seu conhecimento com generosidade e entusiasmo, à Antonella Picchio, pela inspiração que sua presença e seus textos sempre nos proporcionam, e à Corina Rodriguez, pela generosidade de ceder vários de seus elucidativos artigos.

Encontrar companheiras lusófonas em África e Ásia nos estimulou ainda mais nesta jornada. Agradecemos à Clara Barros, de ONU Mulheres do Cabo Verde, que nos proporcionou a aproximação com Monica Costa e a experiência de Timor-Leste. E um obrigado especial à Monica, pelo debate constante e paciente, por sua amável disposição em ajudar no contato e na mediação do diálogo com outras importantes autoras. Esses fatores fizeram com que a superação de obstáculos (inerentes a um trabalho de edição que envolve pessoas em países caracterizados por línguas e realidades tão distantes) se transformasse em um prazeroso encontro e frutífero trabalho.

SOCIAIS  
REMUNERADO  
FINANÇAS PÚBLICAS  
FISCAL E TRIBUTÁRIA  
TRANSPARÊNCIA  
REDISTRIBUTIVA  
IMPOSTOS  
ECONOMIA  
PARTICIPAÇÃO POPULAR  
FEMINISMO  
DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZA  
MACROECONOMIA  
DEMOCRACIA  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
DIVISÃO SEXUAL  
DO TRABALHO  
REDISTRIBUTIVA  
TRANSPARÊNCIA  
MUDANÇA DE EXPERIÊNCIAS  
JUSTIÇA SOCIAL  
USO DO TEMPO  
SOCIAIS  
REMUNERADO

- 11** APRESENTAÇÃO
- 15** INTRODUÇÃO
- 21** A POLÍTICA TRIBUTÁRIA COMO FERRAMENTA PARA EQUIDADE DE GÊNERO: O CASO DO IMPOSTO DE RENDA SOBRE PESSOAS FÍSICAS NA ARGENTINA  
*Natália Gherardi e Corina Enríquez*
- 69** MÉXICO: COLABORAÇÃO COM UMA AMPLA GAMA DE ATORES  
*Helena Hofbauer*
- 87** AUSTRÁLIA: O ENFOQUE MANDARIM SOBRE ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO  
*Marian Sawyer*
- 117** OS PRIMEIROS PASSOS DA EXPERIÊNCIA EQUATORIANA NO PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DE GÊNERO NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO  
*ONU Mujeres*
- 155** EFETIVIDADE DO APOIO AO DESENVOLVIMENTO E ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO: RUMO AO DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO NO PERU (2005-2009)  
*ONU Mujeres*
- 193** MULHERES EM AÇÃO PELAS MULHERES: O CASO DAS FINANÇAS PÚBLICAS SENSÍVEIS A GÊNERO DE TIMOR-LESTE  
*Marian Sawyer, Monica Costa e Rhonda Sharp*
- 215** NOVAS OPORTUNIDADES PARA O MOVIMENTO DAS MULHERES: ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO EM TIMOR-LESTE  
*Monica Costa*
- 245** SIGLAS E ACRÔNIMOS
- 249** AUTORAS

## Apresentação

Nas últimas décadas, a maioria dos países latino-americanos assumiu um crescente compromisso com a igualdade de gênero. Foram assinados tratados internacionais em defesa e promoção dos direitos humanos das mulheres, e, no âmbito nacional, os países têm introduzido mudanças nas leis civis e penais, aprovado sistemas de cotas de representação política, nos níveis local e nacional, e institucionalizado e fortalecido mecanismos de defesa dos direitos das mulheres. Entretanto, esses compromissos e avanços legais não têm sido respaldados, posteriormente, por recursos orçamentários que permitam concretizar as ações em programas e políticas públicas com objetivos claros de redução das lacunas de desigualdade e cumprimento dos direitos das mulheres.

Nesse contexto, a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres - ONU Mulheres (antes UNIFEM), por meio do programa Orçamentos Sensíveis a Gênero, vem apoiando iniciativas de orçamentos com perspectiva de gênero em diferentes países do mundo, como uma ferramenta poderosa e inovadora. Ela permite, por um lado, medir o compromisso real dos governos com o tema da desigualdade de gênero, ao relacionar as políticas públicas com suas respectivas dotações orçamentárias. Por outro, possibilita promover um uso mais eficiente dos recursos públicos ao melhorar a gestão, fortalecer a transparência e prestação de contas, além de democratizar a gestão pública. Paralelamente, trabalha-se, também, possibilitando maior empoderamento e maior participação das mulheres nos processos de tomada de decisões, especialmente naqueles vinculados à utilização dos recursos públicos.

Atuando na América Latina desde o ano 2000, esse programa vem apoiando, em nove países, projetos e processos diversos, que têm produzido resultados realmente promissores no sentido de institucionalizar a perspectiva de gênero nos processos de planejamento e elaboração orçamentária, nos seus vários níveis de intervenção (nacional, intermediário e local). As organizações parceiras – governos, movimentos de mulheres, sociedade civil, academia e outros – têm desenvolvido ferramentas e estratégias para incidir nas diferentes frentes e possibilidades de atuação nesse campo. Além disso, esse trabalho permite e recomenda a articulação e o diálogo permanente entre diferentes instituições.

No Cone Sul, temos trabalhado, há vários anos, na Argentina, no Brasil, Paraguai e Uruguai, em diferentes níveis. No Brasil, o trabalho começou e continua a ser desenvolvido no âmbito local, em Recife, e também em nível nacional, com organizações de mulheres e da sociedade civil, com ênfase nos mecanismos de controle social e monitoramento da dotação e execução orçamentária. Além disso, apoiamos fortemente o trabalho dessas organizações na incidência por políticas públicas, junto aos poderes Legislativo e Executivo, a fim de que contemplem os direitos das mulheres em seu desenho e na elaboração orçamentária dos recursos que devem ser alocados para seu cumprimento.

No esforço de conduzir melhor essas experiências, o programa sempre investiu no fomento da produção de conhecimentos e de novas ferramentas de intervenção, assim como na sistematização das experiências e dos processos em curso, como forma de aumentar o conhecimento e melhorar a capacidade de funcionários e funcionárias nessa temática, e também das organizações de mulheres e da sociedade civil. Foram desenvolvidos instrumentos, guias e metodologias vinculados à temática dos Orçamentos Sensíveis a Gênero, divulgados na página da web coordenada pelo programa (<http://www.presupuestoygenero.net/>).

Percebemos, no entanto, que essa larga produção de conhecimento não estava disponível em língua portuguesa, e esse é o esforço deste livro. Buscou-se selecionar alguns textos (originalmente em espanhol e inglês) que apresentem os conceitos

existentes nesse campo de conhecimento – tais como economia feminista, bem viver, política fiscal, uso do tempo e trabalho do cuidado –, além de relatar algumas experiências em diversas partes do mundo.

Esperamos que essa pequena contribuição de ONU Mulheres possa estimular o interesse e a curiosidade sobre o tema e como ele se articula com questões que, a princípio, pareceriam distantes; que possa, ainda, apoiar novos estudos e abrir mais espaços de intervenção nos orçamentos públicos, para que a defesa dos direitos das mulheres possa vir acompanhada de cada vez mais recursos para seu cumprimento.

**Rebecca Reichmann Tavares**

REPRESENTANTE DE ONU MULHERES  
PARA O BRASIL E OS PAÍSES DO CONE SUL

## Introdução

Os orçamentos públicos definem a forma segundo a qual se mobilizam e se destinam os recursos públicos. São, portanto, o melhor reflexo das prioridades que os governos estabelecem em sua gestão e do modelo pelo qual optam para satisfazer as necessidades da cidadania.

Frequentemente, assume-se que os orçamentos públicos são neutros do ponto de vista de gênero. Entretanto, está demonstrado que, devido às diferentes necessidades que mulheres e homens têm e à situação de desigualdade da qual partem (agravada, muitas vezes, pela idade, classe social ou pelo grupo étnico/racial), os orçamentos têm efeitos diferenciados para umas e para outros e podem contribuir, largamente, para reduzir ou ampliar as brechas existentes.

Na atualidade, existe um grande número de países signatários de compromissos nacionais e internacionais a favor dos direitos humanos das mulheres e da igualdade de gênero. Contudo, esses avanços no reconhecimento de direitos não têm sido, necessariamente, respaldados por uma adequada distribuição de recursos para seu cumprimento.

Frente a essa situação, há mais de duas décadas, tem sido desenvolvido um número crescente de experiências para incluir a perspectiva de gênero nos orçamentos públicos. São as chamadas experiências de Orçamentos Sensíveis a Gênero (OSG), que buscam intervir no orçamento, com o objetivo de provocar mudanças na distribuição ou na magnitude dos recursos arrecadados ou, ainda, naqueles destinados pelo mesmo para alcançar impactos positivos na igualdade e equidade de gênero.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Monge Guevara, G. e González Rodríguez, G. *Las experiencias de presupuestos de género en el nivel municipal de los países centroamericanos: un análisis crítico*. UNIFEM. México, 2009. Disponível em: [www.presupuestoygenero.net](http://www.presupuestoygenero.net).

As experiências de OSG têm como objetivo assegurar que os orçamentos sejam definidos e distribuídos de maneira justa, reconhecendo e respondendo às diferentes realidades, necessidades e interesses que as mulheres e os homens têm na sociedade, considerando seus contextos sociais, territoriais e étnicos, e as desigualdades existentes, fornecendo recursos para dar-lhes solução. Adicionalmente, essas experiências buscam, também, visibilizar a importância que o trabalho de reprodução social e de cuidado das pessoas tem para a geração de bem-estar e a sustentabilidade da vida, e, dessa maneira, promover decisões orçamentárias que favoreçam uma adequada divisão desse trabalho entre o conjunto da sociedade.

As primeiras iniciativas de OSG surgiram na década de 1980, na Austrália, e, posteriormente, na década de 1990, na África do Sul. Desde então e, sobretudo, a partir de 2000, foi sendo desenvolvido um número crescente de experiências em diversas partes do mundo, impulsionadas a partir de uma grande diversidade de atores, como são os próprios órgãos de governo, mas também outras instâncias do Estado, a sociedade civil ou a academia, ou por meio de alianças entre vários deles, algumas vezes com o apoio de órgãos internacionais, como a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU Mulheres. Hoje em dia, existem experiências implementadas nos diferentes níveis de atuação governamental (federal/nacional, estadual/infranacional, municipal/local). Algumas delas se focalizam nas receitas, embora a maioria das experiências trabalhe na parte dos gastos. Em algumas, o trabalho se desenvolve no conjunto do orçamento, enquanto que outras optam por se concentrar no orçamento de um setor, uma política, um programa ou um projeto. Existem, ainda, experiências que têm buscado a incorporação da perspectiva de gênero nos mecanismos de participação cidadã e de transparência do orçamento público (como podem ser os orçamentos participativos).

Para desenvolver os OSGs, não existe receita única e, nas diferentes experiências, colocou-se em funcionamento uma grande variedade de estratégias, muitas delas utilizadas de maneira simultânea e complementar. Dentre essas, podemos destacar:

- a análise dos orçamentos com perspectiva de gênero, tanto das receitas quanto das despesas/gastos;
- a promulgação de um marco normativo favorecedor da inclusão de princípios de equidade de gênero nas diferentes etapas do planejamento e do orçamento;
- a modificação dos diversos instrumentos, instruções e procedimentos utilizados no processo planejamento/programação, por exemplo, as diretrizes orçamentárias, os formatos de apresentação de planos e programas e da proposta orçamentária;
- a incidência na fase de aprovação, por meio do desenvolvimento de informação específica, acompanhando a proposta orçamentária (mediante os chamados informes orçamentários de gênero), ou o estabelecimento de critérios para priorizar ou proteger determinados montantes de gastos destinados a promover a igualdade de gênero;
- a melhora dos instrumentos que permitem obter informação sobre as dotações orçamentárias (por meio da classificação ou rotulação do montante orçamentário destinado à igualdade de gênero) e informação desagregada por sexo (por exemplo, das pessoas beneficiárias dos programas, dos contribuintes, do pessoal empregado pela administração pública etc.);
- o desenvolvimento de espaços para o diálogo, a interlocução e a participação da sociedade civil e, particularmente, das organizações de mulheres na definição das demandas e das prioridades a financiar pelo orçamento público;
- a geração de mecanismos que permitam o monitoramento da execução do orçamento aprovado, tanto a partir das instâncias sociais quanto da sociedade civil.

A presente publicação pretende mostrar alguns exemplos dessa grande variedade de experiências possíveis. É importante notar que tais experiências se desenvolvem como parte de processos mais complexos, de modo que, às vezes, torna-se difícil capturá-las em toda a sua amplitude e riqueza. Também se trata de processos dinâmicos, de modo que nem sempre é possível contar com um relato completo ou “finalizado”, que recolha a totalidade de benefícios e resultados conseguidos. Muitas delas são,

além disso, experiências em andamento, dentro das quais uns resultados abrem novas possibilidades sobre as quais é necessário avançar. Entretanto, podemos, sim, resgatar que, de forma geral, muitas experiências de OSG, além de terem gerado maior conhecimento sobre o orçamento e suas implicações em termos de gênero, alcançaram modificações importantes das normas e dos instrumentos orçamentários, e conseguiram incrementar e tornar mais visíveis os recursos destinados para a igualdade de gênero e o cumprimento dos direitos das mulheres, fortalecendo os mecanismos para a melhor gestão e controle sobre sua execução.

Atualmente, podemos afirmar que as experiências de OSG têm-se convertido em motores para melhorar a governabilidade democrática ao promoverem maior participação da cidadania, facilitarem mecanismos para a responsabilidade e impulsionarem o estabelecimento de estruturas políticas que permitem exercer, adequadamente, a mediação de interesses e a resolução de conflitos entre Estado e sociedade civil. Definitivamente, os OSGs são um instrumento para melhorar a gestão pública e promover maior consistência entre as práticas políticas e as necessidades reais das pessoas.<sup>2</sup>

Além disso, as experiências de OSG têm permitido, também, medir o compromisso real dos governos com a igualdade de gênero, os direitos humanos e o desenvolvimento de seus povos, ao relacionarem as políticas públicas com suas respectivas distribuições orçamentárias e tornarem visíveis os recursos destinados à sua efetivação.

Definitivamente, as experiências recolhidas nesta publicação permitem lançar luz sobre como “outro orçamento é possível”, contribuindo, assim, para o uso dos recursos públicos na conquista de maior justiça e igualdade.

**Raquel Coello**

ESPECIALISTA EM ORÇAMENTOS SENSÍVEIS A GÊNERO  
E CONSULTORA DA ONU MULHERES.

<sup>2</sup> Alguns exemplos concretos podem ser encontrados em COELLO, R. *Mujeres contribuyendo a la gobernabilidad democrática: la experiencia de los presupuestos sensibles al género en América Latina*. Universidad Complutense – Thomson – Aranzadi, Madrid, 2008. Disponível em: [www.presupuestoygenero.net](http://www.presupuestoygenero.net).



NATALIA GHERARDI  
CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ

## A política tributária como ferramenta para a igualdade de gênero: o caso do imposto de renda sobre pessoas físicas na Argentina<sup>1</sup>

### Introdução

A Política Fiscal do Estado afeta os membros da comunidade de formas diversas, direta e indiretamente. Tanto em sua vertente de renda como de gastos, as políticas orçamentárias intervêm na distribuição da riqueza e da renda resultantes do funcionamento do sistema econômico. Igualmente, estes tipos de intervenções do Estado afetam as decisões das pessoas em relação a diversas ordens da vida e modelam, portanto, os comportamentos dos grupos sociais sobre os quais atuam.

Como toda política econômica, as ações, em termos de gastos e rendas públicas, têm implicações diferenciadas para homens e mulheres. Abordar a política fiscal, a partir da perspectiva de gênero, exige revelar estas implicações e oferecer elementos que permitam avaliar, com maior certeza, o impacto das políticas fiscais

---

texto original: GERHARDI, Natalia; ENRÍQUEZ, Corina. *Los impuestos como herramienta para la equidad de género: el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina*. Buenos Aires: CIEPP – Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2008. (Mimeo) 33p.

<sup>1</sup> Este documento apresenta as principais descobertas do capítulo argentino do projeto “Tributação e Gênero: melhorando a geração de recursos públicos e a proteção social em países em desenvolvimento”, coordenado por Caren Grown (American University, Estados Unidos) e Imraan Valodia (KwaZulu-Natal University, África do Sul), com o apoio de International Development Research Centre (IDRC), da Fundação Ford e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Agradecemos a contribuição de Gabriela Colombo à pesquisa.

existentes, assim como prever corretamente as consequências de mudanças e reformas.<sup>2</sup>

Existem abundantes antecedentes que dão conta da trajetória da análise de gênero da política de gasto público. Contrariamente, a abordagem da Política Tributária a partir desta perspectiva é muito mais incipiente. É justamente para este ponto que tal trabalho pretende dar sua contribuição.<sup>3</sup>

A pesquisa que se apresenta neste documento concentra-se na análise do imposto de renda sobre as pessoas físicas vigente na Argentina, a partir de uma perspectiva de gênero. As perguntas fundamentais que se busca responder é que elementos da tributação na renda das pessoas reforçam os papéis tradicionais de gênero na sociedade e a desigualdade de gênero? E como pode ser fortalecida a potencialidade da tributação sobre os rendimentos pessoais para atuar positivamente sobre o objetivo de alcançar uma igualdade substantiva entre os gêneros?

O trabalho se organiza da seguinte forma: na seção 2, apresenta-se uma síntese dos antecedentes gerais no estudo da Política Tributária a partir da perspectiva de gênero, assim como algumas noções conceituais fundamentais. Na seção 3, apresenta-se o contexto da tributação sobre a renda na Argentina. Na seção 4, apresentam-se as características do sistema de tributação sobre as rendas pessoais na Argentina e analisam-se suas implicações em termos de gênero. Na seção 5, realiza-se uma análise específica da

---

<sup>2</sup> Para uma apresentação sintética do que significa abordar a política fiscal a partir da perspectiva de gênero, ver Rodríguez Enríquez (2008).

<sup>3</sup> Uma aproximação inicial buscou identificar as organizações da sociedade civil e centros de estudos que trabalham com questões relativas à estrutura tributária e à política fiscal na Argentina, com o propósito de identificar a partir de que perspectiva trabalham e se alguma delas teria levado adiante estudos da estrutura tributária e a política fiscal, vinculados com os tratados internacionais de direitos humanos. Foram feitas duas entrevistas com informantes-chaves para identificar as linhas de trabalho das organizações atreladas ao estudo das políticas tributárias, nas quais se tornou clara a ausência de uma vinculação entre o sistema tributário e a CEDAW em seu trabalho. A revisão de bibliografia acadêmica clássica de Direito Tributário em busca de uma análise do sistema tributário mediante a perspectiva dos direitos humanos mostrou como resultado um só autor com uma análise relevante a partir desse ponto de vista: Spisso (2007) inclui um capítulo sobre Proteção da Família.

igualdade horizontal do imposto de renda, avaliando-se a situação de lares com diferentes composições, e de fontes de renda que tributam em diferentes categorias.

## O que significa olhar os impostos a partir da perspectiva de gênero?

As diversas formas mediante as quais o Estado arrecada dinheiro para fazer frente às necessidades do setor público, sejam por meio da cobrança de impostos ou outros encargos (como as taxas pelo uso de bens e serviços públicos), têm um impacto direto sobre as pessoas que pode variar segundo seu sexo, sua situação de trabalho, o tipo de lar no qual vivem, dentre outros aspectos. Quer dizer, as políticas tributárias, como toda política econômica, não são imparciais às características socioeconômicas das pessoas, dentre elas, o gênero.

Nas últimas décadas, vários estudos manifestaram as desigualdades existentes em políticas tributárias que podiam aparecer como imparciais em termos de gênero.<sup>4</sup> Estas contribuições estabeleceram metodologias particulares para a revisão de estruturas tributárias com relação ao cumprimento das obrigações da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, no original) e analisaram os efeitos das políticas tributárias de países específicos, para homens e mulheres. A revisão do sistema tributário, a partir da perspectiva da CEDAW, implica avaliar não somente que o total arrecadado seja suficiente para assegurar o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para homens e mulheres em condições de igualdade, mas também que estes recursos sejam arrecadados de uma maneira consistente, com o objetivo de alcançar a igualdade fundamental.

Elson (2006) argumenta que, embora a CEDAW não inclua referências explícitas às políticas tributárias, os princípios gerais de não discriminação e igualdade fundamental consagrados na Convenção são aplicáveis a este campo de estudo. A Recomendação

---

<sup>4</sup> Barnett e Grown (2004), Bird e Miller (1989), De Villota (2003), Elson (2006), Huber (2003), Smith (2000), Stotsky (1997), Alstott (1996).

Geral Nº 21 do Comitê da CEDAW interpretou que “os princípios de igualdade, justiça e plena realização de todos são a base de uma família estável” (parágrafo 24). Por esse motivo, um sistema tributário equitativo em termos de gênero requer que as mulheres sejam tratadas em condições de igualdade em relação aos homens, como indivíduos autônomos e independentes, promovendo não somente a igualdade formal entre os sexos, mas a igualdade fundamental, incluindo a consolidação de relações familiares igualitárias.

A análise dos impostos sobre os rendimentos das pessoas físicas constitui um bom ponto de partida para a revisão do sistema tributário, a partir de uma perspectiva de gênero. Por se tratar de um imposto pessoal sobre a renda, pode-se analisá-lo tanto sobre as bases tarifárias dos indivíduos quanto com relação às diferentes composições familiares que afeta. Tomando como base a perspectiva da CEDAW, os impostos sobre a renda das pessoas físicas podem ser analisados em quatro dimensões: o conteúdo mesmo das normas tributárias e seu eventual conteúdo explícita ou implicitamente discriminatório; a incidência do imposto sobre os homens e as mulheres e lares de diversas composições; os incentivos que os impostos determinam com respeito a certas condutas; e seu impacto em termos de desigualdade de gênero na renda (ELSON, 2006).

Ao analisar a **normativa tributária**, podem ser identificadas **orientações explícitas ou implícitas** que deem conta de discriminações de gênero. As explícitas se referem àquelas regulações específicas da lei, que identificam e tratam de maneira diferente homens e mulheres. Por exemplo, existiria uma discriminação explícita de gênero se o imposto de renda na Argentina estabelecesse que as deduções por gastos com família estivessem disponíveis para os homens, porém não para as mulheres.

Entretanto, as orientações implícitas de gênero se referem às regulações da lei, que, devido aos arranjos sociais e comportamentos econômicos predominantes, têm diferentes implicações para homens e mulheres. Por exemplo, na tributação da renda, costuma-se produzir uma discriminação implícita quando a unidade de tributação é o lar (em lugar das pessoas individualmente). Nesses casos, a taxa de imposição do imposto se determina segundo o nível de renda agregado do lar. Como na maioria dos casos

as mulheres têm um nível de renda inferior ao dos seus cônjuges homens, isso as castiga implicitamente. Por quê? Porque a taxa de contribuição que deve ser tributada é mais elevada que a taxa que se aplicaria se tributassem em função de sua renda separadamente.<sup>5</sup>

Quando a análise se concentra na **incidência tributária**, o que estamos olhando é o peso relativo dos impostos sobre a capacidade de contribuição das pessoas que tributam. Nesse sentido, operam dois critérios habituais de avaliação, vinculados à igualdade que estabelece o sistema.

O primeiro critério é o da **equidade horizontal**. O mesmo se refere ao fato de que as pessoas que têm um mesmo nível de capacidade de contribuição deveriam tributar um mesmo nível de impostos. Por exemplo, o nível de tributação de um homem que ganha \$10000. – com a compra e venda de ações – deveria ser igual ao de uma mulher que ganha \$10000. – com seu trabalho pessoal.

Podem-se dar situações de desigualdade horizontal quando existem rendas isentas. Assim, dependendo de qual for a fonte de renda, em alguns casos, tributa-se e, em outros, não. Também se daria um caso de desigualdade horizontal quando alguns benefícios (por exemplo, determinados créditos fiscais) estivessem disponíveis para alguns tipos de renda, porém não para outros.

O outro critério de avaliação é o da **equidade vertical**. O mesmo se refere ao fato de que aquelas pessoas que têm níveis distintos de capacidade de contribuição deveriam tributar diferentes níveis de impostos. Por exemplo, um executivo que ganha \$500000. por ano com seu trabalho pessoal em uma companhia multinacional – deveria tributar mais que uma empregada doméstica que ganha \$5000. por ano. Isso não ocorre, por exemplo, quando estas duas pessoas adquirem um bem de consumo que vale \$100. pelo qual tributam \$21. de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Para o executivo, isto representa 0,0042% de sua renda anual. Em compensação, para a empregada doméstica,

<sup>5</sup> Aqui se parte do pressuposto (amplamente verificado na maioria dos sistemas tributários do mundo) de que existem faixas de renda com taxas de contribuição crescentes. Isto é, quanto maior a renda, maior a taxa tributária que se deve pagar sobre essa renda.

representa quase 0,5% de sua renda anual. Quer dizer, se ambos estão pagando o mesmo montante de impostos (\$21), o peso desse imposto é relativamente maior para a empregada doméstica que para o executivo.

É muito comum que este tipo de desigualdade opere no caso dos impostos indiretos (como os que incidem sobre o consumo). Entretanto, também pode ocorrer nos impostos diretos. Por exemplo, quando existem rendas isentas do pagamento de imposto de renda e essas fontes de rendimentos correspondem a um tipo de atividade que, em geral, produz rendas elevadas, ocorreria um caso de desigualdade horizontal e vertical simultaneamente.

Um aspecto a considerar é que, se é pretendido que os impostos funcionem como instrumentos a favor da igualdade de gênero, pode ser necessário tratar de maneira diferente as pessoas, o que, em termos estritos, poderia ser considerado como uma situação de desigualdade horizontal. Isto se dá porque não se parte de uma situação onde todas as pessoas, talvez as mulheres e os homens, encontrem-se em um plano de igualdade, em relação à sua inserção econômica e ao seu nível de renda.

Do mesmo modo, pode-se pensar que uma medida tributária com o objetivo de estimular a inserção das mulheres no mercado de trabalho, e que, para isso, realize, por exemplo, algum tipo de isenção tributária sobre a renda das mulheres, ou a provisão de serviços de cuidado, que permita reduzir seu preço, não é, em si mesma, uma medida de discriminação, mas, pelo contrário, algo que busca eliminar uma situação de discriminação trabalhista real.

Quer dizer, **para conseguir igualdade fundamental, diferentes grupos na sociedade podem requerer tratamento diferenciado**. A partir de um olhar de gênero, poderia ser promovido, por exemplo, que a incidência tributária fosse menor para aqueles lares que não repetissem o modelo de lar de provedor único, como uma maneira de estimular relações de gênero diferentes e mais igualitárias.

Nesse sentido, há que considerar que a tributação também gera **incentivos** ou desestímulos às pessoas e que os tais podem ser utilizados para desafiar as relações de gênero existentes.

Talvez a tributação possa promover ou desencorajar certos consumos. Por exemplo, pode-se utilizar a tributação como uma ferramenta para promover o consumo de serviços de saúde sexual e reprodutiva, ou de planejamento familiar responsável.

A tributação pode ainda promover ou desmotivar certos comportamentos, como é o caso das decisões das pessoas com relação à sua participação no mercado de trabalho. Nesse sentido, pode-se utilizar a tributação para incentivar a participação das mulheres no mercado de trabalho, superando as discriminações próprias deste espaço. Ou bem, pode-se usar a tributação para fomentar a participação dos homens no trabalho não remunerado vinculado com as tarefas de cuidado, o que, por sua vez, também pode redundar em maior inserção trabalhista das mulheres.

Definitivamente, os impostos podem ser transformados em **uma ferramenta distributiva** e o fazem **quando melhoram a injusta distribuição da renda e da riqueza, quando protegem a população mais vulnerável e quando contribuem para transformar as injustas relações de gênero existentes**.

### **Uma nota prévia: a organização das famílias e a situação econômica das mulheres**

Dois dados contextuais são importantes na hora de analisar a tributação sobre os rendimentos na Argentina. Por um lado, a forma como a população se organiza nos lares, já que sua composição é relevante no momento de determinar a contribuição exigida; por outro, a dinâmica e estrutura do mercado de trabalho, principal fonte de renda da população.

A organização familiar foi variando muito lentamente. As principais mudanças se dão pelo aumento das famílias monoparentais, pela relativa diminuição das famílias extensas e compostas e pela correlativa predominância da forma nuclear, acompanhada por uma diminuição do tamanho médio das famílias, como consequência, pelo menor número de filhos. A persistência do lar nuclear como forma predominante continua sendo fundamental, com uma preeminência importante neste grupo de lares com chefe homem. Contrariamente, as mulheres chefes de família são maioria nos la-

res unipessoais e monoparentais (ver Tabela 1), ou seja, os lares biparentais com chefe homem continuam sendo a forma de organização predominante.

TABELA 1

Argentina – Estrutura de Lares – 2001			
TIPOS DE LAR	CHEFE HOMEM	CHEFE MULHER	TOTAL
Unipessoal	43,3	56,7	100,0
Monoparental	18,3	81,7	
Nuclear	17,4	82,6	100,0
Estendido	19,8	80,2	100,0
Composto	22,2	77,8	100,0
Biparental	94,1	5,9	
Nuclear	94,4	5,6	100,0
Estendido	92,6	7,4	100,0
Composto	91,6	8,4	100,0
<b>Total</b>	<b>73,7</b>	<b>26,3</b>	<b>100,0</b>
Unipessoal	9,3	34,1	15,8
Monoparental	4,0	50,6	16,3
Nuclear	2,5	33,7	10,7
Estendido	1,4	15,7	5,1
Composto	0,1	1,2	0,4
Biparental	86,7	15,3	68,0
Nuclear	71,3	11,9	55,7
Estendido	14,4	3,2	11,4
Composto	1,0	0,3	0,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) – Censo 2001

Em relação ao ambiente macroeconômico e do mercado de trabalho, a partir de 2003, a economia se recuperou aceleradamente depois de o país ter atravessado uma severa crise política, econômica e financeira. Esse ano foi o começo de um processo contínuo de recuperação da atividade econômica, com o crescimento do produto, do investimento, do consumo e, também, do emprego. Desde então (e até 2008), o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu com taxas anuais de 8%. A mudança nos preços relativos, produto da desvalorização, permitiu a paulatina recuperação do aparelho produtivo e, com isso, melhoria nas condições do mercado de trabalho.

As estimativas para o ano de 2006 indicavam 20,5% mais de postos de trabalho para o total de ocupados urbanos e 14,7% mais

de produto que em 1998. Quer dizer que se tinha superado, para esse ano, o momento posterior à desvalorização do peso (em 2002) e também os níveis máximos alcançados durante a década de 1990.

Como se observa na Tabela 2, a taxa de atividade se manteve estável, e o emprego cresceu, em ambos os casos, em intensidades similares para homens e mulheres. Entretanto, o declínio do desemprego foi mais elevado para homens do que para mulheres, cuja taxa específica de desocupação continuou posicionando-se em 50% acima da dos homens.

TABELA 2

Indicadores do Mercado de Trabalho População acima de 14 anos – Semestres – Taxas (em %)						
	I-2004	II-2004	I-2005	II-2005	I-2006	II-2006
Taxa de atividade	60,1	60,4	59,5	60,2	60,3	61,0
Homens	72,8	73,5	72,7	73,6	72,9	73,5
Mulheres	49,2	48,8	47,9	48,7	49,2	48,7
Taxa de emprego	51,4	52,7	52,0	53,9	53,7	55,0
Homens	63,6	65,3	64,8	66,8	66,3	67,2
Mulheres	40,8	41,7	40,8	42,6	42,6	43,0
Taxa de desocupação	14,6	12,6	12,5	10,6	10,9	10,0
Homens	12,6	11,2	10,8	9,2	9,1	8,5
Mulheres	17,1	14,5	14,8	12,4	13,3	11,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pesquisa Domiciliar Permanente (EPH)

De maneira mais lenta que o nível de emprego, também começou a melhorar a qualidade desse emprego. A produção de empregos não registrados foi reduzida, embora ainda situada em níveis superiores a 40% da População Economicamente Ativa (PEA). Entretanto, a evidência também dá conta de que as maiores oportunidades existentes no mercado de trabalho não se distribuíram igualmente entre as pessoas. Com efeito, percebem-se diferenças segundo o estrato econômico de posse e o sexo.

A característica mais notória da persistência da desigualdade é o congelamento da taxa de atividade feminina. O crescimento econômico, a maior oferta de postos de trabalho e a melhora relativa nos rendimentos não incentivaram a maior participação trabalhista feminina, mas, contrariamente, promoveram estratégias familiares que as excluem da atividade de trabalho. Esta situação não é homogênea por estrato de renda. No mercado de trabalho

argentino, segue operando uma dupla discriminação: por gênero e por condição econômica das pessoas. A taxa de atividade das mulheres de renda mais baixa é essencialmente menor que a de renda mais elevada, e a brecha de gênero é mais ampla quanto menor o quintil<sup>6</sup> de renda. A presença de crianças pequenas no lar continua sendo um dos condicionantes fundamentais para a inserção feminina no mercado de trabalho, o que se agrava quanto menor for o nível de renda familiar.

Além de participar, em menor medida que os homens, das opções de trabalho disponíveis durante o período de recuperação econômica, as mulheres continuaram sendo sobrerrepresentadas em postos de trabalho de pior qualidade. Por exemplo, para o segundo semestre de 2006, a Pesquisa Domiciliar Permanente (EPH) informou que, enquanto 43,1% dos homens assalariados do setor privado se encontravam em empregos não registrados, este nível se elevava a 56,5% no caso das mulheres. Igualmente, as mulheres continuaram sobrerrepresentadas nas tarefas de menor qualificação. Em 2006, na ocupação total em tarefas não qualificadas, a taxa de feminização, alcançava 110,9 para as mulheres de até 44 anos e se elevava a 195,5 para as mulheres a partir de 45 anos.

Durante esse período, também persiste a segregação por ramo de atividade, com um forte predomínio das mulheres nos serviços sociais e comunitários, nos quais a taxa de feminização supera o nível de 130, e um forte predomínio dos homens em ramos vinculados com a construção e manufatura industrial.

O serviço doméstico manteve um forte peso no total da ocupação feminina: este setor agrupa 17,2% das ocupadas e 22,7% das assalariadas. Trata-se, principalmente, de mulheres adultas de baixo nível educacional, que costumam ser chefes de família. A precariedade trabalhista caracteriza as condições em que se desenvolve esta ocupação. Segundo informação do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, 94,5% do total das empregadas do serviço doméstico que trabalham seis horas ou mais não têm descontadas as contribuições sociais. Igualmente, só uma porcentagem

<sup>6</sup> Refere-se a 1/5 da renda. (N.T.)

muito reduzida conta com outros benefícios sociais, tais como 13º salário, férias pagas, afastamento por doença ou obra social.

Finalmente e por tudo destacado anteriormente, persiste a brecha de gênero na renda pelo trabalho remunerado, que está em torno de 73% para a renda média. Esta situação é resultado da combinação das discriminações mencionadas (menor participação, maior desemprego e subocupação, segregação horizontal e vertical), somada ao fato de que as mulheres trabalham, pelos próprios condicionamentos que enfrentam, menos horas que os homens.

A brecha de rendimento se replica, também, entre os trabalhadores independentes. De acordo com informação fornecida pela Administração Federal de Ingressos Públicos (AFIP), do total dos contribuintes registrados frente ao imposto de renda como autônomos (trabalhadores/trabalhadoras independentes de altas rendas), os homens representam 72,5%, e as mulheres, só 27,4%. Esta proporção entre homens e mulheres muda ao serem considerados os pequenos e médios contribuintes do sistema simplificado de monotributo, mediante os quais a porcentagem de homens cai para 61%, e a de mulheres sobe para 38,9% (ver Tabela 3).

TABELA 3

Pessoas físicas responsáveis pelo imposto de renda Contribuintes autônomos e monotributistas				
	HOMENS	MULHERES	NÃO IDENTIFICADOS	TOTAL
Autônomos	692.571	261.858	747	955.176
Monotributistas	1.429.189	909.240	329	2.338.758

Fonte: Elaboração própria sobre a base de dados proporcionados pela Direção de Estudos da AFIP, 13 de novembro de 2007.

Por outro lado, de acordo com informação proporcionada pela AFIP, apenas uma pequena minoria dos trabalhadores assalariados tributa imposto de renda: 5,4% das trabalhadoras e 8,6% dos empregados homens. A Tabela 4 apresenta a quantidade de Por outro lado, de acordo com informação proporcionada pela AFIP, apenas uma pequena minoria dos trabalhadores assalariados que tributam imposto de renda diferenciado por sexo. Como se observa,

do total de trabalhadores assalariados que tributam imposto de renda, 77% são homens frente a 22% que são mulheres.

TABELA 4

Trabalhadores assalariados que tributam imposto de renda			
	RETIDOS EM RENDAS	NÃO RETIDOS	TOTAL DE ASSALARIADOS
Mulheres	114.672	2.007.732	2.122.404
Homens	405.037	4.314.228	4.719.325
<b>Total</b>	<b>519.709</b>	<b>6.322.020</b>	<b>6.841.729</b>

Fonte: Elaboração própria sobre a base de dados proporcionada pela Direção de Estudos da AFIP, abril de 2008.<sup>7</sup>

Em síntese, nem durante a etapa de recuperação econômica por que passou a Argentina entre 2003 e 2007 foi possível reverter os principais traços de desigualdade econômica de gênero, expressos, principalmente, no mercado de trabalho. As mulheres apresentaram, de forma contínua, maiores dificuldades que os homens para uma plena inserção no mercado de trabalho, o que se traduz, a seu tempo, em uma situação de renda mais vulnerável. Isso requer atenção especial quando se recorda que as mulheres estão sobrerrepresentadas nos tipos de lares que, por suas próprias características, concentram maiores traços de precariedade, como é o caso dos lares monoparentais.

Dado este panorama, toda medida que busque melhorar a igualdade de gênero deve ser promovida. A Política Tributária pode contribuir para isso. A seguir, analisaremos o caso específico do imposto de renda.

## O imposto de renda sobre pessoas físicas na Argentina

Na Argentina, a maior arrecadação tributária corresponde aos impostos indiretos. O imposto de renda é o segundo tributo, em ordem de importância, em nível nacional (Tabela 5).

<sup>7</sup> Dados de uma estimativa da AFIP com base nas declarações juradas do Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões (SIJP, no original), apresentadas em novembro de 2007 pelos empregadores.

Do total das rendas arrecadadas por impostos diretos (excluindo as retenções), 81,1% foi pago por sociedades ou empresas, e apenas 13,7% por indivíduos.

TABELA 5

Rendas por impostos – Níveis e Estrutura – Argentina – 2007		
IMPOSTO	% DO PIB	%
<b>Impostos Nacionais</b>	<b>25,43</b>	<b>85,3</b>
Imposto sobre as rendas	5,51	18,5
Imposto sobre a riqueza	2,25	7,6
IVA	7,8	26,2
Renda bruta sobre bens e serviços	1,72	5,8
Importações / Exportações	3,45	11,6
Outros	0,14	0,5
Contribuições com a Previdência Social	4,56	15,3
Impostos provinciais	4,37	14,7
<b>Total da arrecadação tributária</b>	<b>29,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Com base nos dados do Ministério de Economia e Finanças da Nação Argentina (MEcon).

O imposto de renda se encontra regulado pela Lei 20.628, sancionada em 1973 e sucessivamente modificada e regulamentada em numerosas oportunidades.<sup>8</sup> Este imposto recai tanto sobre pessoas físicas e sucessões indivisas residentes no país quanto sobre as sociedades de capital constituídas no país.<sup>9</sup> Os beneficiários do exterior, entretanto, tributam sobre os rendimentos de fonte argentina.

### Aspectos formais: declaração individual versus declaração conjunta

A alternativa de tributar a renda dos indivíduos singularmente considerados ou de tributar conjuntamente a dos integrantes

<sup>8</sup> A Lei de Imposto de Renda conta com um texto aprovado pelo Decreto 649/97, no ano de 1997, e, de acordo com informação do Ministério da Economia, em julho de 2008, foi complementada e modificada por 173 normas.

<sup>9</sup> Refere-se às sociedades anônimas, sociedade de responsabilidade limitada, sociedade em comandita simples e em comandita por ações; todas formas de sociedades comerciais reguladas pela Lei 19.550.

da família suscitou amplos debates.<sup>10</sup> A individualização dos direitos fiscais e o princípio de tributação individual estão (a priori) mais em consonância com o princípio de igualdade entre os sexos: eliminam o desestímulo para que se obtenha um novo trabalho remunerado a quem não o tinha até então, uma vez que impõem tributação marginal (extra) ao cônjuge com maior renda, preservando a privacidade tributária de cada pessoa. As vantagens da tributação individual se encontram intimamente vinculadas com a crescente incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, assim como com as mudanças nas estruturas familiares dos últimos tempos.

Em um sistema de tributação individual, entretanto, a discriminação por sexo pode ser encontrada em três instâncias diferentes. Em primeiro lugar, na atribuição de rendas não provenientes do emprego. As rendas provenientes do emprego se atribuem ao trabalhador, mas não é tão simples a atribuição das rendas provenientes de outras fontes, tais como as rendas pela propriedade de bens imóveis. As normas tributárias vigentes em diferentes países costumam atribuir essas rendas de diversas maneiras, incluindo a atribuição ao cônjuge com maiores rendas, distribuída por partes iguais entre os cônjuges, permitindo que o casal tome a decisão sobre como atribuir este rendimento ou atribuindo o rendimento ao cônjuge que detenha a propriedade legal dos bens que geram a renda.

Em segundo lugar, o uso de isenções tributárias também pode apresentar diferenças segundo o sistema de tributação

---

<sup>10</sup> A alternativa da família como sujeito passivo do imposto de renda se fundamenta nas economias de escala resultantes da vida em comum, o que determina maior capacidade de contribuição, ou seja, maior aptidão da família para suportar uma maior carga fiscal. Os críticos desta posição sustentam que se supervaloriza a economia de escala, que pode ser originada pela vida em comum, que carece da magnitude que lhe atribuem. Entretanto, a acumulação das rendas na base tributável produz um incremento da progressividade do imposto, que, por não ser corrigida, implica para o casal tornar mais oneroso o imposto sobre os rendimentos, deixando de incentivar a incorporação de uma segunda renda. Para uma apresentação dos estudos realizados e os argumentos esgrimidos a favor (de) e contra cada sistema, ver Spisso (2007, p. 452 e seguintes).

utilizado. As normas tributárias geralmente reconhecem isenções tributárias por diversos motivos, incluindo a declaração de cônjuges dependentes e filhos menores. Em um sistema de declaração individual, estas isenções devem ser distribuídas entre os membros do casamento, de maneira que podem não ser igualitárias entre os sexos, como acontece quando certas isenções são admitidas para o marido com uma esposa dependente, porém não são permitidas para uma esposa com um marido dependente.

Por último, em alguns países, aplicam-se alíquotas diferenciadas para homens e para mulheres, e o imposto fica mais alto para as mulheres casadas em comparação com o imposto que deve pagar um homem que se casou.

Das formas de discriminação possíveis, a terceira não se aplica ao caso argentino, já que as alíquotas tributárias se aplicam de um modo uniforme a homens e mulheres. As duas primeiras, contudo, devem ser avaliadas com respeito à aplicação do imposto sobre os rendimentos.

Na Argentina, rege o princípio da tributação individual: independentemente da situação civil das pessoas, cada indivíduo responsável pelo tributo deve apresentar uma declaração individual (nos casos em que corresponder)<sup>11</sup> e aplicar o imposto sobre a base das receitas sujeitas a imposto. Entretanto, os artigos 29 e 30 da Lei de Imposto de Renda estabelecem uma série de exceções com a atribuição do marido de certas rendas de origem comum, no caso dos casamentos:

---

<sup>11</sup> Como se mencionou e será desenvolvido com maior detalhamento mais abaixo, apenas os trabalhadores autônomos recolhem o imposto sobre os rendimentos por meio de declarações oficiais. No caso dos trabalhadores assalariados, o imposto é retido pelo empregador; e no caso de pequenos e médios contribuintes, o montante fixo do imposto se recolhe mensalmente mediante o mecanismo simplificado do monotributo.

## GANHO DOS COMPONENTES DA SOCIEDADE CONJUGAL

**Art. 28.** As disposições do Código Civil sobre o caráter rentável dos benefícios dos cônjuges não regem aos fins do imposto de renda, em compensação devem ser aplicadas as normas contidas nos artigos seguintes.<sup>12</sup>

**Art. 29.** Corresponde atribuir a cada cônjuge os rendimentos provenientes de:

- a) Atividades pessoais (profissão, ocupação, emprego, comércio, indústria).
- b) Bens próprios.
- c) Bens adquiridos com o produto do exercício de sua profissão, ocupação, emprego, comércio ou indústria.

**Art. 30.** Corresponde atribuir totalmente ao marido os benefícios de bens rentáveis, exceto:

- a) Que se trate de bens adquiridos pela mulher nas condições referidas no inciso c) do artigo anterior.
- b) Que exista separação judicial de bens.
- c) Que a administração dos bens rentáveis a tenha a mulher em virtude de uma resolução judicial.

O regime da Lei de Imposto de Renda estabelece a liquidação individual dos cônjuges, com acumulação de certas rendas chefia-das pelo marido. Nesse sentido, atribuem-se ao marido todos os rendimentos que não procedam imputar à esposa. De acordo com os artigos 28 e 29 da lei, atribuem-se à mulher:

- Os bens próprios: quando se trata de bens imóveis, deverá deixar registrada na escritura de compra a origem do dinheiro usado para sua compra. Se o imóvel tiver sido adquirido com dinheiro, em parte próprio e em parte de rendimento, a doutrina e a jurisprudência majoritária se inclinam a considerar que a maior proporção de fundos (próprios ou de rendimentos) de-

<sup>12</sup> Uma vez que a Lei de Imposto de Renda (tanto em sua redação atual quanto na sua antecessora) afasta-se das disposições do Código Civil quanto ao regime patrimonial do casamento, muito antes já se tinha abordado a questão de se esta falta de correspondência não seria inconstitucional. A constitucionalidade desta norma foi convalidada pela Corte Suprema de Justiça da Nação.

termina o caráter do bem, sem prejuízo da recompensa que a sociedade conjugal tenha contra o dono do bem, ou vice-versa.

- Rendimento de atividades pessoais e de bens adquiridos com o produto de tais atividades. Atribui-se à mulher o produzido por suas atividades pessoais: profissão, ocupação, indústria ou comércio.

As rendas restantes provenientes de bens rentáveis são atribuíveis ao marido, exceto se existir separação judicial de bens, ou, por decisão judicial, a administração dos bens rentáveis for atribuída à mulher.

Os artigos da Lei de Imposto de Renda transcritos permitem duas considerações. Em primeiro lugar, o de número 30 sugere um pressuposto de discriminação formal com prejuízo para as mulheres, ao torná-las invisíveis como sujeitos de imposto com relação às rendas produzidas pelos “bens rentáveis”. De acordo com o Código Civil e o regime de rentabilidade obrigatória que estabelece durante o casamento, todos os bens que os cônjuges tenham adquirido são rentáveis, ou seja, ambos os cônjuges são proprietários por partes iguais (salvo que, em certos supostos particulares, tenha-se declarado expressamente algo diferente no momento de sua aquisição). Pode-se argumentar, contudo, que esta discriminação formal não implica uma desvantagem para as mulheres que têm, em consequência, uma carga tributária menor que a de seu marido, frente à titularidade rentável dos mesmos bens.

Em segundo lugar, as exceções previstas na norma colocam em evidência seu conflito com as normas gerais do Direito Civil aplicáveis ao regime patrimonial do casamento.<sup>13</sup> Sem prejuízo do regime de tributação individual, as normas aplicam uma acumulação,

<sup>13</sup> O questionamento em torno de se saber se esta falta de adequação da legislação fiscal às normas de Direito Civil constitui ou não uma transgressão constitucional não é nova, já que idêntica disposição se encontra na atual Lei de Imposto de Renda (Lei 20.628 e suas modificações) e em seu antecedente legislativo (a Lei 11.682). A Corte Suprema de Justiça da Nação se pronunciou sobre o tema em 1938 (ratificado em pronunciamentos posteriores), quando estabeleceu que as normas do Direito Civil não prevalecem sobre as normas fiscais (SPISSO, 2007, p. 455-456).

chefiada pelo marido, das rendas produzidas por certos bens que possam ter sido adquiridos e administrados pela esposa.<sup>14</sup>

De acordo com os especialistas no assunto, o regime aplicável não é estritamente de tributação individual, como parecia, mas trata-se de um regime híbrido, já que incorpora pressuposições às quais se aplica uma espécie de tributação conjunta para os integrantes do casamento.

### Algumas precisões conceituais: definição de renda, categorias tributárias e rendas isentas do tributo

#### Definição de rendas e categorias previstas na lei

A Lei de Imposto de Renda estabelece quatro categorias de renda segundo a fonte. A primeira corresponde às rendas do solo; a segunda, à renda de capitais; a terceira, a benefícios de empresas e certos auxiliares de comércio; e a quarta, à renda obtida pelo trabalho pessoal. Uma pessoa obrigada ao pagamento de

<sup>14</sup> De acordo com as normas do Código Civil que regulam o regime patrimonial do casamento, são bens próprios os adquiridos por cada um dos cônjuges com anterioridade ao casamento, assim como os que ingressem ao seu patrimônio por sub-rogação real de tais bens próprios ou os que recebessem durante o casamento como herança, legado ou doação. Por outro lado, são bens rentáveis: (a) os adquiridos durante o casamento a título oneroso ou por fatos fortuitos como loteria, jogos ou apostas; (b) os frutos naturais ou civis dos bens próprios ou rentáveis; (c) os frutos civis da profissão, trabalho ou indústria dos cônjuges, acumulados durante o casamento; (d) os produtos de minas particulares de cada um dos cônjuges; (e) o recebido por usufruto de bens dos filhos matrimoniais ou extramatrimoniais de algum dos cônjuges; (f) as melhoras que, durante o casamento, tenham dado mais valor aos bens próprios de cada um dos cônjuges; (g) as rendas acumuladas durante o casamento pelos direitos intelectuais, patentes de invenção ou desenhos industriais, cuja autoria ou invenção pertença a qualquer dos cônjuges; e (h) o que tiver sido gasto em resgate de servidões ou em qualquer outro objeto de que apenas um dos cônjuges tenha vantagens. Por outro lado, o Código Civil estabelece como princípio que cada cônjuge administre e disponha de seus bens próprios e dos rendimentos que adquira. Existe uma importante restrição, entretanto, já que o artigo 1.277 estabelece que é necessário o assentamento do outro cônjuge para dispor de bens imóveis, direito ou móveis registráveis, contribuição de domínio a sociedades ou uso de ditos bens por estas, e, tratando-se de sociedades de pessoas, a transformação e fusão destas. Também é necessário obter o consentimento de ambos os cônjuges para dispor do imóvel onde está radicado o lar da família, se houver filhos menores ou incapazes.

imposto de renda pode ter, simultaneamente, rendimentos que correspondam a uma ou mais categorias de renda.

O procedimento para determinar o imposto para as pessoas obrigadas toma como base de cálculo os rendimentos e gastos provenientes das quatro categorias e a participação em empresas ou atividades, de acordo com a seguinte sequência:

- (i) O resultado líquido total se obtém depois de subtraídos os rendimentos da primeira, segunda, terceira e quarta categorias, os gastos<sup>15</sup> e deduções especiais<sup>16</sup> de cada uma delas, e de adicionar o benefício ou de subtrair a perda derivadas da participação em empresas ou atividades.<sup>17</sup>
- (ii) O resultado tributário do período se calcula efetuando o ajuste correspondente, originado em taxas de transferência e subtraindo os abatimentos e deduções admitidas do resultado líquido total.<sup>18,19</sup>

<sup>15</sup> O artigo 80 define os gastos admitidos como aqueles “efetuados para obter, manter e conservar as rendas tributadas por este imposto”, que se subtrairão das rendas produzidas pela fonte que as origina.

<sup>16</sup> Os gastos e deduções especiais permitidas para cada categoria de renda estão definidos expressamente na lei (artigos 85 a 88 da Lei 20.628). Talvez, para a primeira categoria (rendas do solo), possam ser deduzidos os gastos de manutenção do imóvel. O artigo 88 da lei estabelece que “não serão deduzíveis, sem distinção de categorias: (a) os gastos pessoais e de sustento do contribuinte e sua família, exceto o disposto pelos artigos 22 e 23 [cargas de família] [...]”.

<sup>17</sup> Naquelas sociedades que não são sociedades de capital, em que, portanto, seus integrantes tributam por si mesmos, já que a sociedade não é sujeito do imposto de renda, os sócios integrantes devem adicionar o resultado correspondente à sua participação na sociedade às rendas das outras categorias.

<sup>18</sup> As deduções admitidas são enumeradas no artigo 81 da Lei de Imposto de Renda e incluem os rendimentos de dívida, as somas que pagam os assegurados por seguros para o caso de morte; as doações a certas instituições até o limite de 5% da renda líquida do exercício; as contribuições ou descontos para fundos de aposentadorias, aposentadorias, pensões; as contribuições a planos de previdência privada; os descontos obrigatórios efetuados para pagamentos de obras sociais do contribuinte e as pessoas que são, para o contribuinte, responsabilidades de família; os honorários de serviços médicos.

<sup>19</sup> Se este resultado for positivo, então, podem subtrair as perdas de resultados anteriores dentro das condições e dos limites permitidos.

(iii) Finalmente, para determinar a renda líquida sujeita a imposto, subtraem-se do resultado final positivo as deduções pessoais computáveis, os gastos com família,<sup>20</sup> o mínimo não tributável e a dedução especial.

De acordo com um dos princípios orientadores do Direito Tributário, o propósito das normas é taxar aqueles contribuintes que superem um determinado nível mínimo de capacidade contributiva. Para isso, estabelece-se a possibilidade para as pessoas físicas de deduzir da renda líquida do exercício fiscal as somas denominadas “mínimo não tributável”, “gastos com família” e “dedução especial.”<sup>21</sup>

A renda não tributável constitui um mínimo indispensável que o legislador presume necessário para responder às necessidades básicas dos indivíduos, e, portanto, não é necessário demonstrar capacidade contributiva referente a esse montante. Logo, a dedução por gastos com família permite aos contribuintes deduzir da renda líquida certas somas determinadas pelas normas por cada familiar que tenha a seu cargo.

Para isso, deverão ser cumpridas quatro condições: parentesco, que o familiar se encontre economicamente a cargo de quem reclama a dedução, residência no país do familiar de que se trate e que as rendas líquidas da pessoa que se declara a cargo do contribuinte não superem determinada soma. De acordo com as normas, é possível deduzir como gasto com família os cônjuges (não assim os concubinos), ascendentes, descendentes, irmãos menores ou incapacitados para o trabalho, sogros, genros ou noras menores ou incapacitados para o trabalho. Em termos gerais, estas deduções por gastos com família podem ser realizadas somente pelas pessoas de parentesco mais próximo. No caso dos filhos, entretanto, se tanto o pai quanto a mãe recebem rendas taxadas pelo imposto de

<sup>20</sup> O artigo 23 da Lei de Imposto de Renda (que será discutido em detalhes mais adiante) estabelece quais são as cargas de família que o contribuinte pode deduzir de seus rendimentos líquidos.

<sup>21</sup> Conforme o artigo 23 da Lei de Imposto de Renda.

renda, então, ambos podem realizar a dedução duplicando, neste caso, o montante dedutível pelos filhos dependentes.

Por último, a dedução especial beneficia aquelas pessoas residentes que obtenham rendas líquidas como resultado de seu trabalho como dependentes (trabalhadores assalariados) ou pelo exercício de profissões liberais (como trabalhadores independentes, contribuintes do sistema de autônomos). Entretanto, o montante dedutível em conceito de “dedução especial” é quase quatro vezes superior para os trabalhadores assalariados em relação aos independentes. Apesar dos questionamentos que esta brecha receba, não foi modificada nas recentes reformas introduzidas no sistema.<sup>22</sup>

### **As isenções do imposto de renda**

Em uma extensa e heterogênea enumeração, o artigo 20 da Lei de Imposto de Renda estabelece que certos sujeitos e os rendimentos provenientes de determinadas fontes se encontram isentos do pagamento do tributo. Entre os sujeitos isentos, encontram-se os Estados Nacionais e provinciais, as instituições religiosas e as entidades de benefício público. A isenção dos rendimentos, produto de determinadas e diversas atividades, obedece às sucessivas reformas, das quais foi objeto a lei, e inclui desde o pagamento de indenizações por motivos trabalhistas até a isenção do imposto para o que foi obtido como resultado da venda de ações de sociedades anônimas e a renda de operações financeiras.

Algumas isenções previstas – ou não – na Lei de Imposto de Renda chamam a atenção pelo impacto diferencial que têm na forma atual ou potencial na situação de homens e mulheres frente ao tributo.

Entre os rendimentos excetuados do pagamento de imposto de renda, o inciso (i) do artigo 20 inclui os rendimentos reconhecidos em sede judicial ou administrativa, em caráter de acessórios de créditos trabalhistas, e as indenizações por antiguidade nos casos

<sup>22</sup> O Decreto 1426/2008 (publicado em 9/09/2008) introduziu as últimas mudanças no sistema tributário de renda, e, se bem reduziu a brecha entre o tratamento tributário de trabalhadores assalariados e independentes, esta brecha não foi superada.

de demissões. É interessante notar, contudo, que a lei não exige do pagamento deste imposto as indenizações taxadas, às quais tem direito uma mulher demitida durante o prazo de proteção que outorga a Lei de Contrato de Trabalho para o caso de demissões de mulheres grávidas ou pelo prazo de um ano posterior à sua maternidade.

Por outro lado, algumas das isenções são questionáveis pela discriminação por classe e sexo implícita nelas. Desde as reformas neoliberais da década de 1990, a lei exige do tributo a renda derivada de títulos, ações, cédulas,<sup>23</sup> letras, obrigações e demais valores emitidos ou que se emitam no futuro por entidades oficiais, assim como os resultados provenientes de operações de compra e venda, câmbio, permuta, ou disposição de ações, títulos, bônus e demais títulos de valores, obtidos por pessoas físicas e sucessões indivisas.

Essas isenções claramente beneficiam, de forma exclusiva, aquelas pessoas com um nível de renda e de conhecimentos tais que lhes permitam realizar as operações alcançadas pelo benefício fiscal. Isso contrasta com as contribuições tributárias que devem fazer as pessoas físicas que trabalham por conta própria, registradas sob a modalidade de pequenos e médios contribuintes (monotributo), categoria nas quais as mulheres se encontram sobrerrepresentadas, não se beneficiando com isenção alguma em relação com as rendas produzidas por seu trabalho.

Em outras palavras, mediante as isenções existentes na tributação dos rendimentos na Argentina, opera uma tripla desigualdade. Por um lado, a desigualdade horizontal, própria da existência de rendimentos taxados e rendimentos não taxados segundo sua fonte, e não segundo seu nível. Em segundo lugar, a desigualdade vertical, resultante do fato de que os rendimentos isentos provêm de fontes que, geralmente, procuram rendimentos mais elevados. Em terceiro lugar, a desigualdade de gênero, resultado do fato de que os homens se encontram sobrerrepresentados entre estes setores

<sup>23</sup> Embora a autora não especifique, é provável que se refira a cédulas (ou títulos) hipotecárias, que são um tipo de aplicação financeira de médio e longo prazos. (N.E.)

de rendimentos mais elevados, que provêm de fontes financeiras, beneficiados com estas isenções, das quais as mulheres, por estarem sub-representadas neste grupo, gozam em medida muito menor.

### **O imposto de renda das pessoas físicas: seu alcance segundo as modalidades de contribuintes**

Tanto os trabalhadores assalariados quanto os independentes de altos ou baixos rendimentos (autônomos ou monotributistas, respectivamente), tributam o imposto de renda. Contudo, estas modalidades de contribuintes se encontram sujeitas a diferentes normas que geram desigualdades com relação ao alcance do imposto, o reconhecimento de deduções permitidas pela normativa e o impacto que isso tem sobre suas situações familiares. Essas diferenças são reveladas nas diferentes hipóteses que se apresentam ao longo deste item e determinam as desigualdades que afetam, de modo claramente diferencial, homens e mulheres.

#### **Diferentes modalidades: contribuintes autônomos, trabalhadores assalariados e monotributistas**

As pessoas físicas obrigadas ao pagamento do imposto de renda, por aplicação da Lei de Imposto de Renda e suas normas regulamentares, tributam sob uma das seguintes modalidades: como contribuintes autônomos ou como trabalhadores assalariados.

Os contribuintes autônomos (trabalhadores independentes registrados como contribuintes do imposto de renda) devem liquidar o imposto por ano fiscal e, por conta da obrigação anual, pagam cinco parcelas bimestrais. São os próprios contribuintes os obrigados a confeccionar e apresentar suas declarações oficiais anuais e a declarar os pagamentos de impostos ao longo do ano fiscal.

Por outro lado, aplica-se aos trabalhadores assalariados um sistema de retenção sobre seus rendimentos mensais. Nesse caso, a retenção é efetuada pelo empregador, que é o responsável por declarar o tributo ao fisco.

Existe um terceiro grupo de pessoas, que aderiram ao sistema simplificado para pequenos e médios contribuintes, conhecido como

monotributo.<sup>24</sup> O sistema consiste basicamente em um imposto único de quota fixa mensal, que substitui em um só pagamento o imposto de renda e o imposto sobre valor agregado, ao qual se adicionam os cálculos da Previdência Social e Obra Social. Neste caso, o imposto de renda se encontra compreendido no pagamento único de impostos, fixado sobre a base de uma tabela de classe de rendimentos, e não lhe é aplicada nenhuma das normas vinculadas com determinação de rendimentos, deduções, gastos com família ou deduções especiais.<sup>25</sup>

O monotributo é um sistema simplificado para contribuintes que recebem por suas atividades rendimentos brutos inferiores a \$144.000, quando se trata de comercialização de bens, e até \$72.000 pela provisão de serviços. De acordo com um informe publicado pela AFIP, em 2005, 93% dos que aderiram ao sistema de monotributo correspondiam às atividades comerciais, profissionais e serviços, e ocupações (SALIM; D'ANGELA, 2006).

A arrecadação tributária resultante do pagamento do monotributo é baixa e tem pouca incidência no montante total arrecadado pela AFIP. Em 2005, a arrecadação da AFIP por monotributo alcançou os \$1.348 milhões, o que implica apenas 1,1% do total do que foi arrecadado (SALIM; D'ANGELA, 2006).

### Cálculo do imposto de renda para contribuintes autônomos e trabalhadores assalariados

Para os contribuintes do imposto de renda, tanto em seu caráter de autônomos quanto de trabalhadores assalariados, para os efeitos de determinar a renda líquida das pessoas físicas, deduzem-se

<sup>24</sup> O sistema do monotributo foi criado pela Lei 24.977, sancionada em 3 de junho de 1998.

<sup>25</sup> Antes do estabelecimento do sistema, os pequenos contribuintes tributavam imposto de renda e as obrigações de Previdência Social sob o sistema geral, mediante a apresentação de declaração oficial e cumprindo com todas as exigências formais dos responsáveis de maior prestígio. Em relação ao imposto sobre valor agregado, os contribuintes cujos rendimentos fossem inferiores a \$144 mil anuais podiam optar pela categoria de responsáveis não inscritos. Estes não apresentavam declarações do imposto e pagavam, em suas compras, uma sobretaxa de 50% da taxa do IVA correspondente.

da renda bruta real “os gastos necessários para obtê-la ou manter e conservar a fonte em condições de produtividade”.

Uma vez aplicadas as deduções pessoais sobre a renda líquida (segundo o detalhe explicado anteriormente), determina-se a “renda sujeita a imposto”, que se calcula aplicando a esta renda a alíquota correspondente, de acordo com uma escala progressiva estruturada em sete faixas, mais uma soma fixa de acordo com a faixa na qual se situe a renda.

O imposto se determina por faixa de renda líquida tributável sobre a base de uma escala progressiva, que consiste em um montante de dinheiro fixo mais a quantidade resultante da aplicação de uma alíquota crescente de 9% a 35% sobre o excedente da cota inferior de cada faixa de renda. A Tabela 6 mostra as faixas de renda não tributável, os montantes fixos para cada faixa e sua correspondente alíquota.

TABELA 6

Imposto sobre a renda aplicável segundo faixa de renda				
RENDA LÍQUIDA TRIBUTÁVEL ACUMULADA			DEVEM PAGAR	
MAIS DE \$	A \$	\$	MAIS O %	SOBRE O EXCEDENTE DE \$
0	10.000		9	
10.000	20.000	900	14	10.000
20.000	30.000	2.300	19	20.000
30.000	60.000	4.200	23	30.000
60.000	90.000	11.100	27	60.000
90.000	120.000	19.200	31	90.000
120.000	Em diante	28.500	35	120.000

Fonte: Lei de Imposto de Renda, artigo 90.

### Cálculo do imposto de renda para pequenos e médios contribuintes: o monotributo

Como se mencionou no ponto anterior, as normas aplicáveis a este sistema simplificado não estabelecem a favor dos contribuintes um mínimo não tributável nem a suspensão do pagamento do tributo diante da ausência de rendimentos; não permitem deduções por gastos nem isenção de taxas de nenhum tipo, nem contemplam deduções vinculadas com gastos com família. Os monotributistas não

gozam de nenhum dos benefícios disponíveis para as pessoas físicas registradas como contribuintes do imposto de renda, seja como empregados assalariados, seja como contribuintes autônomos.

O montante do imposto a tributar é um valor fixo que se estabelece segundo a categoria de monotributo, no qual as pessoas se encontram registradas. Essas categorias são estabelecidas em função do faturamento e/ou do tamanho físico do estabelecimento e/ou do uso de energia destinada ao processo da produção. As Tabelas 7 e 8 exibem o total da quantidade a recolher mensalmente em conceito de monotributo, de acordo com as atividades e os rendimentos brutos determinados anualmente.

TABELA 7

Atividades relacionadas com locações e/ou prestações de serviços					
CATEGORIA	RENDIMENTOS BRUTOS	IMPOSTOS A RECOLHER	CONTRIBUIÇÕES APOSENTADORIA	CONTRIBUIÇÃO OBRA SOCIAL (*)	TOTAL A PAGAR
A	Até \$ 12.000	\$ 33	\$ 35	\$ 37	\$ 105
B	Até \$ 24.000	\$ 39	\$ 35	\$ 37	\$ 111
C	Até \$ 36.000	\$ 75	\$ 35	\$ 37	\$ 147
D	Até \$ 48.000	\$ 128	\$ 35	\$ 37	\$ 200
E (**)	Até \$ 72.000	\$ 210	\$ 35	\$ 37	\$ 282

TABELA 8

O restante das atividades					
CATEGORIA	RENDIMENTOS BRUTOS	IMPOSTOS A RECOLHER	CONTRIBUIÇÕES APOSENTADORIA	CONTRIBUIÇÃO OBRA SOCIAL (*)	TOTAL A PAGAR
F	Até \$ 12.000	\$ 33	\$ 35	\$ 37	\$ 105
G	Até \$ 24.000	\$ 39	\$ 35	\$ 37	\$ 111
H	Até \$ 36.000	\$ 75	\$ 35	\$ 37	\$ 147
I	Até \$ 48.000	\$ 118	\$ 35	\$ 37	\$ 190
J	Até \$ 72.000	\$ 194	\$ 35	\$ 37	\$ 266
K	Até \$ 96.000	\$ 310	\$ 35	\$ 37	\$ 382
L	Até \$ 120.000	\$ 495	\$ 35	\$ 37	\$ 477
M (**)	Até \$ 144.000	\$ 505	\$ 35	\$ 37	\$ 577

(\*) Afiliação individual à Obra Social, sem aderentes. Por cada aderente, deverá pagar mais de \$ 31.

(\*\*) Em caso de superar algum dos parâmetros máximos estabelecidos nesta categoria, o contribuinte não poderá aderir ao sistema simplificado de monotributo nem permanecer nele.

Fonte: Elaboração própria sobre a base da Resolução Geral AFIP N° 2431/2008

Vale enfatizar, neste ponto, uma implicação importante a partir do olhar de gênero. Ainda que o montante a recolher por parte dos monotributistas, seja relativamente baixo com relação à escala de tributação das outras categorias do imposto de renda,

é necessário destacar que se trata, em geral, de trabalhadores de baixos rendimentos, pelos quais a incidência relativa pode ficar elevada (sobretudo para os monotributistas das categorias mais baixas, e para aqueles que recebem rendimentos muito irregulares). Adicionalmente, os monotributistas se encontram discriminados pelo fato de não poderem desfrutar de nenhum dos benefícios fiscais com os quais contam os trabalhadores autônomos e assalariados. Por que este ponto é importante a partir do olhar de gênero? Justamente porque as mulheres se encontram sobrerrepresentadas nesta categoria. Na próxima seção, ampliaremos o debate acerca desses tratamentos discriminatórios.

### Deduções admitidas pela Lei de Imposto de Renda

Neste item, serão revisadas, com algum grau de detalhe, as deduções admitidas para os trabalhadores autônomos que apresentam declarações individuais perante a AFIP e para os trabalhadores assalariados, cujo imposto de renda é retido pelo empregador. Por outro lado, são apresentadas as considerações sobre a enorme disparidade entre os benefícios acessados por aqueles que realizam contribuições para a Previdência Social e que incluem não somente contribuintes autônomos e trabalhadores dependentes, mas também monotributistas e pessoal de serviço doméstico.

### Deduções admitidas pelas normas do imposto de renda: o caso de trabalhadores autônomos e assalariados

A Lei de Imposto de Renda estabelece as deduções admitidas para cada categoria de contribuição ao imposto. Para os rendimentos da quarta categoria, ou seja, a renda obtida do trabalho pessoal, é permitido deduzir as contribuições aos sistemas de aposentadorias e obras sociais, os prêmios de seguro de vida, gastos com funeral, seguros de aposentadoria, gastos com cobertura médica para o contribuinte e para os membros da família sob sua responsabilidade, e os bens por créditos hipotecários, até uma soma máxima anual.

Do rendimento líquido, realizam deduções com base em um conceito de mínimo não tributável (um montante fixo abaixo do qual não corresponde tributar o imposto), gastos com família e dedução especial. Às deduções, aplica-se uma porcentagem progressiva de redução em função do montante do rendimento líquido. Quer dizer, quanto maior rendimento líquido, menor a porcentagem destas deduções que pode ser aplicada. As últimas modificações realizadas pelo governo em setembro de 2008 incrementaram o rendimento não tributável, os gastos com família e a dedução especial.<sup>26</sup>

A Tabela 9 indica o montante correspondente das deduções contempladas no imposto de renda sobre pessoas físicas, segundo o sistema de contribuição.

**TABELA 9**

Deduções pessoais para o imposto de renda sobre pessoas físicas Montantes anuais em \$		
DEDUÇÕES PESSOAIS (Art. 23 da Lei de Rendimentos)	AUTÔNOMOS	TRABALHADORES ASSALARIADOS
Rendimento não tributável	9.000	9.000
Cônjuges	10.000	10.000
Filhos (cada um)	5.000	5.000
Outros gastos com a família (cada um)	3.750	3.750
Dedução especial (para rendimentos derivados de trabalho pessoal)	9.000	34.200

Fonte: Lei de Imposto de Renda

É conveniente deter-se sobre as disposições que contém o artigo 23 da Lei de Imposto de Renda, já que estabelece conceitos-chave para uma análise a partir da perspectiva de gênero.

O artigo 23 estabelece que:

<sup>26</sup> Um ano antes (em março de 2007), os montantes tinham sido incrementados por disposição do Poder Executivo. Estes incrementos constituem uma maneira de melhorar o rendimento efetivo dos contribuintes e, ao mesmo tempo, reconhecem a pressão inflacionária que afeta o país.

As pessoas de existência visível terão direito a deduzir de seus rendimentos líquidos:

- (a) em conceito de rendimentos não tributáveis, a soma de \$9.000;
- (b) em conceito de gastos com a família sempre que as pessoas que se indiquem sejam residentes no país, estejam a cargo do contribuinte e não tenham no ano entradas líquidas superiores a \$9.000 qualquer que seja sua origem e estejam ou não sujeitas a imposto:
  1. \$10.000 anuais pelo cônjuge.
  2. \$5.000 anuais por cada filho, filha, enteado ou enteada menor de 24 anos ou incapacitado para o trabalho.
  3. \$3.750 anuais por cada descendente em linha reta (neto, neta, bisneto ou bisneta) menor de 24 anos ou incapacitado para o trabalho; por cada ascendente (pai, mãe, avô, avó, bisavô, bisavó, padrasto e madrastra); por cada irmão ou irmã menor de 24 anos ou incapacitado para o trabalho; pelo sogro, pela sogra; por cada genro ou nora menor de 24 anos ou incapacitado para o trabalho.

As deduções deste inciso só poderão fazê-las o(s) parente(s) mais próximo(s) que tenham rendimentos tributáveis.
- (c) em conceito de dedução especial até a soma de \$9.000 [...] O valor previsto neste inciso se elevará 3,8 vezes quando se tratar dos rendimentos [de empregados assalariados].<sup>27</sup>

Vários aspectos das regulamentações deste artigo merecem ser destacados. Em primeiro lugar, a lei reconhece com razoável extensão a composição da “família”, que pode estar a cargo do contribuinte. Esta “família” inclui não somente os integrantes da família nuclear (cônjuge, filhos e filhas), mas se estende em direção

<sup>27</sup> A norma se refere aos casos previstos nos incisos (a), (b) e (c) do art. 79 da Lei de Imposto de Renda.

à linha ascendente ou descendente em linha reta, sogros, irmãos, irmãs, genros ou noras.<sup>28</sup>

O conjunto de normas não estabelece uma justificativa explícita para considerar estas deduções por “gastos com família”. Pode-se presumir que elas obedecem aos maiores custos em que deve incorrer um lar onde habitam essas pessoas “dependentes” e a pretensão do Estado de “contribuir” para o sustento destas responsabilidades de cuidado. Esta suposição está alinhada com a evidência que demonstra uma ausência marcada de políticas de cuidado por parte do Estado e, portanto, é possível inferir que a falta de taxação tributária constitui uma contribuição nesse sentido.<sup>29</sup> Assim, pode-se presumir que uma das justificativas para estas deduções é permitir que o contribuinte disponha de maior quantidade de dinheiro para procurar os serviços de cuidado no mercado.

Contudo, as quantidades anuais que podem ser deduzidas no conceito de gastos com a família são claramente insuficientes para sanar os custos de tais serviços com gastos familiares. Como exemplo, pode-se tomar o custo previsto para a dedução de um filho ou filha, que supera os \$5.000 anuais. Considerando-se a escassez de serviços de cuidado para menores (públicos ou fornecidos pelos empregadores) e os custos das maternidades privadas, somados ao custo da cesta básica de alimento, é evidente a insuficiência dos montantes previstos como gastos com família, mesmo considerando seu recente incremento.

Por outro lado, é destacável que a dedução especial regulada no inciso (c) pela soma de \$9.000 se eleva em 3,8 vezes para os casos em que os rendimentos se originem em: (i) desempenho de cargos públicos e percepção de gastos protocolares; (ii) trabalho pessoal executado como assalariado; ou (iii) aposentadorias, pensões, afastamentos ou subsídios de qualquer espécie que tivessem sua origem no trabalho pessoal (artigo 79 da lei). Não fica claro o motivo para o tratamento desigual de contribuintes do sistema de

<sup>28</sup> Chama atenção a neutralidade de gênero que se emprega na redação desta norma que se refere a “filhos e filhas”, “mãe e pai”, “irmãos e irmãs”, algo não habitual na técnica legislativa da Argentina.

<sup>29</sup> A esse respeito, ver Rodríguez Enríquez (2007).

trabalhadores assalariados com relação a profissionais que trabalhem de forma independente como autônomos. Esta diferença constitui claramente um caso de desigualdade horizontal, já que apenas se beneficia um conjunto restrito de pessoas em detrimento de outras. Tem-se o caso, portanto, em que os rendimentos de uma pessoa que exerce sua profissão de forma independente e outra que exerce a mesma profissão, porém como assalariado de uma sociedade ou empresa, são taxados de um modo diferente, mesmo quando seu nível de rendimento e as tarefas que prestam sejam substancialmente idênticos.

Desde 2000, uma reforma da lei incorporou um novo artigo (sem número) à continuação do artigo 23, que introduz uma escala progressiva de redução das deduções admissíveis de acordo com um escalonamento que determina que quanto maior o rendimento líquido, menores serão as deduções permitidas do artigo 23. A Tabela 10 mostra a porcentagem de diminuição, que, em função do rendimento líquido, corresponde aplicar às deduções.

TABELA 10

Porcentagem de redução aplicável às deduções pessoais segundo rendimento líquido acumulado		
RENDIMENTO LÍQUIDO ACUMULADO		% DE DIMINUIÇÃO SOBRE A QUANTIDADE TOTAL DE DEDUÇÕES (ART. 23.)
MAIS DE \$	A \$	
0	91.000	0
91.000	130.000	50
130.000	195.000	70
195.000	221.000	90
221.000	Em diante	100

Este mecanismo de redução progressiva das deduções visa a que estas produzam um efeito relativamente maior sobre os setores contribuintes de menores rendimentos e fiquem definitivamente sem efeito, para pessoas com um nível de rendimentos anuais superiores aos \$221 mil.

A vigência desta disposição foi amplamente criticada pelos setores contribuintes, e sua revogação aconteceu em 18 de dezembro de 2008, mediante a sanção da Lei 26.477, por parte do Senado.

### Deduções contempladas em normas específicas: pagamentos a pessoal de serviço doméstico

A possibilidade de os contribuintes do imposto de renda (tanto assalariados quanto autônomos) deduzirem os pagamentos realizados em conceito de salários e de contribuições patronais efetuadas ao serviço doméstico foi concebida pelas autoridades fiscais como um incentivo para o registro das relações trabalhistas de serviço doméstico, que, tradicionalmente, tiveram uma taxa alarmante de informalidade. Adicionalmente, esta possibilidade pode ter funcionado como um incentivo para a contratação de pessoal de serviço doméstico e a conseguinte disponibilidade de mulheres para se unir à força de emprego, embora a ausência de pesquisas empíricas impeça a demonstração destas hipóteses.

As deduções por serviço doméstico se encontram permitidas desde 2005 para trabalhadores e trabalhadoras em relação de dependência e para contribuintes do imposto de renda. Na Tabela 11, indicam-se os montantes máximos de deduções anuais permitidas por este conceito.

TABELA 11

Deduções máximas admitidas por pagamentos de serviço doméstico	
PERÍODO FISCAL	VALOR DA DEDUÇÃO
2005	\$ 4.020
2006	\$ 6.000
2007	\$ 7.500
2008	\$ 9.000

Fonte: AFIP

Diante da ausência de uma política pública de cuidado (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007), o serviço doméstico remunerado representa uma estratégia de organização do cuidado a que recorrem majoritariamente as mulheres com níveis de rendimento médios e altos que ingressam no mercado de trabalho.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> A informação disponível destaca que apenas 10% dos lares consomem serviço doméstico remunerado (ver a respeito Rodríguez Enríquez, 2007), o que mostra a injustiça desta medida, da qual apenas podem ser beneficiados os lares de rendimentos médios/altos que consomem este tipo de serviço. Isso não implica um juízo de valor sobre a promoção de estratégias que procurem a formalização do emprego no setor do serviço doméstico.

### A situação dos contribuintes sob o sistema do monotributo

Como se mencionou anteriormente, os contribuintes do sistema do monotributo não contam com nenhum dos benefícios fiscais ao alcance dos contribuintes que trabalham de maneira autônoma ou em relação de dependência. De forma coincidente, também não estão permitidas aos monotributistas as deduções dos pagamentos realizados como salários ou contribuições patronais ao serviço doméstico.

Dessa maneira, as vantagens que teoricamente outorga a simplificação do sistema e, portanto, o menor custo que implica sua administração para o contribuinte têm como contrapartida a ausência de benefícios disponíveis para as pessoas físicas registradas como contribuintes do imposto de renda, o que tem um impacto diferencial para homens e mulheres, em virtude da participação relativa em cada uma das categorias de contribuição.

Este comentário sobre a situação dos contribuintes ao monotributo pode ser generalizado ao conjunto das pessoas que recebem rendimentos inferiores ao valor mínimo necessário para tributar imposto de renda. Em outras palavras, ao não funcionar como um sistema de crédito fiscal reembolsável, as pessoas com rendimentos tão baixos para serem consideradas contribuintes não recebem nenhum benefício fiscal. Isso pode ser entendido também como uma situação de desigualdade vertical.

### A proteção social de assalariados, trabalhadores/as independentes e monotributistas

Tanto os trabalhadores assalariados quanto os contribuintes registrados como autônomos ou aderidos ao sistema simplificado do monotributo realizam pagamentos com destino à Previdência Social. A enorme disparidade entre os pagamentos feitos neste conceito se traduz logo em importantes diferenças com relação aos benefícios que recebem.

Para as mulheres, sobrerrepresentadas entre os contribuintes do monotributo, é particularmente relevante a ausência de cobertura de licença-maternidade, que apenas se encontra disponível para as trabalhadoras assalariadas, as quais, durante um período de 90 dias (45 dias anteriores ao parto e 45 dias posteriores),

recebem um abono familiar equivalente a seu salário bruto, proveniente do sistema da Previdência Social. Não existe um benefício similar para os contribuintes do imposto de renda registrados como autônomos nem para os pequenos contribuintes. Por outro lado, as trabalhadoras do serviço doméstico (nem mesmo quando se trata de uma relação de trabalho dependente, devidamente registrada) também não contam com cobertura da Previdência Social para o caso de maternidade, já que a norma que regula a atividade não prevê esta licença.<sup>31</sup>

### O impacto do imposto de renda em diferentes classes de contribuintes: exemplos ilustrativos

O sistema de declaração individual – seguido em parte pela lei argentina – tem efeitos diferentes na tributação do casamento, caso um ou ambos os cônjuges obtenham rendas tributáveis, embora os rendimentos da unidade familiar sejam os mesmos, já que as taxas progressivas incidem mais fortemente quando apenas um dos cônjuges obtém rendimentos tributáveis. Nesses casos, o segundo rendimento – geralmente correspondente à mulher no casal – não é afetado por uma maior carga tributária marginal, por sua acumulação ao salário mais alto que o casal recebe. Ao mesmo tempo, se ambos os cônjuges obtém rendimentos tributáveis, as deduções em conceito de rendimento não tributável e gastos com família pelos filhos comuns podem ser aproveitadas por ambos os cônjuges.<sup>32</sup>

Entretanto, há que recordar que estas vantagens são aproveitáveis apenas pelos contribuintes registrados como autônomos ou tra-

<sup>31</sup> O estatuto legal especial que regula o serviço doméstico foi tido como inconstitucional ao estabelecer diferenças discriminatórias entre diferentes categorias de empregadas. Entretanto, a tendência jurisprudencial sustenta a constitucionalidade do sistema vigente.

<sup>32</sup> Tanto o pai quanto a mãe podem deduzir os gastos com família correspondentes aos filhos comuns, desde que se apresentem as restantes condições em termos de nível de rendimento, mínimo não tributável, dentre outros. Demais gastos com família, tais como relacionados a parentes consanguíneos ou ascendentes, só podem ser aproveitados pelo integrante do casamento que tenha o vínculo mais próximo (por exemplo, pode ser aproveitado pelo filho contribuinte, porém não pelo genro ou nora, mesmo quando também for contribuinte do imposto de renda).

balhadores assalariados, não pelos pequenos contribuintes aderidos ao sistema do monotributo, que não têm possibilidade de fazer deduções ou declarar gastos com família. E ainda entre os dois primeiros casos, o grau de aproveitamento deste sistema é mais benéfico para os trabalhadores assalariados com relação aos contribuintes autônomos, já que o mínimo não tributável é mais alto para os assalariados.<sup>33</sup>

Dito de outra forma, o caráter segmentado do sistema de tributação de renda gera, por diferentes vias, situações de desigualdade horizontal. Para explicar este ponto, recorremos a uma série de exemplos teóricos, supondo lares com o mesmo nível de renda, porém diferenças em termos: i) de sua composição familiar; ii) da fonte de seus rendimentos (ou, o que dá no mesmo, da categoria de tributação).

O seguinte quadro resume as tipologias de lares que se utilizam para os exemplos:

TIPOLOGIAS DE LARES	NÚMERO DE MEMBROS	NÚMERO DE RECEBEDORES DE RENDIMENTOS	RENDIMENTO LÍQUIDO ANUAL DO LAR <sup>34</sup>
A	Duas pessoas casadas, um provedor homem com dois filhos menores	Apenas o homem recebe rendimentos	\$ 72.000
B	Lar monoparental com dois filhos menores	Apenas a mulher recebe rendimentos	
C	Duas pessoas casadas, ambos recebem rendimentos, com dois filhos menores	Ambas as pessoas recebem rendimentos: o homem, rendimentos altos; e a mulher, baixos.	

Como se pode observar no quadro, os exemplos se baseiam em diferentes tipologias de lares: (i) lares onde convivem duas pessoas casadas, nos quais, tipicamente, o homem é o provedor, com dois filhos; (ii) lares monoparentais (tipicamente encabeçados por uma mulher) com dois filhos; e (iii) lares de casais onde ambos são provedores, com filhos.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Em geral, ao longo de todo este documento deve-se considerar que as referências a “trabalhadores assalariados” se limitam aos trabalhadores registrados e não compreendem a totalidade dos trabalhadores ativos.

<sup>34</sup> Para facilitar a clareza dos exemplos, partimos da mesma renda líquida anual para todos os lares.

<sup>35</sup> Cabe esclarecer que, no caso dos lares com apenas um preceptor, ou no caso dos lares monoparentais, as conclusões são as mesmas, independentemente do sexo do provedor de rendimentos do lar.

Adicionalmente, indicam-se as variações que se operariam na determinação e no pagamento do imposto no caso de casais de fato.

A seguir, são analisados os efeitos tributários para estes lares, sob as diferentes normas aplicáveis: para o caso de trabalhadores assalariados, o de trabalhadores autônomos e o de monotributistas.

#### TRABALHADORES ASSALARIADOS

Tipologia de Lares			
	A	B	C
Liquidação e pagamento do imposto	A cargo do empregador do sujeito receptor de rendimento, mediante um sistema de retenção		
Rendimento líquido	\$ 72.000	\$ 72.000	\$ 50.000 o homem \$ 22.000 a mulher
Rendimento não tributável (Art. 23, inc. a)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000) o homem \$ 0 a mulher
Gastos com família (Art. 23, inc. b)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho e \$ 10.000 pelo cônjuge (\$ 20.000)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho (\$ 10.000)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho – só deduz o marido porque a mulher não tributa rendimentos (\$ 10.000) o homem
Dedução especial (Art. 23, inc. c)	(\$ 34.200)	(\$ 34.200)	(\$ 34.200)
Total das deduções <sup>36</sup>	(\$ 63.200)	(\$ 53.200)	(\$ 53.200) o homem
Base tributável	\$ 8.800	\$ 18.800	\$ 18.800 o homem \$ 0 a mulher
Montante fixo e alíquota aplicável	\$ 0	\$ 900 + 14% de \$ 8.800	\$ 900 + 14% de \$ 8.800 o homem, \$ 0 a mulher
Total do imposto devido	\$ 0	\$ 2.132	\$ 2.132 o homem \$ 0 a mulher
Rendimento disponível do lar	(\$ 72.000)	(\$ 69.868)	(\$ 69.868)

<sup>36</sup> Uma vez que o rendimento líquido acumulado é inferior à soma de \$91.000, não se aplica a redução ao montante das deduções que dispõe atualmente a Lei de Imposto de Renda.

#### CONTRIBUINTES AUTÔNOMOS

Tipologia de Lares			
	A1	B1	C1
Liquidação e pagamento do imposto	A cargo de cada um dos sujeitos recebedores de rendimento, mediante a confeção de uma declaração oficial e o pagamento do montante resultante em cinco antecipações bimensais		
Rendimento líquido	\$ 72.000	\$ 72.000	\$ 50.000 o homem \$ 22.000 a mulher
Rendimento não tributável (Art. 23, inc. a)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000) o homem
Gastos com família (Art. 23, inc. b)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho e \$ 10.000 pelo cônjuge (\$ 20.000)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho (\$ 10.000)	Dedução de \$ 5.000 por cada filho – o marido – só deduz porque a mulher não tributa rendimentos (\$ 10.000) o homem
Dedução especial (Art. 23, inc. c)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000)	(\$ 9.000) o marido
Total das deduções <sup>37</sup>	\$ 38.000	\$ 28.000	\$ 28.000 o homem
Base tributável	\$ 34.000	\$ 44.000	\$ 44.000 o homem
Montante fixo e alíquota aplicável	\$ 4.200 + 23% de \$ 4.000	\$ 4.200 + 23% de \$ 14.000	\$ 4.200 + 23% de \$ 2.000 o homem 0%, a mulher
Total de imposto devido	\$ 5.120	\$ 7.420	\$ 4.660 o homem \$ 0 a mulher Total do lar: \$ 4.660
Renda disponível do lar	\$ 66.880	\$ 64.580	\$ 67.340

Nos dois primeiros exemplos (quadro 1 e quadro 2), o rendimento disponível no lar diminuiria no caso de casais de fato, já que não poderia considerar-se a dedução pelo cônjuge que não gera rendimentos, a qual, atualmente, supera \$10.000 por ano. Nesse caso, o rendimento disponível de um lar de idêntica composição, porém onde o casal não está legalmente casado, seria semelhante

<sup>37</sup> Uma vez que o rendimento líquido acumulado é inferior à soma de \$91.000, não se aplica a redução ao montante das deduções que dispõe a Lei de Imposto de Renda.

ao caso do lar monoparental, visto que as deduções por filhos não seriam afetadas.

CONTRIBUINTES MONOTRIBUTISTAS			
Tipologia de Lares			
	A	B	C
Liquidação e pagamento do imposto	A cargo do sujeito receptor de rendimentos, com base em uma tabela de categoria de rendimentos que determina o montante da quota fixa mensal devida		
Rendimentos anuais	\$ 72.000	\$ 72.000	\$ 50.000 o homem \$ 22.000 a mulher
Categoria de contribuinte	E	E	C o homem B a mulher
Imposto a pagar mensalmente <sup>38</sup>	\$ 210	\$ 210	\$ 75 o homem \$ 39 a mulher
Imposto a pagar anualmente	\$ 2.520	\$ 2.520	\$ 900 o homem \$ 468 a mulher Total do lar \$ 1.368
Rendimento disponível do lar	\$ 69.480	\$ 69.480	\$ 70.632

Dos exemplos anteriores, conclui-se que:

- Existe desigualdade horizontal, já que, em igual nível de rendimento, os montantes de contribuição são diferentes se os rendimentos procedem de fontes diferentes, e, simultaneamente, se os lares têm composições (em termos de quantidade de recebedores de rendimentos e adultos dependentes) diferentes.
- Existe discriminação contra os lares monoparentais, que são os que contribuem com montantes mais altos em todas as modalidades de contribuição. Nesses tipos de lares, as mulheres se encontram sobrerrepresentadas.

<sup>38</sup> A fim de conseguir maior comparabilidade com os exemplos precedentes, os montantes indicados não incluem as quantidades que integram a cota fixa mensal, correspondentes a contribuições de aposentadorias e à obra social, mas somente o componente do imposto que engloba o imposto de renda e o imposto sobre valor agregado, nesta única soma.

- Existe discriminação contra os trabalhadores independentes, uma vez que, qualquer que seja a conformação do lar, sempre pagam mais impostos que no caso de seus rendimentos serem provenientes do trabalho assalariado. Cabe ressaltar que as mulheres se encontram sobrerrepresentadas entre os trabalhadores independentes de menores rendimentos.
- Existe discriminação contra as mulheres trabalhadoras independentes de menores rendimentos, visto que são as únicas que devem tributar no caso dos lares biparentais com duplo recebedor de rendimentos.
- Os lares biparentais com duplo recebedor e com rendimentos assalariados são os que mais se beneficiam com o sistema de tributação do imposto de renda na Argentina (de fato, para lares de nível de rendimento que estamos apresentando no exemplo, nenhum dos recebedores de rendimento destes lares é contribuinte).
- Ademais, esta situação é potencializada pelo fato de que, pelas características próprias do sistema e dos direitos acordados sob a legislação trabalhista e de Previdência Social, são os trabalhadores deste sistema os que usufruem de benefícios, tais como licenças-paternidades e cobertura de saúde.
- Pelo contrário, os lares monoparentais que contribuem para o sistema de trabalhadores autônomos são os que enfrentam a maior carga relativa no que se refere a seus rendimentos.

Em todos os casos e como mencionamos anteriormente, as normas parecem incentivar o trabalho das mulheres, na medida em que os lares com dois recebedores de rendimento enfrentam menor carga tributária que aqueles nos quais apenas um dos cônjuges recebe rendimentos. Esta conclusão preliminar, entretanto, deve ser matizada à luz dos gastos não devidamente compensados pelo sistema tributário para o cuidado de crianças menores ou pessoas doentes, anciãs ou outros dependentes, já que os pagamentos ou deduções contempladas para esses efeitos estão longe de serem significativas em relação com os custos reais da aquisição desses serviços no mercado. Adicionalmente, a análise realizada demonstra que

as situações de desigualdade horizontal que se verificam afetam, principalmente, lares onde as mulheres se encontram sobrerrepresentadas (particularmente, aqueles com provedores de rendimentos monotributistas e, por outro lado, os lares monoparentais).

## Conclusões e recomendações

Ao longo deste trabalho, foi revisado o esquema de imposto de renda na Argentina a partir da perspectiva da igualdade de gênero. A observação esteve orientada pelos princípios de não discriminação e igualdade fundamental da CEDAW, com o objetivo de identificar quais os elementos da tributação sobre os rendimentos das pessoas reforçam os papéis tradicionais de gênero na sociedade e a desigualdade de gênero, e como pode ser fortalecida a potencialidade da tributação sobre os rendimentos pessoais para atuar positivamente sobre a equidade de gênero.

O imposto de renda sobre as pessoas físicas na Argentina se apresenta como um sistema híbrido, ao menos por duas razões. Em primeiro lugar, porque, se bem se institui como um sistema de tributação individual, incorpora suposições nas quais se aplica uma espécie de tributação conjunta para os integrantes do casamento, como no caso dos rendimentos por fontes não trabalhistas durante a vida conjugal. Em segundo lugar, pelo particular sistema de arrecadação do imposto, que estabelece diferenças para as categorias de contribuição (trabalhadores assalariados, trabalhadores autônomos e monotributistas).

O princípio de tributação individual constitui um valor positivo do sistema, do ponto de vista da equidade de gênero, já que, *a priori*, não deixa de incentivar a geração de rendimentos por parte das mulheres, o que, sim, poderia acontecer se a tributação fosse conjunta, uma vez que, provavelmente, esta situação elevaria a taxa de contribuição extra do imposto.

Contudo, o tratamento que se faz no sistema argentino do rendimento dos componentes da sociedade conjugal pode, eventualmente, matizar esse efeito positivo e incorporar elementos de discriminação contra as mulheres. Em particular e como se destacou ao longo do texto, produz-se uma suposição de discriminação

formal em prejuízo das mulheres, ao torná-las invisíveis como sujeitos de imposto com relação aos rendimentos produzidos pelos “bens rentáveis”. Em tempo, isso põe em evidência o conflito com as normas gerais de Direito Civil, aplicáveis ao sistema patrimonial do casamento, ao acumular, sob a responsabilidade do marido, os rendimentos produzidos por certos bens que puderam ter sido contraídos e administrados pela esposa.

Uma característica importante do sistema de tributação sobre os rendimentos pessoais na Argentina é sua segmentação em três modalidades diferentes: a das pessoas assalariadas, a dos trabalhadores e trabalhadoras independentes ou autônomos, e a dos monotributistas (trabalhadores independentes de baixos rendimentos).

Da análise realizada, conclui-se que o último grupo se encontra discriminado, já que não conta com os mesmos benefícios fiscais à disposição dos trabalhadores assalariados e autônomos. A sobrerrepresentação das mulheres entre as contribuintes monotributistas (com relação à porcentagem de mulheres assalariadas e independentes que tributam rendimentos) torna particularmente relevante o fato de que, nesta categoria, não se permita a suspensão do pagamento do tributo diante da ausência de rendimentos, nem se permitam deduções nem cobranças de taxas de nenhum tipo, nem sequer as vinculadas com os gastos com família.

As deduções permitidas por gastos com família são de particular interesse para uma análise de gênero, mesmo quando as normas não são claras com relação à justificativa da existência de tais deduções. Se fossem justificadas pelo custo adicional em que se deve incorrer para atender às necessidades de cuidado das pessoas dependentes, fica claro que o montante das deduções resulta insuficiente para cobrir estes custos.

Uma característica positiva do esquema na Argentina é que essas deduções são permitidas para os contribuintes de ambos os sexos, com independência de seu estado civil, exclusivamente no que se refere aos filhos/às filhas, ascendentes e descendentes. No caso de uma sociedade conjugal, ambos os cônjuges estão habilitados a gozar das deduções com relação aos filhos comuns, mesmo quando o outro o faça. A situação varia com relação à

conformação de famílias com casais de fato, que se veem prejudicadas pela impossibilidade de deduzir o cônjuge economicamente dependente da base tributável.

A análise realizada ao longo do texto, com relação ao impacto que têm os impostos diretos sobre as diferentes composições familiares, permite algumas conclusões gerais:

- (i) Discriminação formal nas normas de imposto de renda: em termos gerais, as normas que regulam o imposto conforme suas diferentes modalidades de obtenção de renda não resultam discriminatórias formalmente. Existe, contudo, uma situação discriminatória na regulamentação quando se atribui à esposa apenas algumas das rendas que pode obter durante o casamento.
- (ii) Discriminação em prejuízo dos lares encabeçados por casais de fato: sob a modalidade aplicável aos trabalhadores assalariados e aos contribuintes autônomos (à qual se aplicam deduções por gastos com família), o primeiro tipo de lar enfrenta maior carga tributária que o segundo. Isso se deve à impossibilidade de que o receptor de rendimentos se beneficie da dedução por cônjuge outorgada pela Lei do Imposto de Renda aos casais formalmente casados.
- (iii) Discriminação em prejuízo dos lares monoparentais: tal configuração familiar enfrenta uma carga tributária mais elevada que os demais tipos analisados, sob a modalidade de arrecadação do imposto aplicável a trabalhadores assalariados e autônomos. Isso obedece a duas razões: em primeiro lugar, pela base individual da contribuição frente ao mesmo nível de rendimento global, o lar com dois recebedores de rendimento não tributa rendimentos porque, individualmente considerados, nenhum alcança o mínimo não tributável. Em segundo lugar, opera o efeito das deduções por gasto com família: os lares monoparentais não podem realizar a dedução por cônjuge em sua renda, o que determina uma maior base tributável e, dado o caráter progressivo das alíquotas de contribuição, um maior nível de tributação.

- (iv) Discriminação em prejuízo dos lares encabeçados por monotributistas: os lares encabeçados por casais formalmente casados em que ambos os cônjuges recebem rendimentos enfrentam uma carga tributária maior sob a modalidade aplicável a monotributistas que sob a modalidade correspondente aos trabalhadores assalariados. Essa diferença se deve ao fato de que o sistema legal aplicável aos monotributistas não prevê mínimos não tributáveis, não permite deduções por gastos com família nem de nenhum outro tipo.
- (v) Diferenças na cobertura de previdência social: tanto os trabalhadores assalariados quanto os contribuintes registrados como autônomos ou optantes pelo sistema simplificado do monotributo realizam pagamentos à Previdência Social. A enorme disparidade entre os pagamentos que se fazem neste conceito se traduz logo em importantes diferenças em relação aos benefícios que recebem. A cobertura de licença-maternidade, talvez, apenas se encontre disponível para as trabalhadoras assalariadas. Não existe um benefício similar para os contribuintes do imposto de renda registrados como autônomos nem para os pequenos contribuintes. As trabalhadoras de serviço doméstico também não contam com a cobertura da Previdência Social para o caso da maternidade, nem mesmo quando se trata de uma relação de trabalho dependente, devidamente registrada.

Considerando que as mulheres tendem a estar sobrerrepresentadas entre as contribuintes optantes pelo sistema simplificado do monotributo, a impossibilidade de o sistema realizar deduções por gasto com família ou por pagamentos realizados a trabalhadoras de serviço doméstico (recurso geralmente utilizado para as mulheres que ingressam no mercado de trabalho, diante da ausência de serviços de cuidado infantil) tem um impacto importante. Por outro lado, é alarmante a ausência de prestações de Previdência Social vinculadas com a maternidade para todos os casos, com a única exceção das trabalhadoras assalariadas.

Definitivamente, a tributação sobre os rendimentos pessoais na Argentina manifesta alguns elementos de discriminação explícita

e implícita contra as mulheres, os quais deveriam ser corrigidos, a fim de melhorar sua potencialidade para fortalecer a igualdade de gênero. Com relação à primeira, deve ser corrigida a invisibilidade que se produz sobre as mulheres como sujeitos de tributação, no tratamento dos rendimentos da sociedade conjugal.

Com relação à segunda, a correção deveria ser feita no sentido de se pensar um sistema mais homogêneo, que não penalizasse situações particulares de configuração familiar e de nível de rendimento. Particularmente, deveria ser corrigida a discriminação contra os lares monoparentais (e os casais de fato), assim como contra os trabalhadores independentes de baixos rendimentos (monotributistas). Uma vez que nestas manifestações as mulheres se encontram sobrerrepresentadas, esta correção promoveria maior equidade de gênero.

Finalmente, devem ser fortalecidos aqueles elementos que favorecem a igualdade de gênero. O princípio de tributação é um deles. Como se explicou, este é um elemento imprescindível se se deseja que o sistema de tributação sobre os rendimentos não deixe de incentivar a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. A possibilidade de que as mulheres contem com rendimentos próprios é uma necessidade para sua autonomia econômica e, portanto, o sistema de tributação deve andar em consonância com este princípio.

Igualmente, deveria ser revisado o papel que desempenham as deduções por encargos de família. Nesse sentido, um olhar de gênero promoveria maior relação entre tais deduções e as responsabilidades de cuidado que implicam as pessoas dependentes que lhes dão sustento. O fato de que as deduções por encargos de família não se encontram à disposição de todas as pessoas (e particularmente daquelas de menores rendimentos, que diretamente não se constituem como sujeitos de contribuição) leva a pensar que o tema deveria ser abordado fora do sistema de tributação, para conseguir um tratamento mais universal do assunto.

Especificamente, deveria ser promovido o desenvolvimento de uma política pública de cuidado, que garantisse o acesso a esses serviços (infantil e de pessoas mais velhas e de doentes) para todas aquelas pessoas que o requeiram, em condições de igualdade, tanto

no acesso quanto na qualidade. Se existisse um desenvolvimento nesse sentido, a existência de deduções por gastos com família na tributação dos rendimentos pessoais poderia ser revisada.

As conclusões da análise realizada permitem sugerir algumas recomendações preliminares:

- (i) Para aprofundar a análise das implicações do sistema tributário sobre a igualdade, geral e de gênero, é imprescindível contar com informação relevante disponível. A esse respeito, uma primeira necessidade imperiosa é que o governo reveja sua política de desmantelamento do sistema estatístico nacional, manipulação das estatísticas disponíveis e ocultação da informação. Só partindo de um diagnóstico o mais rigoroso possível, podem ser constituídas políticas públicas sensatas. Informação estatística confiável, de boa qualidade, com sistematização periódica e acesso público são requisitos imprescindíveis.
- (ii) Nesta mesma linha, é necessário que a Administração de Rendidas Públicas analise os rendimentos provenientes da arrecadação tributária, desagregando a informação por sexo, e prepare seus informes incorporando esta variável.
- (iii) Deveriam ser eliminadas as regulações tributárias que resultam discriminatórias contra as mulheres: impossibilidade de deduzir gastos com família e pagamentos ao serviço doméstico para os pequenos e médios contribuintes optantes pelo sistema de monotributo.
- (iv) Deveriam ser analisados os mecanismos apropriados para resistir aos efeitos indesejados dos impostos sobre as diferentes composições familiares.
- (v) Seria aconselhável incorporar à Lei de Imposto de Renda uma disposição que expressamente faculte aos dois cônjuges, em casamentos formalizados nos termos da lei ou não, computar todas as deduções em conceito de gastos com família (incluindo a correspondente ao cônjuge).
- (vi) No mesmo sentido, a fim de conseguir maior igualdade entre os diferentes tipos de lares, corresponderia prever a possibilidade de que os lares monoparentais computassem as deduções por gastos com família em dobro.

- (vii) Todo o anterior poderia ser revisado integralmente, mediante a implementação de um sistema integrado de transferências fiscais, que distribua benefícios universais por gastos com família e se financie de maneira progressiva.
- (viii) É imprescindível revisar a longa lista de isenções no imposto de renda, que, pelas múltiplas razões detalhadas neste trabalho, são fontes de desigualdade vertical e horizontal.
- (ix) Finalmente, é imprescindível estabelecer os mecanismos adequados que outorguem cobertura de Previdência Social no que se refere à maternidade em outras formas de emprego, além do caso do trabalho assalariado.

A avaliação destes aspectos não deveria estar ausente das considerações de funcionários/funcionárias e integrantes do Congresso Nacional, ao discutir mudanças nas políticas tributárias. A perspectiva de gênero, com o objetivo de tornar visível o impacto diferencial que os tributos podem ter sobre homens e mulheres, e sobre suas diferentes composições familiares, deveria ser integrada à discussão de um sistema tributário para a República Argentina.

## Bibliografia

ALSTOTT, Anne. Tax policy and feminism: Competing goals and institutional choices. *Columbia Law Review*, New York, v. 96, n. 8, p. 2001-2082, dec. 1996.

BARNETT, Kathleen; GROWN, Caren. *Gender impacts of government revenue collection: The case of taxation*. London: Commonwealth Secretariat, 2004. (Economic Paper Series)

BIRD, Richard; MILLER, Barbara. The incidence of indirect taxes on low-income households in Jamaica. *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, v. 37, n. 2, p. 393-409, jan. 1989.

DE VILLOTA, Paloma. Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España. In: \_\_\_\_\_. (Ed.) *Economía y género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización: Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: Icaria, 2003. p. 295-339.

ELSON, Diane. *Budgeting for women's rights: Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2006.

HUBER, Evelyne. *Gendered implications of tax reform in Latin America: Argentina, Chile, Costa Rica and Jamaica*. (Working Paper). Geneva: UNRISD, 2003.

RODRIGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. *Todo por dos pesos (o menos): Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral*. (Documento de Trabajo 31). Buenos Aires: CIEPP, 2001.

\_\_\_\_\_. *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. Santiago: CEPAL, 2007. (Serie Mujer y Desarrollo 90).

\_\_\_\_\_. *Gastos, tributos y equidad: Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*. (Documento de Trabajo 66). Buenos Aires: CIEPP, 2008.

SALIM, J.; D'ANGELA, W. *Simplified regime for small taxpayers*. Monotributo. Buenos Aires: AFIP Studies Department, 2006.

SMITH, Terence. Women and Tax in South Africa. In: BUDLENDER, Debbie. (Ed.) *The fifth women's budget, Cape Town and Pretoria*. South Africa: IDASA, 2000.

SPISSO, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario*. Buenos Aires: Ed. Lexis Nexis, Third Edition, 2007.

STOTSKY, Janet. How Tax Systems Treat Men and Women Differently. *Finance and Development*, Washington, DC, v. 34, n. 1, p. 30-33, mar. 1997.

## México: colaboração com uma ampla gama de atores

Este texto<sup>1</sup> descreve o desenvolvimento da iniciativa mexicana de orçamentos sensíveis a gênero. Esta começou como o esforço de uma rede nacional feminista, à qual se integrou, em seu primeiro ano, um centro de pesquisa especializada em análise de orçamento e, mais tarde, alcançou estruturas governamentais. Ao longo do tempo, o processo incorporou experiências, esforços e o trabalho de outras redes e organizações, e inseriu o tema dos orçamentos sensíveis a gênero como item da agenda política, ganhando força devido à sua diversidade e por integrar dois componentes em uma empreitada predominantemente política. Esses elementos são as capacidades ativas de *advocacy* de organizações de mulheres e as sólidas habilidades técnicas do centro de pesquisa.

A primeira parte deste capítulo descreve como a iniciativa surgiu, de modo a ilustrar a força dos grupos que estão por detrás dela e a dinâmica do processo. A segunda parte se concentra nas mudanças operadas no governo e na maneira como a reconfiguração da agenda política foi usada para levar a experiência adiante. A terceira parte descreve como a colaboração com um setor selecionado, o Departamento de Saúde, ampliou o escopo da iniciativa. O capítulo termina com uma análise das forças e fraquezas e também oferece uma perspectiva sobre o que poderia ter sido feito de forma diferente.

---

Texto original: HOFBAUER, Helena. Mexico: Collaborating with a wide range of actors. In: BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy. *Gender budget make more cents: country studies and good practices*. London: The Commonwealth Secretariat, 2002. p. 84-97.

<sup>1</sup> Foram respeitados os tempos descritos pela autora, levando-se em conta que essa experiência foi relatada durante o processo de sua implementação. (N.E.)

## Como a iniciativa começou

Em 1993, uma ampla gama de organizações de mulheres, feministas e acadêmicas se reuniu para pensar a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), que aconteceria no Cairo, em 1994. As participantes estavam preocupadas com a imposição de políticas de controle de população a mulheres pobres em países em desenvolvimento. Seu principal objetivo era colocar a questão das mulheres como seres humanos detentores de direitos humanos no centro do debate. A Conferência do Cairo acabou acontecendo na hora e no lugar certos para se demandar uma mudança radical na perspectiva predominante. A Conferência não estabeleceu a redução da população como meta. Em vez disso, foi feito um grande avanço dos direitos reprodutivos para todos os seres humanos. Além disso, foi alcançada uma compreensão mais **humana**<sup>2</sup> dos objetivos de desenvolvimento e das desigualdades de gênero subjacentes na sociedade (ESPINOSA, 1999, p. 27).

Essa colaboração inicial entre diversos grupos mexicanos evoluiu e se transformou no Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población (Foro), uma rede que abarca quase 80 organizações de mulheres que atuam em 17 dos 32 estados do país. O principal objetivo do Foro é garantir que os acordos firmados e as referências estabelecidas no Cairo por 184 países se tornem uma realidade.

Em 1999, data em que aconteceu a primeira revisão do Programa de Ação (PoA, no original) da CIPD, houve uma preocupação generalizada entre as organizações feministas de que a perspectiva de saúde reprodutiva adotada no Cairo pudesse ser deixada de lado. Acreditava-se que os governos argumentariam que essa abordagem holística era cara demais para ser posta em prática de forma consistente. Ao mesmo tempo, as organizações suspeitavam que os compromissos financeiros, tanto dos governos quanto de agências multilaterais, não haviam sido implementados. O PoA declara, de forma explícita, que dois terços dos recursos alocados para “desenvolvimento humano” em países em desenvolvimento deveriam originar-se de recursos nacionais. Declara ainda que,

<sup>2</sup> Destaque da autora.

além dos 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) para assistência ao desenvolvimento, 5,7 milhões de dólares deveriam ser canalizados dos países do Hemisfério Norte para as nações do Hemisfério Sul.

Motivado pela necessidade de saber a posição do México como nação em relação às metas financeiras da CIPD, um grupo de pesquisadoras de alto nível do Foro realizou uma análise inicial de tendências nos programas e gastos federais com saúde reprodutiva. O estudo descobriu que, entre 1993 e 1996, os gastos públicos com saúde reprodutiva caíram 33% em termos reais, enquanto que o gasto do governo com saúde em geral caiu surpreendentes 36%. O Programa Nacional de Saúde Solidariedade, do Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS-Solidaridad, no original), que apoia as pessoas mais pobres no México, recebia alocação de apenas 3,8% do orçamento federal de saúde de 1996 para atender às necessidades de mais de 14 milhões de pessoas.

Além disso, estudos de caso realizados em quatro estados ilustraram a aplicação restrita do conceito de saúde reprodutiva. A pesquisa destacou as iniquidades enfrentadas por diferentes grupos de mulheres em relação a métodos contraceptivos, à mortalidade materna e à atenção integral à saúde. A análise observou diversos eixos da discriminação, como classe, etnicidade e divisão urbano-rural.

Simultaneamente, uma série de oficinas sobre finanças públicas para mulheres que exercem posições de liderança foi lançada pela Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia (Equidad), uma organização feminista que opera com a rede nacional do Foro. O estudo pioneiro do gasto com saúde reprodutiva, unido à oportunidade de ter agentes públicos lidando com questões de orçamento federal, enfatizou a necessidade crítica de ferramentas que defendam uma alocação de recursos mais sensível a gênero.

Enquanto isso, a pressão para integrar uma perspectiva de gênero às instituições públicas e processos de elaboração de políticas aumentou. A criação de comitês estaduais e federais sobre gênero e equidade representou uma oportunidade para que as mulheres expressassem, formalmente, seus pontos de vista políticos e, assim, influenciassem as políticas públicas. Como resultado direto

da criação de uma Secretaria de Gênero no Departamento de Desenvolvimento Social, uma provisão para a igualdade de gênero foi estabelecida como parte da estrutura operacional dos programas de combate à pobreza. Essa provisão declarou que todos os programas deveriam alocar 50% de seus recursos às mulheres.

### **Foco em programas de combate à pobreza: construindo uma iniciativa conjunta**

Em 2000, a Equidad e o Fundar (um *think-tank*<sup>3</sup> dedicado, principalmente, à pesquisa aplicada ao orçamento como forma de promover a democratização) deram início a um projeto conjunto de análise de orçamentos sensíveis a gênero. O projeto operado na esfera federal e também em quatro estados começou com o treinamento e a colaboração com grupos pertencentes ao Foro, uma associação política feminista chamada Diversa e a rede Milenio Feminista (Milenio). O esforço colaborativo atingiu um público amplo, unindo dois componentes essenciais: as sólidas habilidades técnicas de um centro de pesquisa e a ampla experiência de *advocacy* de organizações e redes feministas. No início, a iniciativa foi apoiada pela Fundação Ford, bem como pela Population Action International e pelo General Services.

Em seu primeiro ano, essa iniciativa colaborativa se concentrou em 21 programas de combate à pobreza, financiados pelo governo. Duas questões cruciais foram examinadas: primeiro, “se” e “como” programas com estruturas neutras reconheciam e lidavam com os limites e dificuldades estruturais enfrentados pelas mulheres. Segundo, examinou-se se as necessidades imediatas das mulheres estavam sendo atendidas e se havia capacitações dirigidas ao fortalecimento delas.

Na esfera estadual, a análise se concentrou em duas ações específicas da estratégia de combate à pobreza. A primeira foi um projeto de extensão da saúde básica às comunidades que não têm acesso formal aos serviços de saúde (Programa de Ampliação de Cobertura – PAC). O segundo foi o programa de combate à

<sup>3</sup> Uma instituição ou um grupo de pesquisa especializado. (N.T.)

pobreza do governo federal, Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA). O PROGRESA é considerado a abordagem mais abrangente e importante para a redução da pobreza por parte do governo mexicano, abrangendo saúde, educação e nutrição. O PAC operou com um empréstimo de cinco anos do Banco Mundial, enquanto o PROGRESA é financiado diretamente pelo governo.

O foco da iniciativa nos setores mais pobres e marginalizados da população mexicana foi de particular importância, dado o contexto socioeconômico. As crises econômicas dos anos 1980 levaram o governo a implementar uma série de programas de estabilização econômica e ajuste estrutural. A moeda foi desvalorizada, a austeridade fiscal imposta e o gasto público enquanto percentual do PIB foi reduzido de forma consistente. Essas medidas tiveram impacto direto na sociedade e, especialmente, sobre as mulheres vivendo em situações próximas à pobreza. Os salários reais caíram, e os recursos disponíveis para atender às necessidades básicas diminuíram. Como resultado da redução das oportunidades de emprego e do crescimento negativo dos salários, a pobreza extrema afetou 27 milhões de pessoas em 1999, segundo dados oficiais, e o dobro disso segundo pesquisadores independentes (BOLTVINIK, 2000, p. 12).

Pesquisas (VINAY et al., 2001) também descobriram que a metade de todos os programas de combate à pobreza registrou cortes de 2000 a 2001. Esses cortes afetaram a nutrição, a moradia, o emprego temporário e os serviços à comunidade. Dentre os 21 programas analisados em maior detalhe, apenas quatro tinham foco específico nas mulheres, enquanto seis faziam referência explícita à perspectiva de gênero em suas diretrizes. Desses seis, a metade sofreu cortes. Foi difícil estimar a real quantidade de dinheiro gasto com as mulheres em cada programa por causa da falta de informações desagregadas por sexo. Tanto o PROGRESA quanto o PAC contavam, para sua operação, com a extensão dos papéis tradicionais das mulheres nas áreas de nutrição, saúde e reprodução, o que implica trabalho adicional e não remunerado.

Pesquisas desenvolvidas na esfera subnacional (AGUILAR, no prelo; FREYERMUTH, no prelo) identificaram uma visão limitada no que se refere às necessidades de saúde das mulheres. Em geral, os conceitos de serviços abrangentes de saúde e reconhecimento

das iniquidades de gênero não estavam presentes. Os critérios usados para selecionar as doenças que seriam enfrentadas pelo programa não conseguiram estabelecer, claramente, as situações epidemiológicas diferentes de mulheres e homens. Apesar de o PAC incluir, entre suas 13 ações, três que são orientadas especificamente para as mulheres, a omissão dos critérios de gênero resultou em uma alocação ineficiente dos recursos. Mais ainda, as ações específicas para enfrentar os problemas de saúde da mulher não foram implementadas sob uma perspectiva de gênero.

### **Mudança no governo: novo espaço de participação e um foco na saúde**

Em julho de 2000, uma mudança histórica deu nova forma à paisagem política no México. Após mais de 70 anos de domínio exclusivo do Partido Revolucionario Institucional (PRI), o Partido Acción Nacional (PAN), de centro-direita, ganhou a eleição federal. Como em outros processos de transição, reconheceu-se que a mudança abriria importantes janelas de oportunidades para influenciar a agenda do novo governo. No entanto, o movimento feminista também expressou preocupação com a possível promoção de uma agenda conservadora. O tempo era crucial para a definição de espaços de participação e sua plena utilização de maneira a assegurar uma contribuição para as políticas dos anos seguintes.

### **Fórum sobre gênero e saúde**

A pesquisa inicial do Foro e as atividades desenvolvidas em relação a gastos específicos com as mulheres e programas de combate à pobreza pelas organizações Equidad e Fundar possibilitaram que esta iniciativa de orçamento levasse adiante o tema dos gastos sensíveis a gênero.

No início de 2001, tiveram início as discussões entre diferentes grupos envolvidos na iniciativa de orçamentos sensíveis a gênero e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), visando a promover um espaço concreto para lidar com as políticas de saúde. A Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Fundo

de População das Nações Unidas (FNUAP) e o Departamento de Saúde fizeram parte do esforço.

Em um ambiente de abertura e diálogo, um fórum de três dias foi oficialmente endossado pelo Departamento de Saúde. O principal propósito do evento foi gerar propostas que seriam usadas no desenvolvimento do programa setorial do Departamento, com duração de seis anos. O fórum teve uma agenda ambiciosa, cobrindo uma ampla variedade de tópicos relativos ao ciclo de vida completo das mulheres. Também foi espaço para o anúncio de um novo programa de governo, chamado Mulher e Saúde, com o objetivo de transversalizar gênero em todo o setor de saúde.

Plenárias lidando com questões gerais de gênero e saúde foram presididas pelo ministro da Saúde, com a participação de especialistas nacionais e internacionais. Essas sessões deram o tom dos grupos de trabalho multidisciplinares, que se concentraram em problemas específicos de forma colaborativa e interdisciplinar. Cada sessão apresentava três perspectivas: das agências governamentais, das instituições acadêmicas e de pesquisa e da sociedade civil.

A plenária de encerramento do fórum foi usada para introduzir um novo elemento à discussão: a necessidade de avançar em direção a um orçamento de saúde sensível a gênero. A apresentação, nesta sessão, destaca as dificuldades enfrentadas pela pesquisa inicial do Foro devido à falta de informações e dados desagregados por sexo. A impossível tarefa de identificação das dimensões orçamentárias de diversos componentes de unidades ou programas específicos, assim como de seus beneficiários, foi destacada. Outras complicações foram mencionadas, como as dificuldades de relacionar alocações orçamentárias e as avaliações, os impactos e, por último, mas não menos importante, a eficiência (HOFBAUER, 2001).

### **Contribuições para o Programa Nacional de Saúde e passos seguintes**

Como resultado do fórum, várias propostas específicas relacionadas a todos os tópicos cobertos pela plenária e pelas sessões de

trabalho foram entregues, pessoalmente, ao ministro da Saúde para que fossem usadas na construção do Programa Nacional de Saúde.

A reforma legislativa, a elaboração e avaliação do programa, a pesquisa e o treinamento, a comunicação, os orçamentos sensíveis a gênero e a necessidade de serviços abrangentes, incluindo a saúde mental, os diferentes tipos de dependências e a violência, foram temas que receberam destaque nas propostas.

Essas ações, as amplas coalizões que estão por trás delas, a seriedade das propostas e o compromisso do Departamento de Saúde tornaram possível o início de um relacionamento construtivo e colaborativo. Além disso, a criação de um comitê técnico no programa Mulher e Saúde, que teve como objetivo consolidar e acompanhar essas propostas, foi sugerida e bem recebida. O comitê foi composto por uma diversidade de atores, a fim de contribuir para a transversalização de gênero em todo o grupo de atividades realizadas pelo Departamento. Grupos de trabalho foram definidos, e foi criado um grupo de orçamento sensível a gênero. A ideia dos orçamentos sensíveis a gênero tinha, assim, alcançado a agenda política e obtido endosso formal.

## **Uma olhada no processo: a diferença entre conhecer o caminho e percorrê-lo**

### **Passos iniciais**

Como parte das atividades desenvolvidas no programa Mulher e Saúde, foi realizada uma revisão da estrutura programática de todo o Departamento de Saúde. A revisão buscou formas concretas de dar os passos iniciais para a introdução de critérios de gênero na estrutura principal do projeto. Apesar de ter acontecido durante o primeiro estágio de elaboração do orçamento da nova administração, propostas específicas para modificar a estrutura programática não foram encaminhadas. Por conta tanto da falta de experiência da administração quanto da falta de tempo, os agentes do programa e do orçamento se detiveram, estritamente, em formatos “provados e testados”.

Simultaneamente e ao longo do restante de 2001, a iniciativa mexicana de orçamentos sensíveis a gênero desenvolveu diferentes abordagens para alcançar departamentos do governo, comitês no Congresso, parte do mecanismo nacional para as mulheres, a mídia e outras organizações da sociedade civil. Na esfera nacional, várias oficinas de treinamento e sensibilização foram conduzidas, e um evento formal foi lançado no Congresso pela Equidad e por uma grande coalizão de ONGs demandando “gastos mais equitativos”. Dessa maneira, o tema foi ganhando crescente atenção.

Essas atividades foram ainda mais fortalecidas e complementadas pelo trabalho na esfera subnacional. A equipe em Chiapas envolveu seu recém-eleito governo de província. Eles organizaram oficinas para agentes públicos e para o Instituto Nacional das Mulheres, de caráter estatal, e enviaram os resultados de sua análise a departamentos do governo. Sua longa experiência em questões de saúde, particularmente no campo da mortalidade materna, e sua sólida análise técnica abriram espaços para o diálogo e a participação.

A equipe de trabalho em Queretaro inseriu sua pesquisa de orçamento e atividades na campanha mais ampla Mulheres de Olho no Banco Mundial, que operou em vários estados do país. Como resultado disso, eles também se envolveram diretamente com as estruturas federais e estaduais de governo, particularmente aquelas responsáveis pela implementação do pacote de extensão da saúde (PAC). As relações amigáveis estabelecidas com o Departamento de Saúde, os resultados de suas pesquisas e o trabalho político de inclusão de orçamentos sensíveis a gênero na agenda promoveram mais oportunidades de diálogo e troca.

### **O segundo passo: uma oficina para agentes públicos**

Ao longo dos últimos quatro meses de 2001, o programa Mulher e Saúde e os grupos envolvidos na iniciativa de orçamentos sensíveis a gênero começaram a planejar uma oficina. O público-alvo eram os agentes públicos que estavam implementando programas de ampliação da saúde para os setores mais pobres da sociedade. A partir de experiências anteriores, a oficina tratou de assuntos gerais relacionados a gênero, com o objetivo de promover a compreensão

das diferenças socialmente construídas entre homens e mulheres. Para ilustrar o impacto diferenciado de programas definidos como neutros sobre mulheres e homens (e sobre diferentes grupos de mulheres e homens), o grupo escolheu se concentrar em dois dos 13 componentes do pacote básico de saúde: *diabetes mellitus* e planejamento familiar. Essa oficina foi a primeira tentativa formal de levar os agentes envolvidos no planejamento, orçamento e na elaboração de programas do Departamento de Saúde a uma oficina para discutir orçamentos sensíveis a gênero.

A sessão de trabalho ilustrou as diferenças na elaboração, priorização e alocação de recursos resultantes de um foco em gênero. Os exercícios práticos realizados se basearam em informações oficiais, cobrindo o seguinte:

- a informação epidemiológica que o próprio Departamento de Saúde gera;
- as estruturas normativas e procedimentos que regulam as ações governamentais relacionadas ao planejamento familiar e ao *diabetes mellitus*;
- o perfil sociodemográfico de um estado específico e
- os componentes programáticos do PAC e suas alocações orçamentárias.

Após uma série de perguntas respondidas ao longo do dia, ficou evidente que, para atender às necessidades específicas de mulheres e homens de forma consistente, critérios adicionais teriam que ser incorporados, e recursos deveriam ser alocados adequadamente. Além disso, ficou claro que, para promover alocações de orçamentos sensíveis a gênero, é preciso que ocorra um processo similar em cada uma das unidades do Departamento. Esse trabalho ofereceu uma perspectiva sobre o cronograma dentro do qual o conceito de orçamentos sensíveis a gênero avança.

Novamente, apesar de trabalhar durante o estágio de formulação do processo do orçamento, não poderiam ser esperadas grandes mudanças. Vontade, compromisso e endosso oficial garantiram tal oportunidade, mas a capacidade para desenvolver um

processo abrangente de amplo alcance, com o objetivo de tornar o orçamento sensível a gênero, está apenas tomando corpo.

### Um guia inicial sobre orçamentos sensíveis a gênero para o Departamento de Saúde

A construção de conhecimento na área de orçamentos sensíveis a gênero entre os agentes públicos, de forma ampla e consistente, é um passo muito necessário para transformar o compromisso expresso e a abertura do Departamento de Saúde em resultados reais. É um duplo desafio. Por um lado, significa ilustrar, repetidamente, a necessidade e a lógica por detrás da elaboração programática sensível a gênero e das alocações de recursos. Isso, por si só, representa um longo caminho. Por outro lado, a iniciativa mexicana tem que dar um salto conceitual da análise de gênero do orçamento para a formulação de orçamentos sensíveis a gênero. Apesar de a iniciativa não ser responsável pela elaboração do orçamento propriamente dito e, por isso, não conhecer os detalhes técnicos internos, é crescente a necessidade urgente de ter sugestões claras sobre como sensibilizar o orçamento para gênero.

Reconheceu-se que, sem explicar claramente o que são os orçamentos sensíveis a gênero e as implicações de seu desenvolvimento, o avanço estaria limitado a poucos gastos específicos. Portanto, ficou decidido que o passo mais adequado era conseguir uma sensibilização mais ampla. Como resultado, os estudos de caso discutidos na oficina e também outros documentos sobre orçamentos sensíveis a gênero foram compilados em um guia publicado pelo Departamento de Saúde. Esse guia foi distribuído a cada diretoria, unidades locais de departamentos e institutos, além de serem entregues a autoridades locais de saúde em meados de 2002.

A mensagem do guia é clara e simples: os orçamentos e programas não são neutros, gênero e sexo não são a mesma coisa, e, para atender às necessidades das mulheres e dos homens de diferentes grupos, as diferenças e oportunidades socialmente construídas teriam de ser reconhecidas. Equidade, transparência, prestação de contas, eficiência e efetividade são explicadas como

alguns dos produtos positivos da alocação de recursos sensível a gênero. Finalmente, as perguntas que guiaram a oficina com os agentes do Departamento de Saúde e as conclusões alcançadas para cada caso são discutidas, de forma a sugerir uma abordagem para alcançar esses objetivos.

O guia será o primeiro de uma série de publicações da gestão. O Departamento de Saúde acompanhará o envolvimento de, pelo menos, algumas unidades nos processos apoiados para dar início à nova fase de planejamento com uma perspectiva de gênero e a análise já em andamento. Nas palavras do ministro da Saúde, “o Ministério está comprometido com o desenvolvimento de uma metodologia para a formulação sensível a gênero dos orçamentos setoriais [...] com o objetivo de atingir, progressivamente, a institucionalização ao longo desta gestão” (citado em HOFBAUER et al., 2002, p.15).

### **Atividades adicionais da iniciativa de orçamento para as mulheres**

De forma paralela às atividades do Departamento de Saúde, a iniciativa mexicana de orçamentos sensíveis a gênero vem crescendo e diversificando-se. Após dois anos de um projeto colaborativo conjunto com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre orçamento e capacidade analítica entre os grupos participantes da iniciativa, vários e diferentes programas surgiram. O interesse continuou a crescer, e as oportunidades continuaram a surgir.

### **Mortalidade materna**

Um dos projetos atualmente realizados pela Fundar, com dois grupos estaduais do Foro e da Equidad, tem o objetivo de avaliar o impacto da alocação orçamentária dos recursos na redução da mortalidade materna. Apesar de no México, essa taxa refletir uma tendência de baixa (de 5,4 por 10 mil nascidos vivos, em 1990, para 4,9 por 10 mil nascidos vivos, em 1999), esse resultado ainda coloca o país em uma posição consideravelmente distante das metas acordadas no Cairo. De acordo com o relatório oficial do Departamento de Saúde, 68,3% das mortes maternas

ocorrem entre a população que não tem assistência da seguridade social. Dessa forma, a mortalidade materna está intimamente relacionada à falta de acesso a serviços de saúde e emergência.

Esse projeto incluiu o estado de Oaxaca e continua o trabalho em Chiapas - estados que têm os maiores índices de mortalidade materna do país. O projeto parte de pesquisa, trabalho de campo referente ao acesso, à qualidade e à disponibilidade de serviços necessários e também do escopo das ações que estão sendo implementadas.

### **Descentralização**

O projeto Cidadania Participativa e Transparência Governamental para o Gasto Público Sensível a Gênero se concentra na prestação de contas e, sobretudo, na construção de uma cidadania participativa capaz de exercer um papel ativo de *advocacy* e monitoramento da distribuição de recursos orçamentários. É realizado pela Equidad, com três equipes trabalhando na esfera estadual em Chiapas, Oaxaca e no Distrito Federal. A Fundar está envolvida com os aspectos técnicos do projeto.

Os participantes, tanto em Chiapas quanto no Distrito Federal, estão analisando os recursos descentralizados para os serviços de saúde, enquanto a iniciativa em Oaxaca tem o objetivo de construir o papel das mulheres em processos de tomada de decisão relacionados à alocação de recursos descentralizados de fundos de combate à pobreza na esfera municipal.

O principal objetivo do projeto de descentralização é contribuir para o aumento dos gastos públicos sensíveis a gênero e para a transparência nos orçamentos públicos. O projeto espera fazer isso por meio da defesa da prestação de contas governamental e de propostas de mudanças concretas nas políticas públicas nas esferas estadual e federal.

### **Mecanismos nacionais e subnacionais para as mulheres**

Ao longo de 2001, a iniciativa de orçamentos sensíveis a gênero começou a interagir com os mecanismos nacionais e subnacionais relacionadas às mulheres. Propostas para incluir os orçamentos

sensíveis a gênero no Programa Nacional Pró-Equidade, responsável por estruturar as atividades do mecanismo nacional para as mulheres, foram apresentadas em uma consulta nacional realizada pelo governo. Houve ações de treinamento e apresentações em vários estados em todo o país.

No início de 2002, com o apoio do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), foi realizada uma oficina inicial de dois dias para o Instituto Nacional das Mulheres. Subsequentemente, teve início um projeto formal de colaboração entre o Instituto, a Fundar e a Equidad. O principal objetivo é identificar formas concretas para que o Instituto possa exercer sua função de transversalização de gênero em todos os setores do governo com vistas a promover os orçamentos sensíveis a gênero.

Seguindo o exemplo do trabalho com o Departamento de Saúde, serão realizados treinamento e análise dos critérios programáticos em outros setores. Simultaneamente, uma sessão de oito horas sobre orçamentos sensíveis a gênero foi incluída em um treinamento abrangente sobre gênero e políticas públicas. Esse treinamento será direcionado, principalmente, aos agentes dos órgãos estaduais para as mulheres e a outros departamentos.

### Lições e desafios pendentes

Escrever este artigo significou refletir sobre os diferentes aspectos que fizeram com que a iniciativa mexicana de orçamentos sensíveis a gênero mexicana adquirisse seu formato atual. Sentar e tomar notas dos processos nos quais estamos envolvidos no dia a dia é algo que, infelizmente, a maioria das pessoas se esquece de fazer por estar sob a contínua pressão de ter que responder a demandas imediatas. Essa reflexão é, no entanto, crucial para identificar aqueles elementos que dão força ao que estamos fazendo, bem como outros que necessitem ser desenvolvidos da melhor maneira possível.

A primeira força da nossa iniciativa repousa na colaboração existente entre diversos atores com habilidades complementares. Isso é de particular importância, dado o espaço inicial ocupado pela iniciativa na sociedade civil. Por um lado, a visão política

aguçada e a capacidade de *advocacy* das organizações de mulheres, somadas à habilidade de inaugurar processos por meio da legitimidade de suas redes amplas e de alcance nacional, são um elemento fundamental. Por outro lado, o desenvolvimento de uma sólida capacidade de pesquisa, assim como de argumentos claros baseados nelas, tem sido crucial para criar condições de diálogo técnico com os responsáveis pelos orçamentos. Provavelmente, a combinação desses dois fatores, ilustrados como os dois eixos da análise orçamentária aplicada, representa a força mais importante da iniciativa mexicana. A análise orçamentária está fadada ao fracasso se ficar restrita a documentos acadêmicos, que são distantes das reais preocupações e, por isso, não funcionam como impulsores das ações de pessoas reais. De maneira similar, o exercício do *advocacy* sem informações sólidas não irá muito longe.

Essa primeira força é a base da capacidade da iniciativa de criar uma consciência sobre a necessidade da existência de orçamentos mais equânimes e sensíveis a gênero. Uma segunda força diz respeito à capacidade de colocar a questão dos orçamentos sensíveis a gênero e do gasto equânime na agenda política. A influência que a iniciativa ganhou, por meio da sensibilização de diversos atores que levam a mensagem adiante, é um elemento importante.

O processo de estabelecer oportunidades de diálogo e colaboração com o governo, de certo modo, foi um resultado da mudança da paisagem política geral do país. Nesse sentido, as oportunidades que surgem quando um governo fala de mudanças profundas são inestimáveis ao embarcar-se em propostas que questionam o que foi feito anteriormente. Os orçamentos sensíveis a gênero questionam os paradigmas predominantes. Estes, com frequência, são revisados, pelo menos em certa medida, quando mudanças significativas ocorrem no governo.

As oportunidades de colaboração e a posição na qual a iniciativa mexicana se encontra ressaltam o sucesso de suas fases iniciais. Também sugerem um conjunto de desafios completamente novos e salientam questões não resolvidas. É nesse ponto que alguns dos maiores desafios das iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero no mundo aparecem. O que é preciso ser feito uma vez

que ele, de fato, começa a acontecer? Que capacidades precisam ser desenvolvidas a fim de viabilizar as forças necessárias, tanto em termos de habilidades quanto de recursos humanos, para transformar o compromisso e a disposição das agências governamentais em ações concretas?

Apesar do envolvimento das redes de base ampla, dos grupos de defensores e das organizações comunitárias em alguns projetos, um dos desafios enfrentados pela iniciativa mexicana é que a participação ainda é bastante limitada. Por conta das habilidades técnicas necessárias, tem sido extremamente difícil criar mensagens que fortaleçam as mulheres que não estão participando do processo, para que elas tenham seus papéis ampliados nesses ambientes.

Outro desafio é ter a capacidade de fazer um processo, como o da iniciativa mexicana na área de saúde, replicável em outros setores. É possível criar o mesmo nível de influência para a educação e as questões de emprego e moradia, por exemplo? Uma perspectiva nos faz acreditar que, ao ser inaugurado esse processo, envolverem-se nele por completo [os interessados] e serem alcançados resultados concretos, a necessidade de gastos equânimes e sensíveis a gênero será “modelada”, tornando-se, assim, passível de ser replicada. Outra visão aponta que, caso haja a possibilidade de se desenvolver o mesmo nível de influência nos demais temas, um processo similar, de longo prazo, desenvolvido passo a passo, terá que ser seguido.

Por último, o alcance de certo nível de conscientização acerca do tópico, bem como do compromisso e da disposição de setores específicos, sugere apenas um êxito parcial, nomeadamente, o destaque dado para uma necessidade não atendida. A outra metade envolve a implementação, de fato, dos orçamentos sensíveis a gênero, por meio do desenvolvimento de estratégias que podem demandar uma combinação diferente de conscientização pública e capacidades técnicas. Nesse sentido, as diferenças entre conhecer o caminho e percorrê-lo ainda precisam ser exploradas.

## Bibliografia

AGUILAR, P. *Report on State Activities*. Queretaro. (prelo).

BOLTVINIK, Julio. El Error de Levy. *La Jornada*, México, DF, 25 feb. 2000.

ESPINOSA, Gisela; PAREDES, Lorena; RODRÍGUEZ, V. Salud sexual y reproductiva en México: los programas, los procesos, los recursos financieros. In: ESPINOSA, Gisela (Coord.). *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México*. México: El Atajo Ediciones; Univ. Autónoma Metropolitana/Xochimilco; Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, 1999. p. 25-171.

FREYERMUTH, Graciela. *Report on State Activities: Budget allocation to the health sector in the state of Chiapas*. (prelo).

HOFBAUER, Helena. Presupuestos con enfoque de género: el caso de salud. In: SEMINÁRIO GÉNERO Y POLÍTICA DE SALUD, mar. 2001, Mexico DF.

\_\_\_\_\_; SÁNCHEZ, Dora; ZEBADÚA, Verónica. *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*. México: Secretaría de Salud, 2002.

VINAY, Claudia; HOFBAUER, Helena; PÉREZ-FRAGOSO, Lucia; MARTÍNEZ, Concepción. *Mujeres y Pobreza: el presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*. México: Fundar; Equidad de Género, 2001.

## Austrália: o enfoque mandarim sobre orçamentos sensíveis a gênero

A Austrália tem um sistema político federativo composto de seis governos estaduais, dois governos de territórios e o governo da Commonwealth (ou federal).<sup>1,2</sup> Este documento descreve a experiência da Austrália com orçamentos de gênero na esfera federal, cuja introdução se deu em 1984. O documento também destacará experiências nas esferas infranacionais, visto que os governos estaduais e dos territórios seguiram o exemplo do federal.

Em 1972, um novo governo federal foi eleito na Austrália, com o compromisso eleitoral de tornar o governo mais sensível às [demandas das] mulheres. As feministas recrutadas com esse propósito – que ficaram conhecidas como “femocratas”<sup>3</sup> – desenvolveram um modelo de mecanismos de políticas para mulheres que enfatizou a importância de priorizar a análise de gênero em processos centrais de políticas. Desde o início, elas tinham uma clara percepção

---

Texto original: SAWER, Marian. Australia: the mandarin approach. In: BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy. *Gender budget make more cents: country studies and good practices*. London: The Commonwealth Secretariat, 2002. p. 43-64.

<sup>1</sup> Para evitar confusões, vamos nos referir ao governo da Commonwealth na Austrália como governo federal sempre que possível. (N.A.)

<sup>2</sup> Essa observação feita pela autora deve-se ao fato de a Austrália ser um dos Estados membros da Commonwealth (ex-Comunidades das Nações Britânicas) que se constituem como monarquias constitucionais parlamentaristas, tendo como chefe de Estado simbólico o/a monarca do Reino Unido. A Austrália e alguns (não todos) países membros da Commonwealth são, então, chamados **reinos da Comunidade das Nações** (em inglês, *Commonwealth realms*) – o que não significa que os governos destas nações estejam unificados. (N.E.)

<sup>3</sup> Como o termo não tem correspondente em português, aceitamos criar um neologismo que se aproxime da noção australiana. (N.E.)

de que as políticas centrais, tais como tarifas, política industrial e relações de trabalho, tinham maior impacto sobre a vida das mulheres que os gastos relativamente pequenos com programas de serviços voltados para estas ou para as crianças, ou programas de equidade nas áreas de educação e emprego. A intenção aqui não é subestimar a importância da abordagem inovadora para a prestação de serviços às mulheres e para o desenvolvimento de políticas nacionais que a presença das femocratas tornou possível. Entretanto, foi seu foco no monitoramento e controle de políticas o que mais se destacou.

Em meados da década de 1970, o centro de mecanismo de políticas para mulheres da Austrália estava situado no principal órgão de coordenação de políticas do governo federal, o Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinete. O que veio a se tornar o Escritório para o Status da Mulher (OSW) tinha a responsabilidade de analisar todo material submetido ao Gabinete quanto aos impactos de gênero, não importando de que área do governo ele viesse. Unidades descentralizadas foram estabelecidas em departamentos estaduais do governo. Tais unidades deveriam detectar e relatar os impactos de gênero antes que as propostas chegassem ao estágio de submissão ao Gabinete.

Seguindo seu compromisso com a transversalização de gênero, as femocratas australianas se preocuparam, cada vez mais, com a necessidade de formas efetivas de incluir as perspectivas de gênero e a prestação de contas em relação a gênero nos processos orçamentários. Isso levou à criação do processo de orçamento para mulheres – mais conhecido na Austrália como a *Declaração de Orçamento para Mulheres* – que foi favorecido pela localização estratégica do OSW. A declaração teve a intenção de exigir que as agências de governo avaliassem toda a sua atividade quanto ao seu impacto sobre as mulheres e não apenas os projetos especificamente direcionados a elas. Mais recentemente, os termos “orçamentos de gêneros” ou “orçamentos sensíveis a gênero” têm sido usados para descrever processos semelhantes em âmbito internacional.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> As nomenclaturas utilizadas nesta edição seguem à risca as escolhas da autora. (N.E.)

Os orçamentos para mulheres na esfera federal, e em variados níveis em outras esferas de governo na Austrália, desempenharam um papel importante na conscientização de que programas aparentemente neutros em relação a gênero não têm, necessariamente, um impacto neutro de gênero. E mais, isso se aplica a pastas econômicas, bem como às sociais. Com o tempo, no entanto, o propósito original dos orçamentos para mulheres foi se perdendo, e eles deixaram de ser uma ferramenta analítica para se tornar uma forma de relações públicas. Enquanto, originalmente, eles deveriam destacar os impactos diferenciados das alocações orçamentárias transversais na vida das mulheres, bem como destacar os gastos direcionados a elas, essa última função havia se tornado dominante à época de seu fim. Esse é um dos perigos de se adotar uma estratégia burocrática.

### História do orçamento federal para mulheres

O programa de orçamento para mulheres foi introduzido pela primeira vez no orçamento federal de 1984. Ele surgiu da discussão em uma das reuniões periódicas, nos âmbitos federal, estadual e territorial, das “conselheiras das mulheres.”<sup>5</sup> No começo, esse grupo costumava ser formado por líderes de unidades de políticas no gabinete de um premier ou de um primeiro-ministro, e, mais recentemente, em New South Wales, a própria chefe da Secretaria das Mulheres tornou-se uma conselheira. Essas reuniões trimestrais eram conduzidas de maneira simples e informal e eram fóruns úteis para a agregação de ideias e experiências e para o aprendizado, especialmente por parte das conselheiras recém-nomeadas.

Nessas ocasiões, a discussão era iniciada por uma das conselheiras do Estado, com falas sobre como exercer alguma influência sobre os gastos orçamentários tradicionais, os quais eram muito mais importantes em termos de seus efeitos no *status* social e econômico das mulheres do que os programas relativamente pequenos dedicados à melhoria de seu posicionamento. A ideia surgiu das

<sup>5</sup> Termo genérico para designar as burocratas seniores em prol das políticas feministas em cada jurisdição.

reuniões e foi desenvolvida por Anne Summers, que havia sido recentemente indicada como chefe do OSW no Gabinete do Primeiro-Ministro. A Dra. Summers tinha experiência como fundadora do primeiro abrigo para mulheres da Austrália em 1974, autora de um livro que bateu recordes de vendas sobre a história feminista da Austrália, fundadora de uma revista feminista de sucesso, jornalista política sênior, editora associada da Australian Financial Review e como presidente da galeria de imprensa parlamentar federal.

A aprovação dessa iniciativa radical por parte do Gabinete foi obtida por meio de uma força-tarefa das secretarias para o Status das Mulheres. Esse foi um mecanismo de coordenação no alto escalão estabelecido como resultado de um compromisso eleitoral e composto pelas chefias dos departamentos. A política para as mulheres do Partido Trabalhista havia sido elaborada por uma ex-femocrata, que percebeu que a Coordenação Intergovernamental para o Status da Mulher precisava ser conduzida a uma esfera mais alta para que fosse efetiva. No entanto, o novo órgão, chefiado pelo chefe do Departamento do Primeiro-Ministro, o burocrata no mais elevado nível no governo, ainda não tinha recebido nenhuma atribuição. O estabelecimento de uma pasta transversal de processo orçamentário para as mulheres era um item perfeito para sua agenda. A existência de “sobras de recursos” foi, assim, uma contribuição importante para a inovação nas políticas.

Como consequência do apoio nessa esfera, o Gabinete aprovou a introdução de um processo em que os departamentos e agências federais deveriam fornecer um relato detalhado do impacto de suas atividades sobre a vida das mulheres, que seria incluído em um documento apresentado pelo primeiro-ministro na noite de apresentação do orçamento. Esse processo aumentou muito a efetividade da exigência simbólica – introduzida em 1983 no *Manual do Gabinete (Cabinet Handbook)* – de que todos os despachos do Gabinete incluíssem um informe indicando seus impactos para as mulheres. Além da análise dos impactos dos programas e políticas existentes, os departamentos deveriam identificar objetivos e mecanismos para melhorar os resultados do atendimento às necessidades das mulheres.

O Programa de Orçamento para Mulheres foi introduzido como teste em cerca da metade dos departamentos do governo em 1984 e inserido em mais larga escala, a partir de 1985, cobrindo todos os departamentos e pastas dos ministérios. Dentre os itens úteis do primeiro orçamento para mulheres, que foi replicado mais tarde nas esferas estaduais, está uma lista de compromissos com as mulheres, elaborada em detalhes na política eleitoral, e um relatório de progresso elaborado ao longo de sua implementação.

Como a aprovação do Gabinete havia sido recebida apenas algumas semanas antes da data limite para que o orçamento fosse apresentado, o orçamento para mulheres foi produzido rapidamente. Tanto que, no dia de sua apresentação pela manhã, descobriu-se que parte de um relatório confidencial sobre um candidato à promoção havia aparecido, misteriosamente, em lugar de uma nota de rodapé sobre a contribuição para a Seguridade Social. Um grande número de funcionários públicos do Departamento e do Gabinete do Primeiro-Ministro foi mobilizado para colar etiquetas sobre a passagem ofensiva em todas as cópias, no intuito de que o Programa de Orçamento para Mulheres fosse devidamente apresentado no Parlamento à noite.

A partir de 1987, o orçamento para mulheres passou a se chamar *Declaração do Orçamento para Mulheres* e passou a ter um *status* mais formal. Já que cobria todas as atividades do governo federal, o orçamento para mulheres formava um documento volumoso, com cerca de 300 páginas, até o ano de 1994. Para compensar o caráter intimidante de um documento que tinha como objetivo extrair uma prestação de contas detalhada dos departamentos, a tiragem do documento completo foi reduzida de seis mil para mil cópias a partir de 1987. Uma versão mais curta, ilustrada e de 32 páginas, passou a ser publicada para os grupos de mulheres.

O orçamento para mulheres desempenhou um papel importante, particularmente nos primeiros anos, na educação dos burocratas e na sensibilização dos departamentos para os impactos de suas políticas sobre a vida das mulheres na comunidade. Os servidores públicos, tradicionalmente, viam a administração pública como neutra em relação a gênero e não haviam prestado atenção

aos resultados de gênero de políticas e programas. No início, alguns departamentos, principalmente os econômicos, acreditavam que, porque seus programas se dirigiam à economia como um todo, seu impacto sobre homens e mulheres seria o mesmo. Por exemplo, em 1985, o Departamento da Indústria, Tecnologia e Comércio argumentou que visto que seus programas tinham o objetivo de melhorar o desempenho econômico da Austrália, eles, “*portanto*, têm o mesmo impacto sobre mulheres e homens” (ênfase minha). O Departamento acrescentou que seus programas “não eram direcionados, especificamente, à melhoria do *status* da mulher nem à inclusão das mulheres em relação ao emprego” (OSW, 1985, p. 200).

Muitos servidores públicos nunca haviam parado para pensar que, por causa dos diferentes papéis desempenhados por mulheres e homens na economia e na família e da relação entre o trabalho remunerado e não remunerado da mulher, haveria um impacto diferenciado das políticas públicas na vida de mulheres e homens. Devido ao alto grau de segmentação por sexo do mercado de trabalho na Austrália, políticas que beneficiavam o emprego para os homens poderiam não ter impacto algum sobre o emprego para as mulheres. Na verdade, até a década de 1980, a criação de empregos e os programas de capacitação para o mercado de trabalho raramente beneficiaram as mulheres, apesar de os índices de emprego para as mulheres terem-se mantido mais altos do que esses mesmos índices para os homens de forma consistente. Porque as mulheres desempenhavam papéis não remunerados como cuidadoras de crianças, idosos ou deficientes membros de suas famílias, elas tendiam a ter históricos diferentes de trabalho em relação aos homens, a passar mais tempo em casa e a estar mais vulneráveis à pobreza. Hoje, a contribuição econômica do trabalho não remunerado de uma mulher é, algumas vezes, registrada em relatos nacionais suplementares com base em pesquisas sobre o uso do tempo (Bureau Australiano de Estatística – ABS, no original –, 1994). No entanto, as consequências disso para as políticas públicas são ignoradas com muita frequência.

A grande virtude do processo de orçamento para mulheres foi que os departamentos não conseguiam levar adiante argumentos

sem comprovação, alegando que suas políticas e programas eram neutros em relação a gênero. Com o apoio da força-tarefa das secretarias, o OSW insistiu que essa suposta neutralidade fosse demonstrada por meio da análise desagregada dos efeitos das políticas. Isso provou a políticos e burocratas que poucos programas e serviços – se é que havia algum – eram, realmente, neutros em relação a gênero.

O orçamento-piloto para mulheres, em 1984, concentrou-se, em geral, nos serviços específicos de gênero para grupos como viúvas de guerra, ou na proporção de mulheres participantes de determinado programa. A contribuição para a Seguridade Social foi excepcional em sua análise dos motivos pelos quais, por exemplo, o Serviço Federal de Reabilitação não obteve sucesso em se tornar acessível às mulheres no passado. Isso ocorreu porque o trabalho não remunerado das mulheres não era visto como um emprego a que a reabilitação se aplicasse.

Como todas as agências passaram a prestar contas pela equidade de gênero nos resultados, mais atenção foi dada às razões que motivaram diferentes impactos das políticas tradicionais na vida das mulheres. Isso foi importante porque programas específicos, com o objetivo de melhorar o *status* econômico e social das mulheres na comunidade, respondiam por apenas uma fração bem pequena do efeito geral, tanto negativa quanto positivamente, das decisões orçamentárias para as mulheres. Uma análise dos orçamentos para mulheres no Sul da Austrália de 1986 a 1987 mostrou que alocações diretas para melhorar o status de mulheres e meninas somavam, em média, apenas 0,75% do orçamento das 26 agências participantes.

## Desmembrando a economia por gênero

A análise de gênero havia penetrado menos na economia do que em qualquer outra área das ciências sociais. Na esfera federal, assim como na estadual do governo, foram os departamentos econômicos que ofereceram maior resistência à análise de gênero das alocações orçamentárias. Ou seja, a batalha com os departamentos econômicos fez parte de uma luta mais abrangente para ampliar o campo em que a análise de gênero era legitimada.

As contribuições do Tesouro ao orçamento para mulheres foram um índice útil da penetração gradual obtida por meio da exigência da análise desagregada. Em 1985, o Tesouro alegou que, dado o fato de seus programas terem como objetivo a gestão da macroeconomia, “seu impacto sobre qualquer grupo em particular não poderia ser prontamente avaliado” (OSW, 1985, p. 295). Essa foi uma argumentação ousada, dada a dependência desproporcional das mulheres em relação ao gasto público com emprego, serviços e apoio à renda. Houve achados consistentes, indicativos de que as políticas de redução do gasto público, de forma proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB), têm impactos específicos sobre a vida das mulheres por causa desse relacionamento com o setor público. A alegação repetida pelo Tesouro, nas declarações de orçamento para mulheres, de que não era capaz de medir os benefícios e fardos gerados pelas decisões macroeconômicas com base no gênero se tornaram objeto de crítica mordaz de economistas de fora do governo (por exemplo, OUTHWAITE et al., 1986, p. 20).

A contribuição do Tesouro, em 1985, também não contemplou a análise do impacto diferencial do sistema de taxaçaõ sobre homens e mulheres, além da observação de que o desconto para o cônjuge dependente “tende a ser dado, principalmente, no caso das mulheres”. Em uma reunião de mulheres oficiais administrativas no início de 1986, o representante do Tesouro declarou que, visto que seu departamento oferecia apoio econômico e não administrava políticas e programas, era um departamento, por definição, neutro em relação a gênero. Ele deu como exemplo a “neutralidade de gênero do desconto para o cônjuge dependente, que está disponível para mulheres e homens”. Uma representante do OSW destacou que, embora o desconto estivesse disponível teoricamente para mulheres e homens, ele não era neutro em seu impacto, já que funcionava como um desestímulo à participação das mulheres no mercado de trabalho. O desconto se aplicava a qualquer homem cuja esposa estivesse dedicada, em período integral, ao trabalho doméstico em seu nome, não importando se houvesse ou não crianças dependentes.

À época do orçamento para mulheres de 1986, o Tesouro foi capaz de declarar que 97% das solicitações para o desconto para o cônjuge dependente eram feitos por homens. No entanto, ainda não havia discussão sobre a natureza controversa do desconto como forma de taxaçaõ da família e como desestímulo à participação da mulher no mercado de trabalho. Mais ainda, o Tesouro perdeu a oportunidade de destacar que, além desse desconto, o sistema de taxaçaõ australiano se baseava, amplamente, nos indivíduos como unidade contábil. Isso vinha ocorrendo desde o século 19, quando as colônias implantaram, pela primeira vez, seus impostos sobre a renda. Isso distinguia a Austrália de muitos outros países em que o uso da taxaçaõ da unidade familiar desestimula a participação das mulheres na força de trabalho. Os desestímulos vêm da taxaçaõ da segunda fonte de renda a uma taxa marginal mais alta e à privação do limite livre de taxaçaõ, que reconhece os custos com transporte para o trabalho, para a segunda fonte de renda. Um sistema de taxaçaõ que estimula a dependência econômica por parte das mulheres tem a probabilidade de exacerbar a feminização da pobreza.

Entre as contribuições do Tesouro às análises do documento de 1987, observa-se que o aumento ou o recuo da sensibilização para questões de equidade de gênero varia em face do perfil da pessoa responsável pelo gabinete de mulheres. Por fim, houve o reconhecimento de um argumento defendido durante dez anos, nos pedidos sobre taxaçaõ feitos por organizações de mulheres:

O desconto para cônjuge dependente é de mais valor que o desconto para famílias monoparentais, embora se possa argumentar que o/a chefe de famílias monoparentais é responsável pelos custos dos cuidados com as crianças e não conta com o benefício de ter o serviço doméstico providenciado por um cônjuge dependente.

O desconto para o cônjuge dependente foi, finalmente, removido do sistema de taxaçaõ como resultado de um compromisso eleitoral para as eleições federais em 1993 e pago como um

benefício em dinheiro aos cuidadores primários. No entanto, um novo primeiro-ministro, eleito em 1996, tinha um antigo compromisso com a taxaço da unidade familiar. Ele aumentou os limites aos impostos para os contribuintes que tivessem um parceiro que se ocupasse integralmente de tarefas domésticas e, mais tarde, criou um desconto para mães que ficassem em casa em período integral após o parto.

O Departamento da Indústria, Tecnologia e do Comércio foi um dos órgãos econômicos que se convenceu do impacto desproporcional das reformas macroeconômicas sobre as mulheres. Os gastos do governo com as indústrias em que existia mais trabalho feminino, como a têxtil, a de vestuário e a de calçados, haviam sido consideravelmente menores do que os realizados com indústrias predominantemente masculinas, como a automobilística. Enquanto as mulheres, principalmente imigrantes, respondiam por 65% dos empregos no setor de vestuário, os homens eram 80% dos trabalhadores na indústria automotiva (OSW, 1986, p. 178-182). Em 1987, uma verba especial para o treinamento foi anunciada para mulheres casadas que trabalhassem no setor de vestuário, as quais seriam, de outra forma, excluídas do benefício devido às rendas de seus cônjuges.

### Enfoque mandarim ou missionário?

Anne Summers descreveu o orçamento australiano para as mulheres como “um exemplo *par excellence* do enfoque mandarim nas políticas para as mulheres” (SUMMERS, 1986, p. 66). Em outras palavras, foi uma estratégia burocrática, não uma estratégia com base na comunidade. Apesar disso, o orçamento para mulheres foi amplamente disponibilizado para as organizações de mulheres em 1985 e 1986. Erros em relatórios sobre o orçamento para mulheres foram destacados durante a avaliação dos ministros, apresentada por um senador na Conferência Nacional sobre o Trabalho das Mulheres, em 1986. Além disso, não houve muita atenção da mídia, e os relatórios não foram amplamente usados por organizações de mulheres ou por acadêmicos. Como dito, houve uma mudança, em 1987, para uma tiragem menor do documento

completo. Além do tamanho proibitivo e da complexidade do documento do orçamento para mulheres, houve ao menos três razões para que ele fosse negligenciado pelas organizações não governamentais (ONGs).

A primeira razão foi a falta de uma análise transversal das pastas. Para que o orçamento para mulheres obtivesse sucesso, como exercício de conscientização, os departamentos teriam que se apropriar dele. Pastas individuais sempre contribuíram nos orçamentos australianos para as mulheres, embora sempre seguindo as diretrizes centrais. Isso, de certa forma, excluiu qualquer análise real do impacto cumulativo das decisões de diferentes pastas. A Austrália tem muitas entidades de base comunitária, com financiamento público para realizar o trabalho de representação e de *advocacy* em nome de setores da comunidade subrepresentados no Parlamento, como as mulheres. Com frequência, essas entidades têm sido mais efetivas na identificação dos impactos transversais em seus públicos. O Lobby Eleitoral das Mulheres, o Conselho Australiano de Serviço Social ou o Conselho Nacional de Mães Solteiras e suas Crianças têm sido rápidos em apontar o impacto cumulativo dos exercícios de corte de custos e da interação entre as provisões de seguridade social e taxaço na criação de armadilhas de empobrecimento.

Uma segunda razão para tal negligência era a dificuldade de o orçamento para mulheres registrar novas decisões orçamentárias que tivessem impacto sobre a vida das mulheres. Em anos recentes, muitas decisões sobre receitas foram tomadas pelo Comitê de Revisão de Gastos do Gabinete em cima da hora, após poucos testes de sua sensibilidade política por meio de liberações seletivas. Por causa disso e por conta da intensa pressão de tempo do processo orçamentário como um todo, as responsáveis pelo gabinete das mulheres, muitas vezes, descobriam decisões quando já era tarde demais para incluí-las. Esse padrão também era reflexo da tendência contínua de alocar a responsabilidade pelo orçamento para mulheres a uma esfera não tão elevada quanto seria necessário. Isso aumentou a dificuldade de os orçamentos para mulheres oferecerem uma análise das decisões tomadas no âmbito das receitas, em contraste com o âmbito dos gastos no orçamento.

Exemplos de decisões orçamentárias tomadas de última hora para constar no orçamento para mulheres de 1986 incluem descontos nos salários com impacto desproporcional sobre mulheres de baixa renda; aumento nos impostos indiretos sobre itens de consumo doméstico; corte de 25% na Comissão de Direitos Humanos; e a perda do Serviço de Radiodifusão Especial, que fornece transmissão multilíngue. A última decisão, em particular, afetou as mulheres imigrantes donas de casa e foi revertida após uma campanha de sucesso. Outras decisões tomadas em 1986 que entraram tarde demais no orçamento para mulheres para que tivessem sido analisadas sob a perspectiva de gênero incluíam: uma taxa administrativa antecipada para alunos do Ensino Superior – um primeiro passo para a introdução das mensalidades, que afetava, particularmente, as mulheres casadas, sem renda independente; uma série de cortes na seguridade social, exacerbando as armadilhas de pobreza para mães e pais chefes de famílias monoparentais; e um considerável corte no Programa Comunitário de Emprego, em que as mulheres eram 50% dos participantes.

Uma terceira razão para a negligência em relação aos documentos do orçamento para mulheres por parte das ONGs pode ser o conflito de ideias e/ou opiniões<sup>6</sup> criado pela inclusão, em 1986, de uma justificativa para a estratégia econômica do governo para lidar com a “crise” de transparência da época. Muitos não concordavam que o investimento público “expulsava” o investimento privado ou que a melhor forma de resolver a dívida externa fosse por meio da redução do consumo interno, uma estratégia que representava menos renda disponível para os mais necessitados, principalmente aqueles com crianças.

Mesmo assim, o processo do orçamento para mulheres gerou alguma pressão interna. Um exemplo é uma declaração na contribuição das Relações Exteriores de 1986 sob o título *Reduções de Gastos 1986/87*:

---

<sup>6</sup> No original, dissonância cognitiva. (N.E.)

Reduções significativas nos níveis de assistência para o desenvolvimento no exterior, provavelmente, terão um impacto adverso desproporcional sobre a participação das mulheres em atividades de desenvolvimento, só pelo simples fato de que tais cortes têm influência considerável sobre novas iniciativas e outras áreas discricionárias do orçamento de ajuda humanitária (OSW, 1986, p. 136).

Essa linguagem cautelosa foi suficiente para alertar os mais atentos. As mulheres se beneficiavam em maior proporção das áreas mais discricionárias do orçamento de ajuda humanitária, tais como contribuições a agências multilaterais, do que dos acordos bilaterais com governos regionais. Os cortes extinguiram completamente a contribuição da Austrália para o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM) e reduziram as contribuições para o Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) em 78%. Com a ajuda do Comitê para Status da Mulher do Partido Trabalhista Parlamentar e do Conselho Consultivo Nacional das Mulheres, as femocratas fizeram tanto barulho a respeito das mulheres terem que arcar com o peso dos cortes, que os fundos foram amplamente restabelecidos no orçamento seguinte. Apesar da linguagem oficial cautelosa exigida para um documento que passaria por chefes de departamento e ministros, e do fracasso, no âmbito federal, em se institucionalizar o informe do desempenho em comparação aos objetivos, sobreviveu o comentário ocasional revelador da diferença entre as políticas do governo e os objetivos em relação ao *status* da mulher. No orçamento para mulheres de 1986, a contribuição da Saúde apontou que, ao passo que tivesse ocorrido um aumento geral na amamentação, ainda era preciso fazer mais junto às mulheres aborígenes, às imigrantes recentes e às mulheres mais pobres:

Os programas sociais para proteger a amamentação, por exemplo, pagaram licença-maternidade para todas as trabalhadoras, e a questão das creches no ambiente de trabalho ainda não foi enfrentada de forma satisfatória (OSW, 1986, p. 147).

Na Contribuição do Emprego e Relações Trabalhistas encontramos o seguinte trecho:

Mulheres, que são predominantes em ocupações de baixa remuneração e áreas com níveis mais baixos de atividade industrial, têm-se beneficiado da indexação salarial que aumentou os salários, aproximadamente, a cada seis meses de acordo com as mudanças na taxa de inflação. As diretrizes da indexação salarial contribuíram, no entanto, para manter a relação existente entre os salários (OSW, 1986, p. 107).

Para que o processo de orçamento para mulheres se torne realmente efetivo na reorientação das políticas governamentais, é preciso que ele seja amplamente utilizado como medida do desempenho do governo, não apenas por aqueles que estão dentro do governo com responsabilidade e compromisso com questões de equidade, mas também pelas organizações comunitárias, por acadêmicos e pela mídia. Até agora, isso não vem acontecendo na Austrália em níveis significativos. Em parte, isso pode ocorrer por causa da dupla função dos documentos do orçamento para mulheres e de seu consequente efeito sobre a credibilidade deles. O documento do governo federal se tornou cada vez menos crítico e mais um exercício de autojustificativa dos departamentos. A versão mais longa nunca obteve um estilo acessível, e a mais curta também fracassou em atrair a atenção das pessoas. Uma alternativa é que os orçamentos para mulheres sejam produzidos de forma independente do governo, como ocorre na África do Sul e no Reino Unido. No entanto, isso tem a desvantagem de não permitir o acesso a informações confidenciais de orçamento. Também não se poderá coordenar o treinamento e a conscientização dos agentes públicos, como é possível com o modelo interno ao governo.

### **Seguindo o exemplo federal**

Uma vantagem dos sistemas federais é o escopo que eles oferecem para a experimentação de políticas e a possibilidade de replicação subsequente delas em outras jurisdições. As reuniões

regulares, mas informais, das conselheiras federais e estaduais para as mulheres eram fóruns ideais para o intercâmbio de experiências com políticas e para a transferência das experiências de sucesso. Sob várias formas, todos os estados e territórios seguiram o exemplo do governo federal na elaboração de orçamentos para mulheres. Em ordem histórica, eles foram: Oeste da Austrália (1985), Sul da Austrália (1985), Victoria (1986), Território da Capital Australiana (1989), New South Wales (1990), Queensland (1991), Tasmania (1991) e Norte da Austrália (1993). Como mencionado, as discussões iniciais da ideia do orçamento para mulheres ocorreram nas reuniões das conselheiras federais e estaduais. A conselheira do Sul da Austrália articulou, mais claramente, que a função do processo de orçamento para mulheres era:

[...] obter informações sobre o que está sendo feito pelas mulheres, levantar o perfil dos programas para as mulheres em chamadas para financiamento, mas também construir, em cada Departamento, uma consciência clara de que tudo o que é feito, cada dólar gasto tem impacto sobre as mulheres – e esse impacto é, com frequência, muito diferente para mulheres e homens (TRELOAR, 1987, p. 11).

Essas palavras continuavam a ser citadas no orçamento para mulheres de Victoria em 1992. Tanto no Sul da Austrália quanto em Victoria, foram desenvolvidos processos abrangentes de orçamento para mulheres de escopo similar ao do governo federal, e a discussão abaixo se concentra nesses processos. Os outros estados e territórios da Austrália desenvolveram seus próprios processos de orçamento para as mulheres. Entretanto, como lamentou a diretora da agência Women Tasmania, a compreensão da diferença crucial entre neutralidade em relação a gênero e a cegueira de gênero, com frequência, continua baixa (BUZA, 1999).

A abordagem dos estados se diferenciava daquela do governo federal já que os estados tendiam a incluir dados sobre programas, no setor público, de igualdade de oportunidades de emprego. No âmbito federal, o OSW queria evitar confusão entre a função

de equidade externa – avaliando o impacto da atividade governamental na vida das mulheres – e a de equidade interna, de oportunidades iguais de emprego. As diretrizes do OSW impediam, assim, que os departamentos incluíssem material sobre o último, embora eles, com frequência, tentassem fazê-lo.

## Sul da Austrália

Iniciado em 1985, o orçamento para mulheres no Sul da Austrália tinha a maior clareza intelectual, pela qual a economista Rhonda Sharp foi amplamente responsável. A análise dos gastos foi separada sob o título de *Alocações Especificamente Direcionadas a Mulheres e Meninas e Alocações Gerais – Impacto de Atividades Fundamentais sobre Mulheres e Meninas*. O documento sempre começou com uma descrição dos parâmetros das desvantagens das mulheres. Por exemplo, em 1988, declarou que fatores relevantes no Sul da Austrália incluíam o seguinte:

- Mais de 100.000 mulheres na força de trabalho têm crianças dependentes das quais são cuidadoras primárias.
- Quase 90% das famílias com pais solteiros com crianças dependentes são chefiadas por mulheres, e 30% dessas famílias vivem na pobreza.
- Cerca de 96% das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza são chefiadas por mulheres.
- As mulheres compõem 77% dos beneficiários da seguridade social; duas vezes mais mulheres do que homens dependem unicamente da pensão por idade enquanto renda.
- As mulheres são mais de 60% da população idosa, com 65 anos e mais, e uma proporção ainda maior daqueles com 75 anos e mais. Mulheres idosas são, particularmente, vulneráveis à pobreza.
- As mulheres representam, aproximadamente, 40% da força de trabalho. A taxa de participação das mulheres aumentou em mais de 2% no ano passado, com o maior crescimento no emprego em meio período – mais de 80% dos trabalhadores

em empregos de meio expediente ou trabalhadores temporários são mulheres. Embora o trabalho em meio expediente se adéque às mulheres com responsabilidades familiares, ele se caracteriza por salários mais baixos, condições de trabalho menos seguras e oportunidades limitadas de promoção.

- A maioria das mulheres se emprega em um pequeno leque de indústrias e funções, com mais de 60% trabalhando em áreas de menor remuneração como atendentes, vendedoras e prestadoras de serviço. A maioria dos profissionais “cuidadores”, atuando em ocupações como enfermagem e serviços para crianças, são mulheres. Os rendimentos das mulheres equivalem, em média, a 66% dos rendimentos dos homens, um leve, mas bem-vindo aumento em relação aos 65% em 1987.
- As mulheres são mais de 70% dos estimados “desempregados ocultos”; por exemplo, aqueles que não estão incluídos na definição do Bureau Australiano de Estatística (ABS, no original) de desemprego, como pessoas desestimuladas a procurar emprego. O número estimado de mulheres nessa situação é 39.800, ou 7,1% de todas as mulheres acima de 15 anos. O desemprego é mais alto entre as mulheres jovens, na faixa etária de 15 a 19 (adaptado do Governo do Sul da Austrália, 1988, p. 4-5)

Essa introdução é um lembrete útil da lógica da análise desagregada. Também oferece a informação de contexto sobre como políticas aparentemente neutras têm a probabilidade de ter um impacto discrepante. Um bom exemplo é o das políticas relacionadas ao transporte público, uma área de atividade específica dos governos estaduais. As mulheres dependem mais do transporte público do que os homens e constituem, no Sul da Austrália, em torno de 62% de todos os passageiros nos horários fora do horário de pico. “Porque os padrões de trabalho e responsabilidades domésticas das mulheres tendem a ser diferentes, suas necessidades em relação ao transporte público são distintas – as mulheres vão a lugares diferentes em horários diferentes do dia” (GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA, 1990, p. 3). O acesso ao transporte é uma

das maiores preocupações para as mulheres que trabalham em período integral em casa.<sup>7</sup> A análise desagregada é extremamente importante para garantir que passos para melhorar a eficiência de custos do transporte público não reduzam o acesso das mulheres ao serviço. Isso poderia acontecer por meio da concentração do serviço nos horários de pico, nas principais linhas entre áreas comerciais e residenciais, e mediante a diminuição de serviços locais menos proveitosos.

Os orçamentos para mulheres no Sul da Austrália enfatizaram o contexto internacional, o que passou pelo endosso da Convenção 156 sobre *Trabalhadores com Responsabilidades Familiares* da Organização Internacional do Trabalho (OIT), muito antes de sua ratificação, pelo governo federal, para apoiar o Ano Internacional dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio de um foco especial nas mulheres aborígenes. A seção sobre mulheres aborígenes, no documento de 1988, novamente começou estabelecendo, de maneira bastante específica, os parâmetros do desfavorecimento, como aparecem no texto abaixo.

As mulheres aborígenes [...] têm uma expectativa de vida aproximadamente 20 anos menor do que as mulheres não aborígenes, três vezes mais chance de morrer no parto, e seus filhos têm de três a quatro vezes mais chances de morrer antes de completar o primeiro ano de vida do que crianças não aborígenes (GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA, 1988, p. 7).

O contexto internacional também foi invocado na discussão do trabalho não remunerado das mulheres e de sua contribuição para a economia. A economia “pública” do Sul da Austrália se apoia amplamente no trabalho das mulheres na esfera doméstica, na criação e no cuidado com a família e os parentes em fazendas, em

<sup>7</sup> No original, ‘women working full-time in the home’, o que nos leva a pensar que a autora designa aqui as mulheres que, além de trabalharem fora de casa, também são responsáveis pelo trabalho doméstico por tempo integral em suas casas. (N.E.)

comunidades locais e em uma ampla gama de atividades voluntárias. *As Estratégias de Nairobi Orientadas ao Futuro*, ONU 1985, endossadas pela Austrália, convidavam todos os países a reconhecer, de imediato, a contribuição das mulheres, por meio da avaliação do trabalho doméstico em suas contas nacionais. Em economias comparáveis, o trabalho não remunerado foi estimado entre um terço e a metade do Produto Nacional Bruto (PNB) (GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA, 1988, p. 2).

Apesar do aspecto analítico do exercício do Sul da Austrália, ele atingiu um alto nível de aceitação e foi apoiado por um *premier* que também controlava a pasta do Tesouro. Uma seção substancial da Circular do Tesouro em relação à elaboração do orçamento 1988-1989 foi dedicada à necessidade de avaliação das atividades das agências em termos de seus resultados para as mulheres. A partir de 1989, as agências deveriam estabelecer indicadores de desempenho longitudinais tanto para seus programas gerais quanto para os direcionados. Esses indicadores mediriam, por exemplo, a efetividade de programas de melhoria da situação da mulher no emprego. Como em outros lugares, no entanto, os departamentos ofereceram muita resistência, e houve, a princípio, análise de gênero pouco realista da assistência à indústria ou de programas de atração de investimentos.

Uma característica do orçamento para mulheres no Sul da Austrália, copiada mais tarde por outros estados, foi o rastreamento da implementação de políticas governamentais, com a nomeação de mulheres para os conselhos e comitês governamentais nas diferentes pastas. Isso não foi feito no âmbito do governo federal. Contudo, o orçamento para mulheres de 1988 revelou que 84% dos que trabalhavam em órgãos de nomeação do governo nas áreas de Relações Internacionais e Comércio eram homens (OSW, 1988, p. 178).

O exercício de orçamento para mulheres no Sul da Austrália foi vítima da mudança de governo ocorrida em 1993. O novo governo conservador manteve uma ênfase em “reconhecer as mulheres como um grupo distinto de consumidores”. Entretanto, não desejava preservar a transparência anterior em relação aos gastos. A ideia de avaliar a capacidade de resposta do governo às mulheres em termos de serviço ao consumidor era, em si, um

indicador interessante da influência crescente de modelos do setor privado. O novo governo argumentou que, embora o orçamento para as mulheres tenha sido uma iniciativa importante, seu foco em alocações financeiras não oferecia um mecanismo adequado para monitorar resultados porque resultados podem ser obtidos mesmo a custos mínimos (LAIDLAW, 1996, p. 1-2). O argumento de que resultados reais para as mulheres poderiam ser tão baratos que não valeria a pena contabilizá-los em orçamento pode ter sido conveniente para um governo que estava realizando cortes drásticos nos gastos públicos. Eles haviam substituído os relatórios sobre iniciativas para as mulheres, ou as chamadas “melhores práticas”, pelo exame minucioso do impacto no orçamento.

## Victoria

O orçamento para mulheres em Victoria teve início em 1986 e se baseou, amplamente, na versão do Sul da Austrália. Uma das principais diferenças entre ele e ambos os protótipos - o orçamento do governo federal e o do Sul da Austrália - foi a decisão de não o tornar um documento formal apresentado na noite do orçamento. O argumento foi o de que ele atrairia mais atenção se fosse lançado separadamente. Isso também possibilitaria que o controle sobre o documento permanecesse com a Unidade de Coordenação de Políticas para as Mulheres. No âmbito do governo federal, houve muita discussão sobre essa questão com as oficiais de gabinete. A conclusão lá foi que o exercício precisava permanecer vinculado ao processo formal do orçamento, apesar das dificuldades, para evitar sua marginalização.

Em 1988, a Unidade de Coordenação de Políticas para Mulheres de Victoria obteve o endosso claro do *premier* sobre seu direito de exercer o controle editorial para que o documento fosse direcionado claramente às mulheres na comunidade e aos ministros. O formato claro e consistente obtido possibilitava a pronta comparação de resultados nas várias pastas. O orçamento de Victoria também possibilitou o uso de um formato muito mais interessante e convidativo que os formatos usados no orçamento federal e no Sul da Austrália, e seu relatório foi mais usado do que outros por políticos e representantes de sindicatos.

No primeiro ano, a maior parte do trabalho de preparação das contribuições dos ministérios foi realizado por agentes vinculados às Oportunidades Iguais de Emprego (EEO, no original). Subsequentemente, foi solicitado que os chefes executivos dos ministérios selecionassem um agente (representante) de ligação com o projeto de orçamento para mulheres. Foi deixado claro que os agentes de EEO, que faziam parte da função de gestão de recursos humanos e não tinham participação nas políticas, não eram os mais indicados para o trabalho. Em 1988, um maior número de ministérios havia indicado conselheiros de políticas para a mulher, e a *expertise* na área de políticas para as mulheres aumentava. Havia, no entanto, o problema inicial de sempre. Os departamentos não tinham informações com recorte de gênero e precisavam de ajuda para organizar seus dados satisfatoriamente.

A qualidade do documento de Victoria melhorava a cada ano. No lançamento do orçamento para mulheres de 1987, o *premier* expôs ao ridículo as contribuições de alguns órgãos. O Departamento para Agricultura e Questões Rurais ficou mortificado pela referência à sua contribuição sobre a proporção de mulheres em grupos de discussão acerca da criação de cabras em uma cidade do interior. Eles só haviam sido capazes de identificar AUSS\$ 100 em um orçamento de AUSS\$ 50 milhões, que beneficiava, diretamente, as mulheres. O departamento havia dirigido suas atividades aos homens, desconsiderando o fato de que as mulheres eram responsáveis pela contabilidade na maioria das fazendas e uma proporção significativa das gestoras de fazendas era formada por mulheres com crianças. No ano seguinte, o departamento anunciou que nomearia um representante para as mulheres agricultoras com vistas a aumentar a participação das mulheres nos programas promovidos pelo departamento e garantir que a natureza do papel das mulheres na agricultura fosse mais bem apreendida pelo departamento.

O orçamento para mulheres em Victoria, assim como os outros orçamentos exceto o orçamento federal, teve início com o estabelecimento das dimensões do desfavorecimento das mulheres, em uma seção chamada de *Situação Econômica das Mulheres* em Victoria. Assim como no Sul da Austrália, a contribuição de

cada órgão foi claramente dividida em “alocações específicas para beneficiar as mulheres” e “alocações gerais e seu impacto sobre as mulheres”. De forma similar, a Unidade de Coordenação de Políticas para Mulheres de Victoria assistiu os departamentos no desenvolvimento de indicadores de resultado para medir os benefícios de suas atividades para as mulheres. Tanto os documentos do Sul da Austrália como os de Victoria deixaram para trás o protótipo do governo federal. O documento de Victoria foi usado tanto por novos parlamentares como por ministros, como fonte de informação, e também pelos sindicatos e grupos comunitários, como os serviços às mulheres. Em 1989, uma pesquisa com leitores garantiu a atenção constante com a acessibilidade do documento e a resistência ao uso do jargão burocrático.

Diferentemente do que ocorreu no Sul da Austrália, o exercício do Orçamento para Mulheres de Victoria sobreviveu à eleição de um governo conservador em 1992. A apresentação do documento continuou a melhorar, por exemplo, com dados apresentados em gráficos sobre os perfis dos usuários de cada órgão e a representação das mulheres em conselhos e comitês e no serviço executivo sênior. Os dados de perfis de usuários no documento de 1993 destacaram o fato de que as mulheres eram as principais usuárias dos aparelhos culturais oferecidos ou subsidiados pelo governo, incluindo a Galeria Nacional de Victoria, museus estaduais, bibliotecas públicas, música, dança e teatro (OFFICE OF WOMEN'S AFFAIRS, 1993, p. 89).

No entanto, em 1995, o perfil dos usuários de cada órgão havia-se transformado, como no Sul da Austrália, em “perfil dos consumidores”. Isso aconteceu até mesmo com grupos de presidiários e vítimas de crimes. O fato de que as mulheres representam apenas 5% dos “consumidores” do serviço penitenciário, muitas vezes, significa que suas necessidades são negligenciadas. Além disso, após a mudança de governo, a distinção entre programas específicos para as mulheres e o impacto de programas gerais sobre as mulheres não foi mais mantida. O foco havia mudado, para além das informações de consumo e de EEO, na direção de políticas e iniciativas de “particular importância para as

mulheres”. As diretrizes de 1996 para os departamentos continuavam, no entanto, a enfatizar o propósito central do exercício como “um mecanismo para que o governo relate e preste contas à comunidade sobre os resultados para as mulheres” (OFFICE OF WOMEN'S AFFAIRS, 1996, p. 1). E os resultados selecionados nunca haviam sido mais claramente apresentados em gráficos de pizza e outros gráficos.

## O destino dos Orçamentos para Mulheres

Em geral, o processo de orçamento para mulheres poderia ter sido aprimorado se os grupos comunitários tivessem sido capazes de utilizar os documentos resultantes a seu favor no *lobby* junto aos governos. O formato da versão do governo federal, em particular, como um orçamento de difícil leitura, favoreceu seu abandono pelas ONGs. Embora tenha sido elaborado mais como um instrumento interno de prestação de contas, não houve supervisão parlamentar suficiente para evitar que se tornasse um instrumento de relações públicas no lugar de uma análise útil das implicações para as mulheres das alocações orçamentárias. Também não esteve suficientemente vinculado ao discurso de “transparência no governo”, bem diferente da versão de Victoria, que sobreviveu à eleição de um partido conservador orientado para o setor privado, mesmo que temporariamente.

Muito embora tenha havido aprendizado em relação a políticas em diferentes níveis do governo em um estágio inicial, o governo federal não tirou lições das experiências dos estados que obtiveram maior sucesso no orçamento para mulheres. Ele também não buscou assessoria externa, por exemplo, do Auditor Geral ou de um comitê parlamentar sobre como desenvolver a metodologia para tornar seus relatórios mais efetivos.

O programa de orçamento para mulheres na Austrália foi um “pioneiro no mundo” em termos de requerer aos burocratas que desagregassem o impacto de seus programas dominantes em vez de simplesmente destacar programas para as mulheres. Isso teve um impacto internacional considerável. O primeiro orçamento para mulheres foi apresentado com grande aclamação em uma reunião

do Grupo de Trabalho sobre Mulheres e a Economia da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, no original), em fevereiro de 1985. Em 1987, o OSW apresentou o orçamento no seminário da ONU sobre estruturas nacionais em Viena e no 2º Encontro dos Ministros da Commonwealth Responsáveis pelas Questões das Mulheres, em Harare (Zimbábue). Em 1998, o orçamento para mulheres foi selecionado como exemplo de melhores práticas por um grupo de especialistas da ONU em estruturas governamentais pela igualdade de gênero (DIVISÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PELO AVANÇO DA MULHER, 1998). Em 2001, iniciativas de orçamentos para mulheres já haviam sido implementadas em mais de 40 países (SHARP; BROOMHILL, 2002).

Mesmo enquanto a ideia do orçamento para mulheres estava sendo absorvida em outros países, o protótipo australiano chegava ao fim. Mudanças no formato dos relatórios de orçamento tornavam difícil a identificação das alocações e de seu impacto. O efeito cumulativo das mudanças na metodologia orçamentária, as mudanças no governo e a redução dos recursos disponíveis devido a cortes no setor público contribuíram para o fim gradual dos processos de orçamento para mulheres. Em 1993, uma revisão recomendou que ele fosse substituído por dois outros mecanismos de prestação de contas. Primeiro, o OSW deveria partilhar os custos de uma unidade de estatística para as mulheres, formada por cinco pessoas, no Bureau Australiano de Estatística, que publicaria informações de referência no Anuário Estatístico das Mulheres. Isso substituiria os indicadores de igualdade de gênero, publicados nas declarações de orçamento para mulheres desde 1990 para medir os resultados dos esforços do governo, a fim de melhorar a situação das mulheres. O segundo mecanismo de substituição foi a inclusão de relatórios de gênero nas declarações de programas elaboradas anualmente pelos departamentos para o exame minucioso de comitês parlamentares e a integração dos critérios de equidade de gênero aos objetivos dos programas.

A proposta de que a *Declaração de Orçamento para Mulheres* desaparecesse por completo foi temporariamente frustrada pela intervenção do Comitê pelo Status da Mulher do Partido Trabalhista

Parlamentar. Versões muito enxutas da declaração apareceram em 1994 e 1995. Entretanto, a exigência formal de relatórios de gênero nas declarações de resultados dos programas oferecidos aos parlamentares nunca foi cumprida. Em vez disso, o formato do relatório de orçamento se tornou mais difícil de analisar em termos de seu impacto de gênero. Em 2000, foi tomada a decisão que trouxe grandes consequências para as mulheres: a redução do direito ao apoio à criança quando esta estivesse com um dos pais que não detivesse sua custódia, ainda que fosse por um único dia por semana. Como foi revelado pelas estimativas estaduais, a decisão havia sido tomada sem qualquer pesquisa a respeito dos potenciais impactos dessa medida sobre a pobreza das famílias monoparentais.. Não havia sido feita nenhuma análise pela pasta em que a decisão foi tomada, e o OSW não se havia pronunciado em relação à questão.

Um corte de 40% no OSW, em 1996, também extinguiu a Unidade de Estatísticas da Mulher no Bureau Australiano de Estatística. Paradoxalmente, esse corte não pôde ser visualizado no orçamento, embora tenha sido desproporcional quando comparado aos cortes ocorridos nas outras pastas. As demais perdas estatísticas subsequentes incluíram o rebaixamento da pesquisa nacional sobre uso do tempo de seu *status* como pesquisa social quinzenal.

O novo OSW do governo federal foi pressionado a anunciar que:

[...] embora a inovadora *Declaração de Orçamento para Mulheres* tenha sido um mecanismo valioso de relatório formal, sua função vem sendo, principalmente, a de comunicar, com pouco impacto na formulação de políticas. O papel estratégico de desenvolvimento de políticas e de assessoria é um canal muito mais efetivo para a integração das questões de gênero a políticas específicas (OSW, 1996, p. 1).

Obviamente, o processo de orçamento para mulheres nunca havia sido uma *alternativa*<sup>8</sup> à assessoria política e ao monitoramento dos despachos do Gabinete. Além disso, como visto em relação às

<sup>8</sup> Grifo da autora.

mudanças no apoio às crianças, o OSW não tinha mais a capacidade de moderar decisões prejudiciais às mulheres.

Seguindo novamente o exemplo federal, outras jurisdições pararam de elaborar os orçamentos para mulheres. Em New South Wales, argumentou-se que a tendência das alocações orçamentárias a manterem um alto grau de generalização e agregação significava que seria mais difícil extrair informações relevantes. Algumas femocratas acreditavam que aquele já não era um meio eficiente, em termos de custos, para garantir a transparência em questões de gênero. Elas sentiam que, embora o processo de orçamento para mulheres inicialmente tivesse oferecido *insights* interessantes, estes não se estendiam, de forma proporcional, pela repetição anual de um exercício que exigia tantos recursos.

Alguns achavam que a medida das alocações orçamentárias não dava ênfase suficiente às saídas e aos resultados em relação às entradas. Outros indicaram os objetivos que os orçamentos para mulheres tentavam alcançar e decidiram que esses poderiam ser atingidos, de forma mais efetiva, por meio de outras estratégias. Por exemplo, grupos focais em Queensland sugeriram que a função de comunicação com a comunidade poderia ser otimizada com o uso de folhetos sobre áreas específicas de políticas e por meio de um levantamento do perfil socioeconômico anual, que oferecesse dados longitudinais. De forma similar, a função de transparência poderia ser alcançada mediante a inclusão de dados sobre mulheres como usuárias nos documentos orçamentários, planos estratégicos e relatórios anuais (OFFICE OF THE CABINET, 1995, p. 14). Algumas jurisdições, como New South Wales, introduziram, em substituição ao orçamento para mulheres, auditorias anuais dos programas do governo avaliando os resultados em comparação, por um lado, aos compromissos de campanha em relação às mulheres e, por outro, à *Convenção pela Eliminação de Todos os Tipos de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW, no original) e à Plataforma de Ação de Beijing.

Tais iniciativas não preencheram a lacuna de transparência deixada pelo ocaso do processo de orçamento para mulheres. Por exemplo, no âmbito do governo federal, o OSW perdeu o papel

de coordenação que o orçamento para mulheres lhe garantia. Também perdeu a função de assessorar todos os departamentos em relação ao tipo de dado necessário à prestação de contas em relação a gênero. Perdeu ainda a relação com os departamentos econômicos, tão importantes para os orçamentos para mulheres (no entanto, como visto, sem uma forte vontade política, os departamentos econômicos tendem a resistir à metodologia do orçamento para mulheres). Menos dados desagregados de gênero estão sendo produzidos pelos departamentos, e essas informações só são produzidas para responder a perguntas nas audiências com o Senado. Além disso, houve uma perda na *expertise*, dentro dos departamentos, no que se refere ao que é potencialmente uma questão de gênero. No geral, as informações sobre as implicações das alocações orçamentárias para mulheres estão muito mais fragmentadas. Uma supervisão parlamentar mais forte é necessária, especialmente onde os comitês parlamentares são relativamente independentes do controle do governo, para garantir a contínua efetividade dos mecanismos de transparência interna. Órgãos que se reportam ao Parlamento, como as auditorias gerais, também podem exercer um papel na garantia de que os órgãos governamentais produzam informações claras sobre alocações orçamentárias e quem se beneficia delas.

Em 2001, o Partido Trabalhista Australiano se comprometeu a reintroduzir o orçamento para mulheres na esfera federal, mas não conseguiu vencer as eleições. No meio tempo, auditorias de gênero, de base comunitária, obtiveram algum sucesso em Victoria. Hoje, a auditoria de gênero no governo continua a ser uma ferramenta importante para a transversalização de gênero na Austrália, nos âmbitos dos estados e territórios, embora não haja vínculos formais com o orçamento ou ênfase no impacto de alocações orçamentárias mais amplas.

## Bibliografia

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. *Unpaid Work and the Australian Economy 1992*. Canberra: ABS, 1994.

BUZA, Wanda. *Women Tasmania discussion paper on options to replace the women's budget statement*. [S.l.: s.n.], 1999.

DIVISÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PELO AVANÇO DAS MULHERES. *Report: National machineries for gender equality*. New York: UNDAW, 1998.

GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA. *The Budget and its Impact on Women*. Adelaide: Government Printer, 1985–93.

LAIDLAW, Diana. *Ministerial Statement*, 27 nov. 1996.

OFFICE OF THE CABINET. *Women's Word: Journal of the Women's Policy Unit*, Queensland, mar. 1995.

OFFICE OF THE STATUS OF WOMEN (OSW). *Women's Budget Program 1984–85; 1985–86*. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1984–85.

\_\_\_\_\_. *Women's Budget Statement 1986–87, 1987–88*. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986–95.

\_\_\_\_\_. Gender Integration into Macro-Economic Policies and the Federal Budget Process in Australia. In: *Fifth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs*, Trinidad & Tobago, 25–28 nov. 1996.

OFFICE OF WOMEN'S AFFAIRS. *Victoria women's budget 1993/94 etc*. Melbourne: Office of Women's Affairs; Dept. of Justice, 1993–96.

\_\_\_\_\_. *Guidelines for development of 1996/97 women's budget entries*. Victoria: Office of Women's Affairs; Dept. of Justice, 1996.

OUTHWAITE, Sue; POWER, Margareth; ROSEWARNE, Stuart. Writing Women out of the Economy. In: *Australia and New Zealand Association for the Advancement of Science Centenary Conference*, Sydney, 17 may 1986.

SAWER, Marian. *Sisters in suits: women and public policy in Australia*. Sydney: Allen & Unwin, 1990.

SHARP, Rondha; BROOMHILL, Ray. Budgeting for equality: The Australian experience, *Feminist Economics*, [S.l.], v. 8, n. 1, 2002. p. 25–47.

SUMMERS, Anne. Mandarins or missionaries: women in the federal bureaucracy. In: GRIEVE, Norma; BURNS, Ailsa (Ed.). *Australian Women: New Feminist Perspectives*. Melbourne: Oxford University Press, 1986.

TRELOAR, C. *Women's Information Services National Conference (speech)*, Alice Springs, 5–7 may 1987.

## Os primeiros passos da experiência equatoriana no processo de incorporação de gênero no orçamento geral do Estado

Este artigo apresenta a experiência de trabalho desenvolvida pelo Conselho Nacional das Mulheres (CONAMU) e pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) no período de março de 2004 a maio de 2007, para promover a incorporação de gênero no Orçamento Geral do Estado equatoriano. Este processo corresponde a um dos três eixos do Projeto Incorporação de Gênero na Política Fiscal CONAMU-UNIFEM e se refere, de maneira particular, à articulação das duas instituições inicialmente citadas com o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e com a Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento do Estado (SENPLADES).

A fim de extrair as principais aprendizagens para retroalimentar a experiência nacional, assim como outras experiências em curso em outros países, são relatados os marcos mais importantes do processo, identificando as limitações e oportunidades, incluindo a opinião e os critérios daqueles que fizeram parte ativamente do referido processo, a partir das diferentes entidades envolvidas. O trabalho cotidiano de *lobby*, sensibilização, interlocução técnica e desenvolvimento de propostas instrumentais que as equipes do CONAMU e UNIFEM levaram adiante no marco desse projeto, durante o período assinalado, traduz-se em resultados concretos e importantes, que, igualmente, foram coletados e encontram-se apresentados neste documento.

---

*Texto original:* UNIFEM Región Andina. *Los primeros pasos de la experiencia ecuatoriana en el proceso de incorporación de género en el presupuesto general del Estado.* Cuaderno de Trabajo n. 8. Quito: UNIFEM-RA, 2009. (Serie En la Economía contamos todos y Todas).

Este olhar retrospectivo evidencia as complexidades e os desafios das propostas de orçamentos sensíveis a gênero, o qual, sem dúvida, leva-nos a uma compreensão mais clara da necessidade de processos apoiados a médio e longo prazos; porém, também demonstra suas potencialidades para avançar na concretização do princípio da responsabilidade do Estado no cumprimento dos direitos das mulheres.

### Alguns elementos do contexto equatoriano

O Equador é um país pluricultural, multiétnico e se encontra, ao lado de outros países latino-americanos, entre os países de maior diversidade biológica do mundo. Essa riqueza humana e natural contrasta com as condições de vida de sua população, cujo nível de pobreza por Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI)<sup>1</sup> em nível nacional é de 54%, segundo números de 2006. A situação se agrava na área rural de suas diferentes regiões geográficas, nas quais se registra uma pobreza de 90% na Costa, de 80% na Amazônia e de 68% na Serra.<sup>2</sup>

Nos últimos anos, o país foi caracterizado, de maneira particular, por uma forte instabilidade política. De 1996 até dezembro de 2006, nenhum governo eleito terminou seu mandato e sucederam-se oito presidentes, até janeiro de 2007, data em que o presidente Rafael Correa assumiu o governo. Essa instabilidade não foi senão um reflexo da ausência de bem-estar da população equatoriana no campo econômico e social, da fragilidade de sua democracia, da ineficiência da institucionalidade, e da gestão dos diferentes poderes do Estado para cumprir com seu principal papel de assegurar direitos.

<sup>1</sup> Método adotado pela CEPAL, a partir da década de 1980, para identificar carências de determinada população e caracterizar a pobreza. Em geral, utiliza quatro indicadores de necessidades básicas (habitação, saneamento, salário mínimo e educação básica) disponíveis em censos nacionais (N.E.).

<sup>2</sup> Secretaria Técnica do Ministério Coordenador de Desenvolvimento Social (STMCD) – Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador (SIIESE), V. 4.5.

### O funcionamento fiscal

Em março de 1983, o governo do Equador subscreveu a primeira carta de intenção com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Várias se sucederam durante mais de duas décadas, como condição para receber e manter o fluxo de empréstimos desse organismo ao país. Desde essa data, esse modelo de funcionamento fiscal prevaleceu na gestão econômica dos diferentes governos até 2006. O pagamento da dívida externa, cujo peso chegou a significar entre 25% e até 50% do Orçamento do Estado, na década anterior e na atual (PAREJA; BARQUERO, 2003), reduziu drasticamente as oportunidades de incrementar o investimento social no período assinalado.

O gasto social como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), a partir de 2000, representa entre 5% e 7% e, embora tenha demonstrado um crescimento progressivo nesse período, encontra-se entre os mais baixos da América Latina, chegando a ocupar o penúltimo lugar em 2005 (UNICEF, 2007).

### Desigualdades de gênero

Os indicadores sociais nos falam de significativas desigualdades de gênero. Um exemplo: enquanto o desemprego, no caso dos homens, é de 3,4%, para as mulheres, esta cifra é de 8%. O analfabetismo em nível nacional é de 11,4% para as mulheres e de 8,5% para os homens. Na área rural, essas cifras são de 23,4% e 17%, respectivamente. Os rendimentos médios dos homens são 65,6% maiores que os das mulheres (PÉREZ; GALLARDO, 2005).

Em contrapartida, nós nos deteríamos extensamente se analisássemos a contribuição das mulheres para a economia e a sociedade. A primeira Pesquisa de Uso do Tempo (EUT, no original), realizada no Equador, em 2005, pelo CONAMU e pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC), demonstrou que a contribuição dos trabalhos remunerados e não remunerados das mulheres para a economia se reflete no seguinte resultado: elas trabalham, em média, 18 horas semanais a mais que os homens.

Apesar dos indicadores de desigualdade de gênero destacados, segundo a análise do Orçamento do Estado em 2003, realizado

pelo CONAMU e por UNIFEM, a distribuição destinada à igualdade de oportunidades para homens e mulheres representava somente 1% do orçamento social (VÁSCONEZ, 2005).

### **Avanços normativos e de política em matéria de direitos das mulheres**

As mulheres equatorianas, por meio de sua luta, conseguiram vários avanços normativos, cuja aplicação efetiva é ainda uma dívida do Estado e da sociedade em seu conjunto. Dentre esses marcos, podem ser destacadas: a Lei de Maternidade Gratuita e Atendimento à Infância, a Lei contra a Violência contra a Mulher e a Lei de Amparo Trabalhista. No caso da denominada Lei de Quota Política Equatoriana nas últimas eleições para a Assembleia Constituinte em 2007, cumpriu-se já a paridade nas listas, assim como o princípio da alternância e sequencialidade. Da mesma forma, com a gestão do CONAMU, outros organismos competentes e o movimento de mulheres impulsionaram, no Estado, várias políticas direcionadas para atender às principais preocupações das mulheres, algumas das quais já estão sendo trabalhadas de maneira multissetorial e interinstitucional, embora falte um longo caminho a ser percorrido, para que contem efetivamente com as dotações orçamentárias correspondentes. Eis algumas dessas políticas:

- Plano de Igualdade de Oportunidades 2005-2009.
- Plano Nacional de Prevenção e Sanção dos Delitos Sexuais no âmbito educativo.
- Plano Nacional para combater a falsificação de identidade, tráfico ilegal de migrantes, exploração sexual do trabalho, e outros modos de exploração e prostituição de mulheres, crianças e adolescentes, pornografia infantil e corrupção de menores.
- Plano Nacional de Saúde Sexual e Reprodutiva.
- Plano Nacional para a Educação da Sexualidade e o Amor.
- Plano Nacional para a Erradicação das Violências de Gênero.
- Plano Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência.
- Plano Multissetorial de HIV/AIDS.

### **O início do processo: assumir um desafio compartilhado**

A partir de 2004, CONAMU e UNIFEM decidiram compartilhar o desafio de iniciar um processo de incidência para a incorporação do enfoque de gênero no Orçamento Geral do Estado, em cumprimento de suas missões específicas em relação à promoção da igualdade de gênero e à proteção dos direitos das mulheres.

A aliança dessas duas entidades, a fim de contribuir para a governabilidade do país, fortalecendo a igualdade de gênero e o poder das mulheres<sup>3</sup> e, em particular, a implementação posterior do Projeto Incorporação de Gênero na Política Fiscal no Equador, concretiza, em uma experiência particular, as propostas aprovadas na IV Conferência Mundial das Mulheres, realizada em Pequim, sobre o caráter dos processos de transversalidade de gênero, o papel do Estado, a função dos mecanismos de gênero no Estado e a função da cooperação para apoiar e acompanhar esses processos.

No caso do CONAMU, o trabalho em orçamentos sensíveis a gênero se enquadrou, além disso, no marco de incidência de gênero nas macropolíticas econômicas, sociais e administrativas do Estado, proposto no Plano de Igualdade de Oportunidades das mulheres equatorianas (PIO) 2005-2009, como destaca a sua então diretora, Rocío Rosero:<sup>4</sup>

Nós, as mulheres, não podemos seguir reduzidas às políticas sociais exclusivamente; não há possibilidade de transversalidade de gênero, se não se incide de verdade na transversalidade de gênero no Orçamento Geral do Estado, na construção de índices de gênero no Investimento Público, nos sistemas de vigilância, de assistência técnica. (Entrevista pessoal).

<sup>3</sup> Objetivo Geral do Acordo de Cooperação entre FNUAP-UNIFEM-UNICEF e CONAMU, suscrito em 13 de fevereiro de 2004.

<sup>4</sup> Diretora do CONAMU de setembro de 2003 a julho de 2007. A entrevista foi realizada em 13 de dezembro de 2007.

A partir do UNIFEM, promove-se o trabalho em orçamentos sensíveis a gênero em nível mundial e regional, como uma ferramenta inovadora e tema *catalisador*, como destaca Raquel Coello, coordenadora técnica regional do Programa de Orçamentos Sensíveis a Gênero do UNIFEM para a América Latina, no sentido que se constitui em: “um instrumento para desatar outros tipos de processos encaminhados para assegurar os direitos das mulheres”.

A aliança do UNIFEM com o CONAMU, como sua “contraparte natural” no país, fundamenta-se em uma visão de cooperação que promove o fortalecimento do organismo governamental de gênero nacional, em sua função de responsável por políticas públicas direcionadas à igualdade de oportunidades e à proteção dos direitos das mulheres.

### Dando forma à proposta

As primeiras pistas para desenhar o processo de incidência de gênero no Orçamento Geral do Estado (PGE, no original) derivaram da pesquisa: *Equador: política fiscal com enfoque de gênero no Orçamento Nacional*, realizada pelo CONAMU e UNIFEM em 2004 e 2005.<sup>5</sup>

Frente a um dos resultados desse estudo, o qual destacava que unicamente 1% do orçamento de investimento social se destinava a políticas e/ou programas de igualdade de oportunidades, a pergunta “O que fazer para mudar esta realidade?” remetia a um desafio de magnitudes importantes. Como identifica Raquel Coello, do UNIFEM, “o estudo nos deu a ideia da complexidade do tema, porém nos reafirmou que esse era um tema no qual precisávamos seguir trabalhando”.

Em um processo de reflexão conjunta entre a equipe do CONAMU e do UNIFEM, configurou-se, inicialmente, uma série de pautas e expectativas para o trabalho de incidência, derivadas das condições que seriam necessárias, em diversos âmbitos, para avançar na construção de um orçamento estatal sensível a gênero. Essas pautas se constituíram na base para o desenho do Projeto

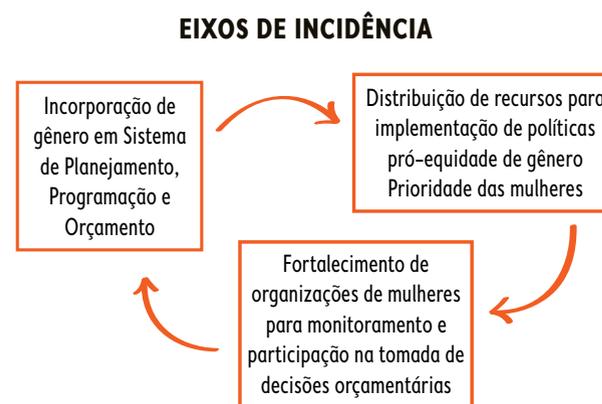
<sup>5</sup> A pesquisa foi desenvolvida por Alison Vásconez, como consultora CONAMU-UNIFEM.

Incorporação de Gênero na Política Fiscal do Equador (Projeto IGPF) CONAMU-UNIFEM.

No movimento, as ações do Projeto se retroalimentaram com reflexões permanentes, à medida que a equipe contava com maior conhecimento dos processos reais do ciclo orçamentário. A aproximação dos avanços teóricos e metodológicos do tema de orçamentos sensíveis a gênero e das experiências diversas de outros países da região sobre o tema, que se deu basicamente por meio das iniciativas nacionais e regionais de formação promovidas pelo UNIFEM<sup>6</sup> em parceria com outras entidades, permitiu fortalecer a formação da equipe e manter também um enriquecimento contínuo do processo no caso equatoriano.

### O projeto de incorporação de gênero na política fiscal no Equador

Os três eixos ou estratégias principais desse Projeto são ilustrados no seguinte gráfico, produzido por sua coordenadora, Gabriela Rosero:



<sup>6</sup> Diplomado Superior em Orçamentos Públicos pró-igualdade de gênero contra a pobreza na América Latina e no Caribe, FLACSO-México/GTZ/UNIFEM. Curso Gênero e Economia, CONAMU/FLACSO-Ecuador/UNIFEM, 2006 e 2007. Curso Política Fiscal e Gênero, CONAMU/FLACSO-Ecuador/UNIFEM, 2006. Essa diplomação é obtida por meio de curso de curta duração oferecido para pessoas que estejam cursando ou tenham finalizado a graduação. No Brasil, não há correspondente para esse tipo de curso que se assemelharia a uma especialização, mas que tampouco é reconhecida pelo Ministério da Educação como tal. (N.E.)

Do conjunto de eixos e componentes, priorizou-se documentar o trabalho desenvolvido com as entidades responsáveis pelo Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento Público (Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento do Estado – SENPLADES, para o caso do Planejamento; e o Ministério da Economia e Finanças – MEF, para a Programação e o Orçamento), e, delas, principalmente o processo desenvolvido com o Ministério da Economia e Finanças, no período compreendido entre março de 2005 e julho de 2007.

Mesmo quando, nessa oportunidade, não são documentados os outros dois eixos do Projeto IGPFE, é importante, porém, considerar a integralidade da proposta, segundo a qual os três eixos se retroalimentaram de maneira permanente durante a execução.

Assim, por meio do eixo de **distribuição de recursos para implementação de políticas pró-igualdade de gênero**, busca-se realizar um acompanhamento para a efetiva distribuição de recursos no Orçamento Geral do Estado, daquelas políticas prioritárias na agenda das mulheres equatorianas, que impulsiona o CONAMU ao lado de outras instituições públicas e da sociedade civil. Dessas, o Projeto IGPFE priorizou o apoio ao acompanhamento orçamentário das seguintes leis e dos seguintes planos:

- Lei de Maternidade Gratuita e Atendimento à Infância.
- A Lei nº 103 sobre a eliminação da violência contra as mulheres.
- O Plano Nacional de Prevenção e Sanção dos Direitos Sexuais no âmbito educacional.
- O Plano Nacional para combater a falsificação de identidade, o tráfico ilegal de migrantes, a exploração sexual do trabalho e outros modos de exploração e prostituição de mulheres, crianças e adolescentes, a pornografia infantil e a corrupção de menores.

Muito articulado às estratégias anteriormente citadas, no eixo chamado **fortalecimento de organizações de mulheres para monitoramento e participação na tomada de decisões orçamentárias**, promove-se o fortalecimento das organizações de mulheres para o acompanhamento da dotação e execução orçamentária para o cumprimento das leis e planos destacados.

Com esses eixos de incidência de base, os componentes e atores com os quais trabalha o Projeto IGPFE são:

COMPONENTES	ATORES
I. Sensibilizar, gerar aliança e estabelecer compromissos.	Instituições públicas responsáveis: MEF e SENPLADES Entidades públicas vinculadas à aplicação de políticas prioritárias para mulheres Organizações da sociedade civil Organizações de mulheres Cooperação Internacional
II. Incorporação de critérios de gênero em normativa, metodologia e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento.	MEF SENPLADES Secretaria Técnica da Frente Social
III. Acompanhamento técnico para a incorporação de gênero no planejamento e orçamento em dois ministérios.	Ministérios setoriais piloto Direções de Planejamento dos Ministérios setoriais piloto
IV. Fortalecimento de capacidades e geração de insumos para análise e incidência no desenho de políticas.	Universidades/Academia Organizações da sociedade civil Organizações de mulheres Entidades públicas vinculadas à aplicação de políticas prioritárias para mulheres

Uma vez concluído o desenho do Projeto IGPFE, obteve-se a declaração de prioridade para sua execução por parte da SENPLADES em janeiro de 2006 e passou a integrar o Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) com uma contrapartida específica, inclusa no orçamento do CONAMU. Esses passos não somente implicaram cumprir os requisitos estabelecidos na normativa do país para a execução de projetos plurianuais, como também significaram uma primeira conquista do processo, ao possibilitar que os objetivos de igualdade de gênero desse Projeto façam parte dos objetivos prioritários do Estado equatoriano.

## Incorporação de gênero no sistema de planejamento, programação e orçamento do Estado

Como explicam as setas entrecortadas do gráfico intitulado “eixos de incidência” (ver gráfico na pág.123), a ação do Projeto foi delimitada para as fases de programação, aprovação e execução, sempre considerando que essas fases se desenvolvem a partir de uma determinada política macroeconômica. Da mesma forma, em relação aos componentes do orçamento, o trabalho de incidência foi orientado, fundamentalmente, para o item referente ao investimento público. Como interessava desenvolver um trabalho que incidisse em todo o ciclo da política pública, o Projeto também se foca na execução orçamentária por meio de uma assistência técnica para incorporação de gênero no planejamento e programação orçamentária com Ministérios setoriais selecionados, como modo de condução.

Os objetivos instrumentais do processo que promove o Projeto IGPF CONAMU-UNIFEM para a incidência de gênero no orçamento público nacional estiveram, necessariamente, emoldurados em uma visão política que pretende colocar no centro das preocupações do Estado a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e a vigência efetiva dos direitos das mulheres equatorianas.

### Conquistando vontades institucionais e pessoais

A conjuntura política do país em 2005, após a queda do presidente Lucio Gutiérrez, e a forte pressão por parte dos movimentos sociais por mudanças profundas no Estado parecem ter sido determinantes para encontrar certos elementos no MEF favoráveis à negociação de um Convênio que se compromettesse com a vontade institucional. Essa conjuntura gerou um clima político e social de exigibilidade, diante do qual as equipes do novo governo demonstravam certa abertura.

Uma vez que as relações de gênero são parte da vida cotidiana de todas as pessoas, as propostas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres se conectam também com determinadas experiências pessoais, que podem se transformar em vontades favoráveis a mudanças. Nesse caso, Soraya Arévalo,

a então subsecretária administrativa do MEF, apoiou, de maneira importante, o processo de assinatura do Convênio dessa instituição com CONAMU e UNIFEM. Como ela mesma indica:

Eu sempre tive consciência de que, sendo mulher, nos custa conseguir, pouco a pouco, espaço; a título de ilustração, me ofereceram um trabalho, faz pouco tempo, sobre um tema gerencial, e eu disse não, porque o famoso chefe era muito conquistador e isso é algo que me rebela, provoca em mim iras, porque, se fosse homem, não teria que me preocupar com isso. (Entrevista pessoal).<sup>7</sup>

Por meio da aposta pela formação em gênero e economia que o UNIFEM promoveu em toda a América Latina, conseguiu-se o apoio de uma aliada fundamental. María Fernanda Sáenz, funcionária do MEF e assessora do ministro da Economia quando se negociava o Convênio, havia participado de um curso no Peru sobre orçamentos sensíveis a gênero e conhecia a proposta de trabalho, o que motivou seu apoio para a gestão interna desse acordo.

O processo de negociação do Convênio implicou, talvez, na primeira aprendizagem técnico-política, tanto para a equipe do Projeto quanto para os funcionários e funcionárias do MEF, o qual se deu a partir de uma série de reuniões de trabalho entre as três instituições (CONAMU-MEF-UNIFEM). Nestas, os conteúdos eram expostos e consensuados; processo que se deu, posteriormente, também com a equipe da SENPLADES. Finalmente, em setembro de 2005, conseguia-se a assinatura do Marco de cooperação entre CONAMU e UNIFEM com o MEF, ao qual, mais tarde, a SENPLADES se uniria, com o objetivo de

promover e consolidar a inserção do enfoque de igualdade de gênero no debate, desenho e implementação das políticas fiscais e orçamentárias no Equador, e aplicar os mecanismos institucionais necessários para esse fim.

<sup>7</sup> Entrevista realizada em 10 de dezembro de 2007.

## Enfrentando a mobilidade de autoridades

Desde a assinatura do Convênio, concretizada em setembro de 2005 e valendo até julho de 2007, a implementação do Projeto IGPF, desenvolvido no marco desse acordo institucional, enfrentou mudança de oito ministros de Estado na Pasta da Economia, com mudanças correspondentes de suas equipes de trabalho. Isso demandou, por parte das autoridades do CONAMU e do UNIFEM, manter um *lobby* permanente e reposicionar os compromissos do Convênio em cada nova designação.

O Convênio, como um mecanismo interinstitucional de cooperação, possibilitou, de alguma maneira, enfrentar a grande mobilidade de autoridades no MEF e avançar nas ações planejadas pelo Projeto, para incorporar o enfoque de gênero nos instrumentos do orçamento. Como afirma Soraya Arévalo:

Eu lhe diria que, se não tivesse tido Convênio, o Orçamento (refere-se à área responsável pela orçamentação), não teria ajudado absolutamente no tema, porque Orçamento tem mil trabalhos e mil coisas a fazer. Se não houvesse Convênio e se não existisse alguém assim dedicado de forma permanente, tenha certeza de que isso, dificilmente, teria saído. (Entrevista pessoal).

## “Fazendo a experiência à equatoriana”

O *lobby* realizado nos diferentes níveis com o MEF, por um lado, pelas autoridades do CONAMU e UNIFEM com ministros e vice-ministros, e, por outro, pela parte da equipe do Projeto com as equipes técnicas dessa pasta, constitui-se, como vimos, em um eixo permanente da estratégia de incidência. Os dois níveis de interlocução são vistos por Raquel Coello, do UNIFEM, como necessários e importantes:

“Os níveis políticos abrem portas; porém, se essas portas não se abrem por meio de interlocuções técnicas, as coisas não acontecem. Então, eu não diria que nenhum foi mais importante; eu acredito que os dois se complementaram”. (Entrevista pessoal).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Entrevista realizada em 10 de dezembro de 2007.

Articulado ao processo de *lobby*, o outro eixo da estratégia de incidência com o MEF se configura a partir do trabalho desenvolvido para incorporar gênero no sistema normativo e instrumental das fases do ciclo orçamentário a cargo dessa entidade.

Hoje, visto retrospectivamente, Gabriela Rosero, coordenadora do Projeto,<sup>9</sup> identifica dois momentos:

- Um primeiro de incidência pontual, que se dá no primeiro semestre de 2006, para transversalizar gênero na Metodologia de qualificação e seleção de projetos da Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, do Desenvolvimento Científico-Tecnológico e da Estabilização Fiscal (CEREPS) e na Metodologia para apresentação de projetos de Investimento Público.
- Um segundo momento no qual se encontra uma proposta de incidência integral tanto na normativa quanto na metodologia e nos instrumentos do orçamento, entre eles a Matriz de Incidência, cuja aplicação foi promovida a partir do segundo semestre de 2006 e continuou sendo a guia de trabalho em 2007.

Chegar ao segundo momento e contar com a Matriz de Incidência no orçamento foi toda uma travessia de aproximações sucessivas. Nessa Matriz, trabalhou-se profundamente no conhecimento das bases normativas e instrumentais do orçamento e, mais além disso, na identificação de quais passos se seguiam. Buscou-se saber: quais as áreas e quais os funcionários do Ministério tomavam as decisões sobre o orçamento no dia a dia?<sup>10</sup>

Essa dinâmica é analisada pela coordenadora do Projeto da seguinte forma:

O projeto teve que ser direcionado não apenas para uma instituição ou uma ação específica, mas tratar de conseguir várias e ver o que se consegue de resultado no final. Porém, isso passa pelo fato de trabalhar um tema novo, que

<sup>9</sup> Entrevista realizada em 10 de dezembro de 2007.

<sup>10</sup> O projeto conta com um documento que descreve o ciclo orçamentário no interior do MEF, realizado pela consultora Luz María Tamayo.

ainda não é visto na cotidianidade do que é o ciclo orçamentário; e acredito que também pelo fato de que estamos construindo uma primeira experiência. Se foi gerada uma quantidade de metodologias para trabalhar orçamentos sensíveis a gênero, acredito que, no caso equatoriano, isso está sendo contrastado recentemente e obtendo-se novas aprendizagens, ou seja, fazendo a experiência à equatoriana (Gabriela Rosero, entrevista pessoal).

### Índices de gênero na seleção de projetos de Investimento público

A conta CEREPS foi criada em 2005, a partir de uma reforma da Lei Orgânica de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal (LOREYTF, no original). A proposta principal dessa reforma era mudar a distribuição dos fundos derivados dos excedentes do preço do petróleo, que o Estado vinha reservando desde 2002 na conta do Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público (FEIREP, no original), a fim de aumentar a dotação para o investimento social.

As duas distribuições são descritas na seguinte tabela:<sup>11</sup>

FEIREP		CEREPS	
Recuperação de dívida	70%	Crédito Reativação Produtiva	35%
Estabilização dos investimentos em petróleo	20%	Educação	15%
Educação e Saúde	10%	Saúde e Saneamento	15%
		Pesquisa em Ciência e Tecnologia	5%
		Manutenção da Rede Viária	5%
		Reparação ambiental e social	5%
		Estabilização dos investimentos em petróleo	20%

Em 2006, o montante aproximado da conta CEREPS chegou a US\$ 1.000.000 e, para a distribuição desses recursos para projetos sociais em cada um dos setores determinados, as autoridades do MEF estabeleceram a necessidade de construir um sistema de seleção, com uma metodologia fundamentada em parâmetros

<sup>11</sup> A informação técnica foi retirada do Primeiro Informe apresentado pela consultora do Projeto para este tema, Pila Egüez.

técnicos, que evitasse a discricionariedade nas decisões de distribuição desses recursos.

A ideia proposta a partir do Projeto IGPFE foi incluir indicadores de gênero que tivessem uma qualificação determinada nessa metodologia, de tal forma que aqueles projetos que apresentassem uma perspectiva de gênero tivessem uma qualificação técnica mais alta e, portanto, resultassem mais “elegíveis” tecnicamente. Uma característica importante desse processo, pela qual a aposta do Projeto CONAMU-UNIFEM foi maior, era que a metodologia construída para a qualificação de projetos CEREPS passaria também a ser um componente do Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP).

O trabalho desenvolvido pelo Projeto para incorporar gênero na metodologia de classificação de projetos (CEREPS e SNIP) consistiu na primeira experiência de interlocução técnica com a equipe de funcionários e funcionárias do MEF. Um dos acordos estabelecidos com o MEF foi que a consultora do Projeto para esse processo trabalharia, de forma permanente, como parte da equipe que impulsionava a construção da metodologia CEREPS, o que ampliou as possibilidades de um debate no dia a dia com funcionários de Investimento Público e com os consultores contratados para estruturar essa metodologia.<sup>12</sup>

Embora o objetivo proposto no Projeto não pareça muito complicado de alcançar, o processo foi muito mais complexo, enquanto que a metodologia para a distribuição dos fundos CEREPS esteve constituída por três componentes, cujas definições dependiam de diferentes entidades:

- (i) Componente de Políticas Setoriais: definido pelos organismos responsáveis pelos setores de distribuição: Educação, Saúde e Saneamento, Pesquisa, Ciência e Tecnologia, Manutenção e Rede Viária, Reparação Ambiental e Social.
- (ii) Componente de Investimento Público: definido pela Subsecretaria de Investimento Público do MEF.

<sup>12</sup> Não se utiliza o feminino para funcionários e consultores, porque os principais interlocutores no trabalho da metodologia CEREPS foram homens.

(iii) Componente de prioridade social: definido pela Secretaria Técnica da Frente Social.

Cada componente tinha uma ponderação na qualificação total e a construção dela se deu em processos diferentes.

### **A igualdade de gênero não era uma política de Estado**

A maior dificuldade encontrada no processo de construção da metodologia destacada se deu em relação ao componente de políticas setoriais, já que nenhum dos organismos responsáveis pelos setores de dotação tinha incluído como política explícita, ou de maneira transversal, a igualdade de gênero. Cabe destacar que também não se incluiu a igualdade étnica, demonstrando-se, assim, a enorme fragilidade que ainda existe no Estado equatoriano no que se refere a uma compreensão cabal do desenvolvimento humano e da responsabilidade que deve assumir frente à proteção e garantia dos direitos humanos de todas as pessoas, em um contexto de forte discriminação e exclusão de gênero e etnia. Esse fato expressava também o pouco conhecimento das entidades públicas dos compromissos do país face a instrumentos internacionais de direitos humanos, particularmente da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, no original).

Não incluir a igualdade de gênero como parte das políticas de cada setor para a conta CEREPS implicava perder uma importante oportunidade de promover o desenho de projetos sociais que considerassem as necessidades específicas de homens e mulheres em suas diferentes etapas da vida e promovessem condições igualitárias de desenvolvimento.

Outra dificuldade comum nos processos de incidência de gênero em políticas públicas (a qual, nesse caso, apresentou-se de maneira visível) é a baixa disponibilidade de informação estatística que dê conta das relações de gênero e das condições específicas das mulheres. Precisamente, o componente de Investimento Público da metodologia se estruturava por uma série de indicadores que demandavam a correspondente disponibilidade de informação estatística. Embora, no país, tenham ocorrido avanços na produção de estatísticas desagregadas por sexo, ainda existe

muita fragilidade em pensar e desenhar a coleta desses dados a partir de um enfoque de gênero, ou seja, a partir da informação que interessa coletar em função das condições específicas de vida de homens e mulheres. Em consequência, esse fato limitou a construção de indicadores de gênero e se constituiu em uma das dificuldades principais para o trabalho do Projeto na metodologia.

“Se queremos construir orçamentos ‘sensíveis a gênero’, é necessário levantar estatísticas sensíveis a gênero.  
Se queremos conhecer mais sobre a relação entre homens e mulheres, é necessário realizar mais estudos empíricos.  
Se queremos incidir em situações de igualdade, é necessário passar do normativo para a construção de políticas públicas que considerem a gestão e administração dos programas.”

Informativo da Oficina de Revisão Intermediária do Projeto Incorporação de Gênero na Política Fiscal do Equador, UNIFEM/CONAMU, Quito, Equador, 25 de setembro de 2006.

Apesar das limitações destacadas, conseguiu-se contar com uma importante proposta técnica de inclusão de indicadores de gênero na metodologia para os componentes da Saúde, do Saneamento, da Educação, de Obras Públicas, de Ambiente, da Ciência e Tecnologia, e para o componente de Produção.

Max Lascano, que era uma das principais contrapartes do MEF nesse processo, avalia essa experiência da seguinte forma:

Eu acredito que o mais importante é ter produtos concretos, definir claramente qual é a contribuição que se pode dar e que seja sumariamente concreta, e que tenha, pelo menos, uma visão de que se pode aplicar; que não é um indicador muito complicado de cumprir, mas um indicador simples, que possa valorar, da melhor maneira possível, a contribuição no tema gênero. No começo, tínhamos alguma dificuldade porque, talvez, fosse esperado muito mais do que realmente poderia ser feito; dessa forma, acredito que houve umas diferenças; porém, com o tempo, chegou-se a um acordo de que tem de ser algo concreto, que contribua para que a variável gênero possa ser medida. Inclusive ficou, não apenas em um, mas em alguns indicadores. (Entrevista pessoal)

## Critérios de gênero nas diretrizes orçamentárias 2007

O trabalho de incidência, nesse período, alcançou um resultado adicional significativo: a equipe de Investimento Público, que participou do processo de inclusão de indicadores de gênero na metodologia CEREPS, incluiu a orientação sobre a utilização de critérios de gênero no desenho de Projetos de Investimento nas Diretrizes Orçamentárias de 2006, para elaboração da proposta do Orçamento Geral do Estado 2007.

No parágrafo B.3.4, denominado Diretrizes Instrumentais do documento que remete o MEF às entidades públicas, apresentou-se a seguinte diretriz:

Os projetos e programas de Investimento Público serão avaliados e ordenados de acordo com a metodologia de classificação de projetos [...] por meio de critérios técnicos como: incidência na pobreza, eficiência, cobertura de atendimento, estratégia de sustentabilidade, complementação, competências legais do executor, capacidade de gestão, fontes de financiamento, estratégias de participação cidadã, **igualdade de gênero**, impacto ambiental, dentre os principais. Critérios amplamente utilizados e reconhecidos na avaliação social de projetos.

No formulário número 3, relativo aos Planos Operacionais Anuais (POA), que as diferentes entidades devem entregar à Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento do Estado (SENPLADES), tem-se também a seguinte descrição de um dos pontos do instrumento ou formulário do POA:

**POLÍTICAS PÚBLICAS:** As entidades, de acordo com suas competências e seu âmbito de ação, dentro de seu plano operacional, poderão complementar a definição de seus objetivos específicos, indicadores e metas com outros aspectos relevantes de política pública relativos à: infância, adolescência, idade, [aspectos] étnico-culturais, **gênero**, meio ambiente.

Igualmente se entende que, no detalhe da programação anual, serão identificadas as correspondentes ações, os produtos, planos, programas e projetos relativos aos temas destacados para efeito de visualizar sua aplicação no plano operacional e, posteriormente, em sua continuidade e avaliação.

O Convênio Interinstitucional, do qual fazia parte a SENPLADES, e as diferentes estratégias de incidência, a partir do Projeto e do CONAMU, confluíram para que se contasse também com a incorporação de indicadores de gênero no *Manual para o desenho dos Planos Operacionais Anuais (POA)* das entidades setoriais, emitido por essa instituição em 2006, o que, por sua vez, viu-se refletido nas Diretrizes Orçamentárias 2007.

## Segunda etapa: resultados alentadores

Em 2007, o desenvolvimento do Projeto IGPFE adquiriu outras dimensões. Como identificou a coordenadora do Projeto, nesse segundo momento, a equipe planejou uma incidência mais integral. A mudança de governo em 15 de janeiro de 2007 e, correspondentemente, a mudança de autoridades no MEF imprimiu também características particulares ao processo que se impulsionava.

Contamos com maiores insumos técnicos sobre o ciclo do orçamento do Estado equatoriano e, com a experiência de interlocução com o MEF em 2006, a equipe identificou mais claramente as linhas de trabalho estratégicas no interior do MEF, no marco dos objetivos desse eixo de incidência. Dessa forma, no primeiro semestre de 2007, foram impulsionadas e concretizadas as seguintes linhas de trabalho:

- Estabelecimento do fluxo operacional do ciclo orçamentário de acordo com suas diferentes fases (elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> O fluxo incorpora as competências de cada subsecretaria do MEF, os atores-chave nas decisões operacionais e realiza uma análise de viabilidade de incidência em cada momento.

- Desenho de um plano de capacitação em orçamentos sensíveis a gênero para os funcionários e funcionárias do MEF.
- Incorporação de gênero no catálogo orçamentário.

Por sua importância específica, detemo-nos nessa última linha de trabalho e em seus resultados.

### A proposta de inclusão de gênero nos classificadores do orçamento geral do Estado

“Em termos lógicos, os orçamentos devem responder à política pública; se a política não corresponde ao orçamento, torna-se complexo assegurar o cumprimento dos objetivos de equidade”.

Flérida Guzmán, Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México.

Os orçamentos públicos são usualmente instrumentos difíceis de manejar e interpretar, o que não favorece a transparência fiscal e a aproximação da cidadania à sua análise com vistas a determinar quais estão sendo as prioridades governamentais. Para determinar a distribuição de recursos para a igualdade de gênero, são necessários estudos especializados do orçamento, em maior profundidade, com metodologias específicas.<sup>14</sup>

Um bom exemplo, ao qual se recorreu frequentemente na negociação com o MEF, foi como o orçamento tornava invisível a distribuição de recursos para o funcionamento das delegacias da mulher, que atendem problemáticas de violência dentro da família, em uma rubrica de despesa corrente do Ministério do Governo, de modo que se tornava quase impossível situá-lo como um recurso efetivamente distribuído pelo Estado equatadoriano para o cumprimento da Lei contra a Violência contra as Mulheres e incluí-lo na prestação de contas sobre esse tema.

<sup>14</sup> Ver: ANDÍA et al., 2004.

Um objetivo central do trabalho de incidência do Projeto CONAMU-UNIFEM nos classificadores foi, portanto, dar maior transparência ao Orçamento Geral do Estado a partir de uma perspectiva de gênero, de maneira que, por um lado, permitisse o monitoramento das distribuições de recursos destinados às políticas e programas que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, e, por outro, que fosse possível contar com um instrumento que promovesse um enfoque de gênero transversal no planejamento e na programação orçamentária das entidades públicas.

A experiência desenvolvida pela Secretaria Presidencial da Mulher (SEPREM) na Guatemala, de incidência no classificador orçamentário,<sup>15</sup> propiciou algumas ideias à equipe do projeto sobre as possibilidades e importância de concretizar propostas similares.

### O que são os classificadores orçamentários?

As classificações orçamentárias são instrumentos que permitem organizar e apresentar a informação resultante das operações relacionadas ao processo orçamentário, com o objetivo de facilitar a tomada de decisões durante o mesmo (MEF, 2007).

Para desenvolver o processo de incidência nos classificadores orçamentários, foi necessário, em primeiro lugar, aprofundar-se no conhecimento deles e produzir documentos explicativos sobre esse tema. Assim, o documento *Proposta de incorporação de gênero no classificador orçamentário e guia metodológico para sua aplicação*, produzido no marco do Projeto,<sup>16</sup> destaca: “o classificador orçamentário nos dá uma leitura total do gasto que se realiza, quem o realiza, que tipo de gasto é, onde se orienta e que fonte de financiamento tem, dentre outras informações”, e inclui o seguinte exemplo para ilustrar sua aplicação:

<sup>15</sup> Documentada em: SEPREM, *Manual de classificador orçamentário de gênero*, PNDU-ASDI-Ambassade van her Koninkrijk der Nederlanden-SEPREM, Guatemala, 2003.

<sup>16</sup> Escrito por Luz María Tamayo, consultora CONAMU-UNIFEM.

Exemplo de codificação orçamentária: 1.320.1339.432.001.13.14.73.08.09.001.1

Classificador Orçamentário (ou Chave Orçamentária)										
Classificação	Setor	Instituição	Direção, Unidade Executora, Unidade Administrativa	Função	Número de projeto	Localização geográfica de província	Localização geográfica de distrito	Tipo de gasto	Classificação econômica do gasto	Fontes de financiamento
Codificação	1	320	1339	G 432	001	13	14	73	08 09 001	1
Classificadores segundo suas fontes		Institucional	Institucional	Funcional e de gastos por funções do estado	Funcional e de gastos por funções do estado	Geográfico	Geográfico	Gasto	Gasto	Gasto

Observações:

- (i) A Unidade institucional **1339** é responsável por tomar a decisão sobre receitas e gastos.
- (ii) Na Função **G432** cada unidade tem um significado particular. A letra significa um setor. No caso, a letra G = Saúde. Cada número corresponde a uma atividade. Neste caso, **4** = Serviços Hospitalares **3** = Serviços Médicos de Maternidade **2** = Provisão de serviços médicos
- (iii) No caso das localizações geográficas, o **13** corresponde à Província Manabí, e o **14**, ao Distrito Bahía de Caráquez
- (iv) No tipo de gasto, **73** corresponde aos gastos com investimentos
- (v) Na classificação econômica do gasto, **08** = Bens de investimento **09** = Medicamentos e produtos farmacêuticos **001** = medicamentos e produtos farmacêuticos para o Programa de Maternidade Gratuita e Atenção à Infância (PMGYAI, no original)
- (vi) A fonte de financiamento **1** é pré-dotação orçamentária

Um classificador orçamentário, também denominado “chave orçamentária”, está configurado por uma combinação de números e letras como se vê no quadro anterior.

### Os componentes da proposta

“Trata-se do fato de que aqueles que programam a proposta orçamentária sobre a base de planejamento estejam pensando sempre que há um enfoque de gênero entre ambas as partes”.

Hugo Muñoz, ex-subsecretário de Orçamento do MEF, entrevista pessoal.

Quando foi realizada, no primeiro semestre de 2007, a proposta de incorporação de gênero nos classificadores no marco do Projeto IGPFE, o MEF se encontrava em um processo de reformulação global da programação e execução orçamentária, no contexto de uma mudança do Sistema de Administração Financeira, o que se constituiu em uma conjuntura favorável para concretizar as alterações propostas nos classificadores. Hugo Muñoz, do MEF, explica essa reformulação:

Essa nova visão do orçamento é uma visão de orçamento por resultados, do qual se parte de uma relação insumo-produto; você tem recursos, tem insumos que se combinam, de alguma maneira, e isso gera produção; estrutura o orçamento por programas, e esses programas indicam metas de produção que estão em função dos objetivos anuais que você quer conseguir. Então, há uma mudança conceitual na parte da programação orçamentária, que está atada ao planejamento, sobre a base de metas-resultados. (Entrevista pessoal)

A proposta do Projeto IGPFE teve dois eixos:<sup>17</sup>

1. Incorporar ao novo Classificador Funcional do Orçamento a função de “Igualdade de Oportunidades”, mudando, por um lado, a denominação anterior de “desenvolvimento integral da mulher”,

<sup>17</sup> A informação técnica foi recolhida do *Informe* apresentado pela consultora do Projeto para este tema, Luz María Tamayo.

e, por outro, garantindo que permanecesse derivada da função de “Proteção Social”<sup>18</sup> em um segundo lugar. Contudo, esta última proposta não se concretizou, já que foi incluída no orçamento em um nível menor, como se explica a seguir:

CLASSIFICADOR FUNCIONAL ANTERIOR <sup>19</sup>	
J000	Bem-estar e Proteção (função principal)
J900	Outros serviços de proteção social
J910	Outros serviços de proteção social
<b>J915</b>	<b>Desenvolvimento integral da mulher</b>
PROPOSTA DO MEF DE NOVO CLASSIFICADOR FUNCIONAL	
710	Proteção Social (função principal)
7101	Doença e invalidez
7102	Idade avançada
7103	Sobrevivência
7104	Família e filhos
7105	Desemprego
7106	Moradia
7107	Exclusão social
7108	Pesquisa e desenvolvimento: proteção social
7110	Proteção social
PROPOSTA PROJETO IGPFE	
710	Proteção Social (função principal)
.....	
7106	Moradia
<b>7107</b>	<b>Igualdade de oportunidades</b>
710	Proteção Social (função principal)
.....	
7106	Moradia
<b>7107</b>	<b>Igualdade de oportunidades</b>
7108	Exclusão social
7109	Pesquisa e desenvolvimento: proteção social
7110	Proteção social
CLASSIFICADOR FUNCIONAL ATUAL <sup>20</sup>	
J00	Proteção Social (função principal)
J10	Proteção social por doença e invalidez
.....	
J60	Proteção social para moradia
J70	Proteção da exclusão social
<b>J71</b>	<b>Igualdade de oportunidades (Gênero)</b>

<sup>18</sup> O classificador funcional compreende as seguintes funções: Serviços Públicos Gerais, Defesa, Ordem Pública e Segurança, Assuntos Econômicos, Proteção Ambiental e da Biodiversidade, Moradia e Serviços Comunitários, Saúde, Recreação-Cultura e Religião, Educação e Proteção Social.

<sup>19</sup> A informação dos três primeiros quadros foi retirada de Tamayo, op. cit.

<sup>20</sup> Informação retirada do *Catálogo Finalidade-Função* do PGE do MEF de 2008.

Segundo a normativa do MEF, o Classificador Funcional:

tem como propósito identificar a natureza das funções às quais correspondem os gastos que as instituições do governo realizam como consequência das ações que se executam, e os bens e serviços finais que produzem para satisfazer às demandas da sociedade. Apresenta o gasto público segundo a natureza dos bens e serviços que fornecem à comunidade.<sup>21</sup>

2. Incorporar as políticas do Plano de Igualdade das Mulheres Equatorianas (PIO) ao Catálogo de Orientação do Gasto do Orçamento Geral do Estado.

O caráter marcadamente participativo com o qual se elaborou o PIO equatoriano em 2004, a integralidade e o enfoque de direitos de seu conteúdo permitiram posicioná-lo como “um instrumento técnico-político que coleta a demanda das diversas mulheres do país.”<sup>22</sup> Em 9 de março de 2006, o presidente da República, Dr. Alfredo Palacios, subscreveu o Direito Executivo N° 1207-A,<sup>23</sup> por meio do qual, declara-se o PIO política do Estado equatoriano e determina que seja adotado por todas as entidades da administração pública central e institucional em seus planos operacionais institucionais. Portanto, incorporar as políticas do PIO ao Orçamento do Estado se constituía em um avanço instrumental muito importante no cumprimento desse mandato e na aprovação do PIO como política de Estado.

Obter acordos sobre as mudanças propostas nos classificadores demandou uma interlocução permanente da consultora do Projeto IGPFE encarregada desse processo com a equipe do MEF, particularmente com a Subsecretaria de Orçamentos. Para Raquel Coello, do UNIFEM, esses processos demandam, ademais, uma argumentação técnica sólida:

<sup>21</sup> MEF, Normativa do Sistema de Administração Financeira (Acordo 447, de 29 de dezembro de 2007), [www.mef.gob.ec](http://www.mef.gob.ec).

<sup>22</sup> CONAMU, Plano de Igualdade de Oportunidades das Mulheres Equatorianas, 2005-2009, versão multimídia.

<sup>23</sup> Publicado no Registro Oficial N° 234 de 22 de março de 2006.

O desejável é que esse tipo de produção de ideias possa ser trabalhado dentro do MEF. Porém, como isso ainda não era possível, eu, sim, acredito que foi fundamental que houvesse apoios técnicos externos que construíssem a proposta, que dessem os insumos e facilitassem a negociação, porque ir negociar com o MEF dizendo apenas “por que não colocamos um classificador” não é a mesma coisa que você ir negociar tendo essa proposta já solidamente construída após ter estudado como funcionam os classificadores e ter feito uma proposta coerente com seus objetivos e que diga exatamente o que implica o tema da igualdade de gênero.

No dia 4 de maio de 2007, o CONAMU recebeu um ofício do subsecretário geral de Finanças, confirmando a incorporação das propostas do classificador de gênero ao Orçamento Geral do Estado.

Dessa forma, o Catálogo de Orientação do Gasto do Orçamento do Estado equatoriano se estruturou para 2008 com os dois seguintes eixos:

- (i) As políticas gerais e específicas do Plano Nacional de Desenvolvimento elaborado pela SENPLADES.
- (ii) As políticas gerais e específicas do Plano de Igualdade de Oportunidades das Mulheres Equatorianas.

De acordo com a nova Normativa do Sistema de Administração Financeira, a classificação por orientação do gasto tem a seguinte função:

Vincula as atividades dos programas contidos nos orçamentos institucionais com os objetivos e metas estratégicos do planejamento global ou determinadas políticas públicas para verificar em que medida estão sendo incorporadas ao orçamento, assim como facilitar sua continuidade na execução orçamentária.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> MEF, *op. cit.*

O catálogo de orientação do gasto não é visível no orçamento; entretanto, “por estar atado a uma determinada atividade e, conseqüentemente, às atividades orçamentárias que o compõem, permite relatar sua execução.”<sup>25</sup>

Nesse Catálogo, são organizados os quatro subsistemas de direitos estabelecidos no PIO e as políticas específicas de cada subsistema:

ORIENT. GASTO	DIREÇÃO GASTO	POLÍTICA GERAL	POLÍTICA ESPECIF.	DESCRIÇÃO
01				ORIENTAÇÃO DO GASTO
01	01			<b>DESENVOLVIMENTO HUMANO DO EQUADOR</b>
...	...	...		Nessa parte, foram listados, com seus respectivos códigos, os 12 objetivos e estratégias do Plano Nacional de Desenvolvimento.
01	02			<b>POLÍTICA DE ESTADO: IGUALDADE DE OPORTUNIDADES</b>
01	02	01		<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA, EXERCÍCIO DA CIDADANIA E A GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA</b>
01	02	01	01	Participação social
01	02	01	02	Participação política
01	02	01	03	Exercício da cidadania
01	02	01	04	Governabilidade democrática
01	02	02		<b>PROTEÇÃO PARA UMA VIDA LIVRE DE VIOLÊNCIA, PARA A PAZ, SAÚDE, DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS E ACESSO À JUSTIÇA</b>
01	02	02	01	Paz e violência
01	02	02	02	Saúde e direitos sexuais e reprodutivos
01	02	02	03	Acesso à Justiça
01	02	03		<b>DIREITOS CULTURAIS, INTERCULTURAIS, EDUCAÇÃO, QUALIDADE DE VIDA E AUTONOMIA</b>
01	02	03	01	Direitos culturais, interculturais
01	02	03	02	Educação
01	02	03	03	Qualidade de vida e autonomia
01	02	04		<b>DIREITOS ECONÔMICOS, AMBIENTAIS, TRABALHO E ACESSO A RECURSOS FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS</b>
01	02	04	01	Direitos econômicos
01	02	04	02	Direitos ambientais
01	02	04	03	Direito ao trabalho
01	02	04	04	Acesso a recursos financeiros e não financeiros

<sup>25</sup> Tamayo, *op. cit.*

A incorporação da proposta de gênero apresentada por CONAMU e UNIFEM no Orçamento do Estado equatoriano constituiu, como vemos, uma conquista significativa nesse processo. Hugo Muñoz, do MEF, expõe seu ponto de vista sobre a importância e a perspectiva desse mecanismo:

Quando estruturo um orçamento e defino uma atividade, necessariamente tenho que definir **a função e a política às quais se liga**. Em que isso ajuda? No sentido de que se definiram, em um determinado programa, certas atividades que têm a ver com enfoque da política de Igualdade de Oportunidades, ou enfoque de gênero, sempre pode ser feito um acompanhamento das ações que as instituições vinculadas a esses programas estão executando, e essas ações se revelam nos estados de execução orçamentária, porque o relatório da execução orçamentária vai até esse nível. Isso deveria nos dar pistas de como essas atividades incluídas nos programas estão sendo realizadas por parte das instituições. (Entrevista pessoal).

### **A criação da unidade de coordenação de políticas para a igualdade econômica de gênero no MEF**

A possibilidade de criar um mecanismo institucional que promovesse o enfoque de gênero na política econômica e fiscal dentro do MEF sempre foi uma expectativa latente no processo de incidência que o CONAMU e o UNIFEM levaram adiante. Embora tenham sido ensaiadas algumas ideias sobre esse mecanismo desde 2005, foi com a designação do Ministério da Economia e Finanças, em janeiro de 2007, que se concretizou um processo nesse sentido.

Partindo de uma confluência com o objetivo de promover a vigência dos direitos econômicos de homens e mulheres em igualdade de oportunidades e existindo uma interlocução prévia da equipe do Projeto IGPFEE com parte da equipe econômica do presidente Rafael Correa, quando esteve à frente do MEF, em 2005, a partir da posse das novas autoridades, estabeleceu-se uma nova interlocução e acordo para avançar na institucionalização de um mecanismo de gênero dentro do Ministério.

Com a criação da Subsecretaria de Economia Social e Solidária, promovida pela equipe do ministro Patiño, com o apoio do Projeto IGPFEE CONAMU-UNIFEM,<sup>26</sup> criou-se, como parte dela, a Unidade de Coordenação de políticas para a igualdade econômica de gênero, com a seguinte missão:

“Desenhar e avaliar políticas encaminhadas para a plena aplicação dos direitos econômicos das mulheres e para a igualdade econômica de gênero, reconhecendo a contribuição dos lares como unidades econômicas”.

MEF. Projeto de criação da Subsecretaria de Economia Social e Solidária.

O trabalho que era desenvolvido a partir do Projeto IGPFEE para a incorporação de gênero no orçamento passava a ser parte fundamental do âmbito de ação dessa Unidade, e, de fato, a partir de sua criação, no primeiro semestre de 2007, passou a ter parte ativa nesses processos de incidência no interior do ministério.

### **Principais obstáculos à incidência**

#### **A relação do Estado com as mulheres**

“Os espaços públicos edificam barreiras contra a incorporação de alguns temas e sujeitos sociais. No seu interior, exercem-se pressões para excluir os atores mais frágeis ou divergentes, e os critérios de prioridade hegemônicos levam a considerar alguns problemas em detrimento de outros”.

Virginia Guzmán, *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas Perspectivas de Análisis*, CEPAL, 2001.

Trabalhar em orçamentos sensíveis a gênero implica, necessariamente, revelar a relação do Estado com as mulheres, que subjaz nas decisões de distribuição de recursos e que se torna pouco decifrável nos instrumentos do orçamento. Tratar de identificar como o Estado reflete sua preocupação com a vida das mulheres por

<sup>26</sup> A consultora do Projeto IGPFEE para esse processo foi Magdalena León.

meio de orçamento é complexo, como destaca Alison Vásconez, consultora do Projeto IGPFE CONAMU/UNIFEM:

O centro, o eixo da política, não é um cidadão, uma cidadã, uma pessoa, um ser humano, mas um objetivo geral. Elevar o número de matrículas, por exemplo, assim, uma coisa grande. Não é especificamente o sujeito, o sujeito da política não é localizável (Entrevista pessoal).<sup>27</sup>

A igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, reconhecida juridicamente nos instrumentos internacionais de direitos humanos, não é uma igualdade que foi cumprida e traduzida de fato. Para Alda Facio, dentre as causas que perpetuam a discriminação de sexo, está “a falta de vontade política de quem tem o poder para fazê-lo”. O princípio da responsabilidade do Estado na promoção e garantia dos direitos humanos dos cidadãos e cidadãs e sua concretização em dotações específicas de orçamento, na prática, foi uma conquista progressiva e complexa, que levaram adiante os diferentes movimentos sociais e, em particular, o movimento de mulheres. Como descreve Rocío Rosero:

A relação do Estado com as mulheres é uma relação ambivalente, muitas vezes, paternalista, que reflete pouco interesse na distribuição de recursos; isso é absolutamente visível. Pelo lado das mulheres, há uma luta intrépida para conseguir esse espaço no marco do ajuste, do ínfimo orçamento para fazer obras quase titânicas, e é assim que se conseguem coisas como a Lei n° 103, as delegacias da mulher, rabiscando, rabiscando, a Lei da Maternidade Gratuita, para colocar em funcionamento o sistema de saúde sob um modelo descentralizado, que, na prática, não funciona, porque não há sistema de saúde, porque esse é o produto de 20 anos de desarmamento da institucionalidade do Estado, sob o modelo neoliberal. (Entrevista pessoal).

<sup>27</sup> Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2007.

Revisar a experiência do Projeto de IGPFE nos leva, precisamente, a refletir de maneira concreta sobre a forma segundo a qual o Estado assume essa responsabilidade, ou a ignora, e identificar alguns dos fatores que conspiram para que a igualdade de gênero não seja um objetivo da política fiscal, como ainda não o é, de maneira geral, na maioria dos âmbitos da gestão pública. Desde a análise dos teóricos da crítica feminista acerca da teoria econômica até os inumeráveis estudos empíricos contemporâneos sobre os efeitos da aplicação do modelo neoliberal, demonstrou-se que a política econômica não é neutra e tem efeitos diferenciados na vida das mulheres e na dos homens. Portanto, uma das primeiras grandes barreiras da incidência em orçamentos se dá, precisamente, como muitas autoras já destacaram, pela “cegueira de gênero” nas concepções dos modelos econômicos e suas aplicações.

#### **Entrávamos no mesmo bolo da restrição do gasto social**

No Equador, a aplicação do modelo neoliberal se iniciou na década de 1980, e sua vigência, por mais de duas décadas, teve impactos específicos, a partir da análise do cumprimento de direitos.

Sem desconsiderar os benefícios advindos de uma ideia que me parece tiveram, sistematicamente, as autoridades. Falam para você, e está bem, ‘façamos o exercício’, porém, por aqui, continuo fazendo minhas projeções por outro lado, não há desde lá de cima esse convencimento (Alison Vásconez, entrevista pessoal).

A visão interna da coordenadora da Unidade de Coordenação de Políticas para a igualdade econômica de gênero do MEF confirma essa avaliação: “É como se as pessoas do CONAMU fossem as únicas que têm de trabalhar no assunto, e nós não nos vemos como parte obrigada, comprometida para fazer o que nos compete” (Soraya Arévalo, entrevista pessoal).

Como já foi mencionado, as mudanças frequentes das autoridades e de suas equipes no MEF foi uma constante que tornou complexo o processo em vários momentos. Outras dificuldades fundamentais, como a incompreensão do papel de redistribuição

da política fiscal, a discricção na tomada de decisões de distribuição de recursos, a resistência à mudança e a invisibilidade dos sujeitos de direitos no orçamento foram destacadas pelas estimuladoras dessa experiência como parte das barreiras que esse processo de incidência enfrentou.

### Fatores que favoreceram o processo

A convicção compartilhada da pertinência e importância do processo de incidência no Orçamento do Estado, com base no enfoque de gênero, por parte das autoridades do CONAMU e do UNIFEM, assim como de suas equipes técnicas, foi fundamental para impulsionar os objetivos desse Projeto e desenhar estratégias que permitissem abordar as barreiras destacadas. A aliança dessas duas instituições, a partir de suas missões e contribuições próprias, é vista como uma fortaleza que permitiu somar esforços, complementar saberes técnicos e operacionais e sustentar um processo bastante ambicioso.

A dinâmica de manter o debate sobre o tema em cursos ou debates nacionais (promovidos pelo CONAMU e pelo UNIFEM com a colaboração da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO-Ecuador) e os espaços abertos de intercâmbio promovidos pela FLACSO-México e pelo UNIFEM em nível regional motivaram e fortaleceram a retroalimentação permanente das linhas de trabalho do Projeto. Conhecer experiências similares que se aplicam em outros países, com seus resultados e também suas limitações, permitia à equipe sentir-se parte de uma rede mais ampla, não formalizada talvez, na qual as lições aprendidas por cada uma se tornavam uma fortaleza comum.

“Eu vejo aí um ganho muito importante no trabalho do UNIFEM: a instalação de capacidades nos diferentes países e nos diferentes níveis, na sociedade civil, na academia, nas próprias instituições públicas – falemos de mecanismos de gênero ou de instituições setoriais, de economia ou de fazenda, ou finanças. Porém, esse é um trabalho a médio e longo prazos; não é um trabalho nem de cinco, menos ainda de três anos; é um trabalho que tem uma grande perspectiva e precisa ter uma continuidade.”

Rocío Rosero, entrevista pessoal

### As principais lições aprendidas

A dinâmica impressa pelos ritmos de trabalho e coordenação nem sempre permite registrar as aprendizagens cotidianas, e é possível que fiquem de fora muitos elementos necessários para socializar e retroalimentar as experiências, embora, com segurança, tenham sido modeladas já nas ideias e ações operacionais diárias, assim como, no futuro, serão refletidas nas novas ações a serem empreendidas.

O processo de documentar essa experiência permitiu coletar algumas dessas aprendizagens, relacionadas com o eixo do Projeto IGPFE que foi trabalhado em tal ocasião:

#### A experiência ganha

“O valor das iniciativas de orçamentos de gênero é que [estas] proporcionam uma via prática de transversalizar gênero na agenda dos departamentos mais poderosos do governo. Promovem o acesso de organizações de mulheres, mulheres representantes eleitas e ministras da Mulher ao Departamento de Finanças. Capacita-nos para ‘seguir o dinheiro’ a partir da perspectiva das mulheres pobres e promover o uso dos recursos públicos para alcançar a justiça de gênero”<sup>28</sup>.

UNIFEM, Iniciativas de presupuestos de género: estrategias, conceptos y experiencias, 2002.

Uma primeira aprendizagem remete à mesma prova que se desenvolve no dia a dia para obter aberturas e alianças interinstitucionais, particularmente com aquelas entidades que, tradicionalmente, não foram consideradas nos processos de incidência de gênero no Estado, considerando seus próprios contextos e agendas institucionais. Como destaca Raquel Coello, do UNIFEM:

Acredito que é uma aprendizagem o modo como as áreas governamentais de direitos da mulher vão reconhecendo esse tipo de vazios; mais além de ter boas relações com as instituições ligadas ao social, é importante buscar seus próprios vazios nas áreas de planejamento e de finanças, onde se reparte o peixe, onde se tomam as decisões. Depois, é hora, isso sim, de tratar de buscar uns espaços de

<sup>28</sup> Texto original em inglês. Tradução livre.

prioridades no próprio ministério, para poder alinhar-se e encontrar as portas de entrada que também convenham ao ministério. É importante, quando se negocia com os Ministérios de Finanças, fazê-lo para apoiar também suas agendas de trabalho, porque, senão, eles sempre o veem como uma carga extra, como se isso não fosse parte de suas prioridades (Entrevista pessoal)

### Desenvolver propostas tecnicamente fortes

“Globalmente, há consciência de que o Projeto não coleta todo nosso entendimento nem pretendemos fazê-lo. A ideia é chegar a um ponto que, se alguém – por exemplo, o Ministério da Economia e Finanças – nos diz que está disposto a incluir gênero em orçamentos, porém não sabe como fazer isso, nós estaremos capacitadas a dizer-lhe: ‘É assim e essas são as ferramentas!’ Não queremos fazer o trabalho do governo, queremos aprender e produzir conhecimentos”.

Informativo da Oficina de Revisão Intermediária do Projeto Incorporação de Gênero na Política Fiscal do Equador, UNIFEM/CONAMU, Quito, Equador, 25 de setembro de 2006.

Respalhando o *lobby* permanente que esses processos demandam, é necessário contar, ademais, com uma fortaleza técnica que possibilite uma argumentação e debates sólidos sobre as propostas de orçamentos sensíveis a gênero, de acordo com o marco teórico, metodológico e normativo de igualdade de gênero e direitos humanos que as promovem. A seguinte opinião aponta esse sentido: “Parece-me, sim, que se deve estar dentro com uma presença forte, além de técnica, no mesmo nível e com a mesma linguagem que esteja pensando essa política. Acredito que é necessário que haja atores diretamente aí, envolvidos” (Alison Vásquez, entrevista pessoal).

### Realizar um acompanhamento permanente

A transversalização, ou *mainstreaming*, de gênero no Estado demanda colocar em funcionamento estratégias diversas e flexíveis. Esses processos implicam identificar, no dia a dia, conjunturas favoráveis ou desfavoráveis, aberturas e resistências, diante das quais

devem elaboradas, de forma criativa, novas alternativas que permitam conseguir resultados positivos e consolidar os avanços. A barreira que se enfrenta, como vimos, é complexa e vai desde as estruturas, culturas institucionais e as vontades políticas de alto nível até as vontades pessoais. É importante manter a ideia de que cada funcionário ou funcionária pode ser um potencial aliado estratégico do processo. A esse respeito, companheiras da equipe do Projeto destacaram:

É um tema também a ir sensibilizando de funcionário em funcionário. No caso dos classificadores, considero que foi uma sorte estar ali, sensibilizar uma pessoa-chave dentro da Subsecretaria de Orçamento e acompanhar, gerar as propostas (Gabriela Rosero, coordenadora do Projeto IGPFE CONAMU-UNIFEM, entrevista pessoal).

Existem muitas práticas entre os funcionários dos diferentes ministérios que são um pouco informais, que, mesmo que estejam na normativa, ou nos instrumentos, não servem para você, porque, muitas vezes, há um nível superior político, ou de funcionários técnicos, que obriga você a estar aí (Lorena Barba, assistente técnica do Projeto IGPFE CONAMU-UNIFEM, entrevista pessoal).

### “Resta-nos o desafio da institucionalização”

A equipe do IGPFE concorda em destacar que a sustentabilidade do Projeto não está dada e que é necessário continuar trabalhando as principais condições para isso. Nesse sentido, a coordenadora do Projeto ressalta: “Resta-nos o desafio da institucionalização, apostado por meio da Unidade de gênero e a Subsecretaria de Orçamentos [do MEF]” (Entrevista pessoal).

Destacam-se, ademais, outros desafios:

- Dar continuidade à aplicação dos classificadores de gênero e demais ferramentas construídas por parte das entidades e medir seu impacto.
- Consolidar a interlocução entre o CONAMU e o UNIFEM para dar continuidade e fortalecer a implementação dessa proposta.

- Construir e manter a vontade, tanto política quanto técnica, e gerar uma capacidade instalada no interior da SENPLADES e do Ministério da Economia.

A proposta iniciada pelo Projeto IGPFE deu seus primeiros passos e, no período documentado (de março de 2005 a julho de 2007), deixa-nos os primeiros resultados e lições. Embora sua execução tenha sido concluída no final de 2008, o processo implantado pelo CONAMU e pelo UNIFEM é, sem dúvida, uma aposta de longo prazo, que deve comprometer, de maneira efetiva, o “princípio de responsabilidade do Estado” frente aos direitos das mulheres, estabelecido na CEDAW, principalmente da gestão que a SENPLADES, o MEF e o CONAMU levem adiante para dar continuidade e fortalecer os avanços conseguidos, e incluir, definitivamente, os princípios de igualdade, equidade e não discriminação, como ingredientes fundamentais da estrutura orçamentária, direcionados para concretizar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres equatorianos.

---

## Bibliografia

ANDÍA, Bethsabé et. al. *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad*. Presupuestos Sensibles al Género en la región Andina. Quito: UNIFEM Región Andina, 2004.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Ecuador. In: OHCHR; UNDP. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*. Santiago: OHCHR; UNDP, 2004. p. 123-142.

CONAMU. *Plan de Igualdad de Oportunidades de las mujeres ecuatorianas, 2005-2009*. Quito: CONAMU, 2005.

GUZMÁN, Virginia. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago: CEPAL, 2001. (Serie Mujer y Desarrollo 32)

KLOT, Jennifer et. al (Coord.). *Gender budget initiatives: strategies, concepts and experiences*. New York: UNIFEM, 2002.

LÓPEZ, Irene (Coord.); et. al. *Género y políticas de cohesión social*. Conceptos y experiencias de transversalización. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007. (Documentos de Cohesión Social)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DO ECUADOR. *Presupuesto General del Estado 2007*: Directrices Presupuestarias, Jul. 2006.

\_\_\_\_\_. *Catálogos presupuestarios 2008*. Quito: MEF, 2008.

\_\_\_\_\_. *Normativa del Sistema de Administración Financiera*. Disponível em: [www.mef.gob.ec](http://www.mef.gob.ec).

PAREJA, Mauricio; BAQUERO, Marco. Canje, conversación y reducción de deuda pública: el caso ecuatoriano, *Apuntes de Economía*, Quito, DGE-BCE, n. 28, jun. 2003.

PÉREZ, Alba; GALLARDO, Claudio. *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II*. Quito: CONAMU; INEC; UNIFEM, 2005.

SEPREM. *Manual del Clasificador Presupuestario de Género*. Guatemala: Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden (ASDI); PNUD; SEPREM, 2003.

STMCD. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)*, v. 4.5.

VÁSCONEZ, Alison; CALERO, Carla. *Ecuador: Política Fiscal con enfoque de género en el presupuesto nacional*. Quito: CONAMU; UNIFEM, 2004.

---

## Entrevistas realizadas

**Rocío Rosero**, diretora do CONAMU período 09-2003 – 07-2007.

**Raquel Coello**, coordenadora da área de Redução da Pobreza, UNIFEM-RA.

**Gabriela Rosero**, coordenadora do Projeto IGPFE CONAMU-UNIFEM.

**Lorena Barba**, assistente técnica do Projeto IGPFE CONAMU-UNIFEM.

**Alison Vásconez**, consultora do Projeto IGPFE CONAMU-UNIFEM.

**Soraya Arévalo**, coordenadora da Unidade de Igualdade Econômica de Género do MEF.

**Max Lascano**, ex-funcionário da Subsecretaria de Investimento Público do MEF.

**Hugo Muñoz**, ex-subsecretário de Orçamentos do MEF.

## Efetividade do apoio ao desenvolvimento e orçamentos sensíveis a gênero: rumo ao desenvolvimento inclusivo no Peru (2005-2009)

### Introdução

Este texto dá a conhecer em que medida e como os orçamentos sensíveis a gênero podem contribuir para incrementar a efetividade do apoio ao desenvolvimento, a fim de promover a igualdade entre homens e mulheres. Ele integra um conjunto de análises sobre o grau de execução, no Peru, dos princípios e novas modalidades desse apoio, contidos na Declaração de Paris<sup>1</sup> (2005). Este acordo foi assinado por governos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e por instituições multilaterais e bilaterais da cooperação internacional, com o intuito de ampliar a ajuda ao desenvolvimento e reduzir a pobreza e a desigualdade, focando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

### Experiências de orçamentos sensíveis a gênero no país

Os Orçamentos Sensíveis a Gênero (OSGs) refletem os diferentes compromissos e políticas dos Estados em relação à igualdade entre mulheres e homens em suas respectivas sociedades (RAES, 2008). A formulação de um orçamento sensível a gênero constitui um processo que envolve distintos atores e demanda o desenvolvimento de novas

---

Texto original: UNIFEM Región Andina. Experiencias de Presupuestos sensibles al género en el país. In: \_\_\_\_\_. *Efectividad de la ayuda al desarrollo y presupuesto sensible al género: Perú 2005-2009. Hacia el desarrollo inclusivo. Cuaderno de Trabajo n. 10.* Quito: UNIFEM RA, 2010. p. 41-80. (Serie En la economía contamos todos y todas).

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.

capacidades e novos acordos entre esses atores. Esta seção traça um panorama geral de atividades promovidas e dos avanços observados no Peru em relação ao desenvolvimento dos orçamentos sensíveis a gênero no marco dos instrumentos relevantes para o apoio ao desenvolvimento.

### Prioridades de gênero

No período 2004-2008, as pesquisas nacionais de opinião sobre a situação da mulher peruana e que captam, principalmente, as percepções da população<sup>2</sup> mostram que a violência contra a mulher, o acesso precário à educação, a gravidez não desejada, o abuso sexual e o desemprego são os problemas mais agudos que as peruanas enfrentam. Esses temas e prioridades das mulheres foram considerados no Plano Nacional de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (PIO) em 2006. O PIO aponta para diferentes tipos de violência contra as mulheres (familiar, sexual e violência produzida pelos conflitos armados). O acesso igualitário de mulheres e homens ao mercado de trabalho e aos recursos econômicos foi resolvido, por meio da promoção de melhores condições de trabalho (o acesso ao trabalho formal ou ao emprego adequado)<sup>3</sup> e da criação de emprego mediante a promoção do setor de micro e pequenas empresas (MYPE, no original). O melhor acesso aos recursos econômicos foi resolvido mediante a ampliação das oportunidades de crédito, formação profissional e posse da terra.

Em relação à gravidez não desejada, o PIO promove a autonomia das mulheres para decidir sobre sua sexualidade e direitos reprodutivos, a melhoria do acesso a métodos de planejamento familiar e o uso de métodos anticoncepcionais. Para o acesso igualitário à educação, o PIO se centra na melhoria da educação de meninas, como se estabelece na lei de promoção da educação das

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, as pesquisas da Universidade de Lima, realizadas na semana prévia à comemoração do Dia Internacional da Mulher em cada ano do período destacado.

<sup>3</sup> Mais adiante, no texto, discute-se o conceito de trabalho digno elaborado pela OIT, rumo ao qual tanto a Lei de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres (LIO) quanto o PIO tendem como orientação principal.

meninas rurais com o suporte de redes multissetoriais, que incluem representantes do Estado, a cooperação para o desenvolvimento e a sociedade civil. O Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES, no original) se ocupa do monitoramento e da avaliação desse plano nacional nos níveis local e setorial. Em geral, o grau de incorporação da perspectiva de gênero nos setores do Estado peruano é desigual e dispõe de pouca articulação. Geralmente, os avanços na aplicação dessa perspectiva respondem, de um lado, à cooperação para o desenvolvimento ou à liderança comprometida de responsáveis por alguns programas setoriais. Contudo, há alguns avanços no orçamento sensível a gênero. Um deles é a promulgação da Lei nº 29.927 sobre planejamento e formulação do orçamento público dos diversos setores com base em resultados para promover a eficiência e a transparência na distribuição e execução de fundos do Tesouro Nacional. Soma-se a esse esforço a Lei nº 29.083, que modifica o artigo 4.719 da Lei Geral de Orçamento Público, o qual incorpora a análise da igualdade pública (Quadro 1).

#### QUADRO 1

##### Trabalhando um Orçamento Nacional sensível a gênero: a Lei Sasieta

A congressista Rosario Sasieta é uma conhecida advogada de Lima (Peru). Em setembro de 2007, apresentou um projeto de lei que foi aprovado na Comissão de Orçamento do Congresso peruano e se converteu na Lei nº 29.083. Esta estabelece o monitoramento e avaliação do Orçamento Nacional a partir de uma perspectiva de gênero como parte da Lei Geral do Orçamento do país. O espírito da lei reconhece a importância de elaborar e utilizar indicadores de gênero, para seguir os resultados dos orçamentos públicos. “A avaliação da execução do orçamento de todo o setor público deve incluir a análise do impacto das políticas em termos da igualdade de gênero”, indica seu texto. O maior desafio para a implementação da lei é que o Ministério da Economia e Finanças (MEF) avalie diferentes alternativas viáveis para incluir o enfoque de gênero na programação anual do Orçamento Nacional. Essa tarefa necessita abordar as instâncias, os critérios e os procedimentos de planejamento dos programas de orçamento e revisar a estrutura do classificador funcional programático. Esse passo crucial deverá ser dado a partir do órgão de políticas de gênero, MIMDES.

Baseado na entrevista da congressista **Dra. Rosario Sasieta**, realizada em julho de 2008.

QUADRO 2  
**A Defensoria do Povo ou o potencial de incidência no primeiro orçamento sensível a gênero na gestão pública do Peru**

A Defensoria do Povo é um órgão constitucional autônomo que opera no Peru desde 1993, com a missão de proteger os direitos humanos e constitucionais das pessoas e comunidades. Para desenvolver sua missão, a Defensoria supervisiona o cumprimento das obrigações do Estado na provisão da administração dos serviços públicos aos cidadãos e cidadãs. No início, o orçamento anual era financiado quase inteiramente pela ajuda para o desenvolvimento. Na atualidade, 60% de seu orçamento são financiados por recursos públicos. O planejamento e o orçamento são desenvolvidos em um processo de participação que agrupa as iniciativas e as prioridades identificadas pelos órgãos dos governos locais e nacional durante três meses de duração. Esse planejamento permite a adoção de prioridades de gênero na supervisão dos direitos das pessoas e comunidades com relação ao HIV, ao cuidado materno-infantil, à saúde sexual e reprodutiva e à supervisão de linguagem favorável à equidade de gênero nos materiais de comunicação, nos diferentes setores do Estado. É oferecida capacitação de gênero às equipes locais e regionais como parte do treinamento indutivo quando novos membros se incorporam à instituição. O Orçamento Anual destina 3% a atender a área de enfrentamento da violência contra mulheres e outros 3% a todos os assuntos que atendem à Junta da Mulher. O sistema de informação provê dados sobre serviços segundo sexo e também a respeito da natureza dos casos atendidos. Até esse ponto, abre oportunidades para vincular o orçamento ao recorde institucional de atividades com perspectiva de gênero.

A sensibilidade de gênero pode ser acompanhada nos processos, porém ainda não nos resultados, já que devem ser definidos indicadores a esse nível.

Por outro lado, no cumprimento de suas competências para o ano de 2010, a Defensoria, por meio da Junta da Mulher, produziu três relatórios de continuidade para a aplicação da LIO e do PIO. Esses relatórios se encontram disponíveis em <http://www.defensoria.gob.pe/>.

Baseado na entrevista da responsável pela Junta da Mulher,  
**Dra. Eugenia Fermán Zagarra.**

A partir da Lei nº 29.803, foi constituído o grupo de trabalho responsável por impulsionar seu cumprimento, o qual está vinculado à Comissão de Orçamento da República do Congresso Nacional, cuja representação é exercida pela congressista Rosario Sasieta Morales. O grupo está formado, também, por representantes do MIMDES, do MEF, da sociedade civil e de agências da Cooperação Internacional.

A autora da Lei destaca que esta contribuirá para tornar visível a prioridade do gasto público na redução de desigualdades de gênero a curto prazo. Ela considera que aplicação da Lei poderia ser iniciada com três medidas básicas: garantia do acesso à educação secundária completa na idade indicada,<sup>4</sup> geração de emprego feminino com adequadas condições de trabalho e o aumento de cobertura e qualidade de serviços de saúde materno-infantil.

Por outro lado, a Defensoria do Povo constitui-se em um exemplo importante de proximidade ao orçamento sensível a gênero. Em 1996, três anos depois de sua formalização institucional, cria-se a Junta da Mulher na Defensoria do Povo. Essa constitui-se na única instituição do Estado peruano que incorpora uma perspectiva de gênero, de maneira explícita, em seu manejo institucional e orçamentário (ver Quadro 2). A Defensoria do Povo tem escritórios descentralizados em todo o país e conta com a aceitação da maioria dos setores da sociedade peruana; sua gestão é altamente aprovada. Como órgão constitucional autônomo, tem uma função de supervisão da aplicação da LIO, que se torna crucial para ser considerada nos processos de desenvolvimento dos OSGs no Peru.

### **Sociedade civil e orçamento sensível a gênero**

As organizações da sociedade civil comprometidas com a igualdade entre mulheres e homens contribuíram, de forma ativa, na criação de instrumentos para evidenciar a perspectiva de gênero e os seus resultados na execução dos orçamentos nacionais. Este

<sup>4</sup> Os órgãos internacionais consideram que uma educação básica média que assegure condições de inserção social produtiva das pessoas deve considerar, pelo menos, 12 anos de escolaridade. As mulheres só conseguem ter, em média, nove anos de escolaridade no Peru, e é mais alto o déficit de escolaridade das mulheres rurais.

é o caso do Movimento Manuela Ramos (MMR) e de sua iniciativa de trabalhar indicadores de gênero para programas priorizados no Orçamento por Resultados 2007.

O MMR apoiou, ademais, a Comissão do Congresso encarregada da continuidade da LIO, presidida pela congressista Hilaria Supa, com a finalidade de trabalhar cinco indicadores para cada setor. Em maio de 2008, com o MIMDES, promoveu uma Audiência Pública para avaliar os avanços no cumprimento da LIO e, em julho do mesmo ano, em seu papel de cidadãs, solicitaram à Presidência do Conselho de Ministros (PCM) que o MEF incorporasse um classificador de gênero no orçamento público.<sup>5</sup>

### QUADRO 3

#### Indicadores para o orçamento sensível a gênero

O MMR é uma das organizações feministas mais antigas do país, tendo êxito no atendimento às prioridades das mulheres, particularmente, no campo dos direitos econômicos, sociais e políticos.

Em 2007, a Lei Geral de Orçamento incluiu 11 prioridades para reduzir a pobreza, mediante cinco programas estratégicos. Alguns desses destacavam os rendimentos das mulheres, mas não contavam com indicadores para dar continuidade. O MMR apoiou a elaboração de indicadores para essas prioridades no Orçamento Nacional. Em função deles, o MIMDES iniciou a apresentação e discussão dos indicadores com os diferentes setores.

Por exemplo, são prioridades, no orçamento, a melhoria do acesso de crianças menores de cinco anos à educação infantil e o monitoramento da assistência dos professores para a capacitação docente. Os indicadores propostos para dar continuidade a essas prioridades são referentes a desigualdades de gênero:

- no acesso à educação infantil / Descrição do indicador: diferencial entre a porcentagem de crianças de 3 a 5 anos assistidas no ensino infantil;
- em oportunidades de capacitação docente entre professores / Descrição do indicador: porcentagem de professoras que se capacitam segundo o nível educacional menos porcentagem de homens.

<sup>5</sup> Entrevista com Lisbeth Guillén, responsável pelo programa Participação Cidadã do Movimento Manuela Ramos, realizada em 14 de julho de 2008.

Por outro lado, outra entidade da sociedade civil se envolveu na elaboração de propostas metodológicas para a inclusão de gênero nos processos de Orçamento Participativo (OP) locais e regionais. Trata-se da Rede Peru. Essa rede está constituída por organizações e profissionais comprometidos com a democratização dos processos de programação orçamentária e o planejamento do desenvolvimento local e regional.

#### Orçamentos locais sensíveis a gênero

O Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Região Andina e demais doadores, como a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), Governo Basco, dentre outros, apoiaram experiências locais de orçamentos sensíveis a gênero no Peru, na Bolívia, no Brasil, na Venezuela e no Equador como parte do programa regional do UNIFEM sobre orçamento sensível a gênero. No período 2005-2006, o UNIFEM analisou os processos de Orçamento Participativo em dois distritos de Lima: Villa El Salvador (VES) e Villa María Triunfo (VTM). Em associação com a organização não governamental Centro de Estudos de Promoção em Desenvolvimento (DESCO, no original) e Flora Tristán, o UNIFEM promoveu a realização de um diagnóstico acerca da situação das mulheres em ambos os distritos, assim como na elaboração de agendas de mulheres para serem negociadas nos processos do Orçamento Participativo.

O UNIFEM capacitou também as organizações de mulheres e os funcionários dos governos locais. No exercício fiscal de 2008-2009, o governo local de VES destinou uma verba específica do orçamento local para projetos que atendessem a prioridades de gênero no distrito. Outro resultado dessas ações foi a validação da metodologia para analisar os orçamentos públicos a partir de uma perspectiva de gênero na região andina.

Também deve contar, entre os resultados dessas experiências, a criação de uma gerência de promoção e desenvolvimento da mulher no Município de VES, que, até esta data, opera de maneira contínua porque conta com um orçamento. Esse é um importante passo rumo à

possibilidade de institucionalizar as políticas de gênero e, no futuro, o OSG nesse distrito. Dentre os principais desafios nessas experiências, conta-se a necessidade de reduplicá-las em maior escala local e em nível nacional, no marco de descentralização da gestão do Estado. Nessa perspectiva de descentralização, também será necessário estender as lições aprendidas com as experiências do OSG local para os orçamentos dos governos regionais.

Assim, também o desenvolvimento de sistemas locais de informação com indicadores e estatísticas de gênero em apoio ao desenvolvimento dos OSGs locais constitui-se em outro desafio. Nessa mesma linha de apoio para o desenvolvimento dos OSGs locais, a tarefa de definir mecanismos sustentáveis para formar, de maneira contínua, as mulheres e suas organizações, nos temas técnicos do processo de orçamento local, dados seus níveis educacionais, constitui-se em mais um dos grandes desafios a serem enfrentados.<sup>6</sup>

### **Análise de orçamento sensível a gênero em um setor**

Este capítulo apresenta o caso de um setor crucial para atender às desigualdades de gênero no âmbito trabalhista e produtivo no país. No contexto peruano de integração aos mercados globais, os setores de trabalho e de micro e pequena empresa (MYPE) são fundamentais para o empoderamento das mulheres como trabalhadoras e produtoras. Pelo menos 55% da força de trabalho ativa no Peru atuam nas MYPE. Em 2007, estimava-se que 74,3% dessas empresas eram informais, enquanto que quase a metade de quem se empregava nas MYPE informais eram mulheres. Do mesmo modo, mais de 60% das MYPE são rurais.<sup>7</sup>

O Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego (MTPE) no Peru é responsável pelas políticas de trabalho e emprego e, até 2008,

<sup>6</sup> Extraído de UNIFEM, 2007.

<sup>7</sup> Agência Andina de Notícias. Disponível em: [www.sipromicro.org](http://www.sipromicro.org). 27 de janeiro de 2007. Segundo essa fonte, no Peru, existiam nesse ano 2.518.571 MYPE e que é, a partir desse dado, que os órgãos do Estado fazem seu planejamento com relação ao setor.

era também responsável pelas políticas de desenvolvimento empresarial. O desenvolvimento das MYPE era, até então, uma prioridade do setor. Em contraste com a importância dada à incorporação das mulheres e de outros grupos vulneráveis na dinâmica dos mercados em melhores condições, o MTPE é um dos setores com menor distribuição orçamentária. No período 2005-2009, o orçamento do setor deixou de ser apenas 0,4% do PBI para ser 0,2%.

A ajuda para o desenvolvimento nesta área aumentou sua participação no orçamento setorial de 5%, em 2005, para 10%, em 2008. Contudo, para 2009, os recursos da cooperação diminuíram como parte do orçamento setorial, ao serem transferidos competências e programas do MTPE para outro ministério. Até 2008, o setor contava com o apoio da União Europeia (UE) e da AECID.

### **O status trabalhista das mulheres peruanas**

O crescimento econômico no Peru está acompanhado do aumento contínuo das taxas de atividade das mulheres peruanas. Estas são incorporadas, nos mercados de trabalho e de produção, mais intensamente que em décadas passadas e em comparação aos homens. Essa incorporação se dá, não obstante, em condições muito precárias: apenas 40% das trabalhadoras têm um emprego adequado em comparação com 53% que alcançam os homens (ver Quadro 4). O trabalho não adequado implica pouca ou nenhuma observação aos direitos trabalhistas básicos das mulheres, tais como a licença-maternidade, a amamentação e a segurança social, e outros como a organização sindical e o direito à capacitação. Todos eles são elementos-chave para o empoderamento econômico das mulheres.

**QUADRO 4**

Desigualdades de gênero no mundo trabalhista – Peru		
	HOMENS	MULHERES
Trabalho assalariado (2005)	40,9%	23,5%
Emprego adequado (2005)	53,6%	40%
Desigualdade salarial (2005)	100	88
Desigualdade salarial (1987)	100	74,5

Fonte: OT MTPE 2005.

Fonte: FUERTES, 2008.

As brechas salariais entre homens e mulheres peruanos diminuíram, porém ainda existem importantes diferenças que devem ser atendidas pelas políticas de trabalho e emprego a partir de uma perspectiva de gênero. A maioria das MYPE conduzidas por mulheres é de subsistência (baixa produtividade e rendimentos), tem também menor presença entre as MYPE de maior produtividade em comparação com os homens. As desigualdades de gênero (papéis reprodutivos, as menores possibilidades de mobilidade, a menor média de anos de estudos em comparação com homens) influenciam a menor participação das mulheres em programas de capacitação técnica e desenvolvimento empresarial. Esses programas, geralmente, falham em ajustar as condições da população feminina; além disso, estão pouco articulados com cadeias e canais de comercialização dinâmicos e inovadores.

### **O Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego no Peru (MTPE)**

O MTPE tem como missão ser:

a instituição responsável pela administração do trabalho e da promoção do emprego, com capacidades desenvolvidas para liderar a implementação de políticas de geração e melhoria do emprego, contribuir para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MYPE), fomentar a previdência social, promover a formação profissional, assim como velar pelo cumprimento das normas legais e pela melhoria das condições de trabalho, em um contexto de diálogo e concordância entre os atores sociais e o Estado.

Dessa forma, torna-se específica a competência direta do setor sobre as principais desigualdades de gênero que a realidade do país apresenta em matéria de trabalho e desenvolvimento empresarial.

O MTPE tem dois setores: a) do trabalho, que provê os seguintes serviços: defesa legal gratuita, inspeções trabalhistas, proteção ao menor, segurança e saúde no trabalho, atendimento a trabalhadoras do lar; b) setor de emprego e MYPE, esta última só até 2008. Está organizado em: Direção Nacional de Promoção do Emprego e Formação Profissional, que compreende os programas

Pró-Jovem, o Programa de Estatísticas e Estudos Trabalhistas, o Programa de Formação Profissional e o sistema de intermediação trabalhista, que conecta as redes de centros de intermediação do trabalho - Rede Nacional de Centros de Intermediação do Trabalho (Red-CIL, no original).

Até 2008, o setor contava também com a Direção Nacional da Micro e Pequena Empresa, que compreendia as Direções de Desenvolvimento Empresarial, a Direção de Promoção de Novos Empreendimentos e o Programa Minha Empresa. Em janeiro de 2009, por meio da Lei nº 29.271, o setor perdeu a competência sobre as MYPE e o desenvolvimento empresarial, as quais são transferidas para o Ministério da Produção (PRODUCE). Essa transferência ocorreu como consequência de novas considerações sobre o setor MYPE na nova administração do Estado, enquanto as gestões precedentes consideraram este setor como uma das principais fontes de criação e de oportunidades de emprego no país e, por isso, sob a competência direta do MTPE. A então nova gestão do Estado considerou o setor parte do aparelho produtivo e, portanto, competência do Ministério da Produção. Isso significou, na prática, a transferência de importantes programas e ações, alguns dos quais tinham contado com avanços na implementação de ações de gênero. Igualmente, se dispôs da transferência de todo o acervo documental e dos instrumentos de trabalho desenvolvidos por essa direção.

### **Identificação das prioridades de gênero no trabalho em MYPE e no MTPE**

Apesar de não existir uma política explícita de gênero em nível nacional, no MTPE e, como parte de sua Lei Orgânica (fala-se de discriminação em geral), na tarefa do ministério, contemplam-se/contemplavam-se temas-chave que são centrais para defender o *status* da mulher nos mercados de trabalho e de produção. Esses temas se incluem como prioridade ou objetivos nos diferentes instrumentos e documentos, tais como o trabalho decente e a justiça social (Acordo Nacional); competitividade (Acordo Nacional), igualdade de gênero no acesso aos mercados de trabalho (Plano Nacional para a Igualdade de Oportunidades 2006-2010, PIO) e oportunidades para acessar os

mercados (Orçamento Orientado para Resultados 2008). Essas prioridades, nos diversos documentos, diferem um dos outros, porém são complementares e têm um potencial para orientar-se rumo à melhoria do *status* das mulheres como trabalhadoras ou empreendedoras.

Contudo, apesar dos avanços em matéria normativa, o Estado não adotou as medidas operacionais para a incorporação de gênero e a consequente responsabilidade por seus avanços nesses termos. Ainda persiste, tanto na institucionalidade de gênero do Estado quanto nas propostas dos setores, um enfoque de bem-estar e antipobreza, que considera as mulheres, principalmente, como parte da população vulnerável, a qual necessita de assistência e que não é incluída explicitamente nas políticas de competitividade, desenvolvimento empresarial e empregabilidade. Essa realidade motivou a seleção desse setor como caso de estudo. O setor conta com programas que favorecem a participação das mulheres como agentes econômicos, não enquanto parte de políticas de Estado, mas, sobretudo, como iniciativas de alguns responsáveis por programas e das agências de cooperação para o desenvolvimento, mas têm a potencialidade de constituir-se como tais com o apoio da cooperação para o desenvolvimento e o ajuste das políticas destacadas, que são potencialmente favoráveis a gênero e estão em curso.

### Políticas, planos, programas e projetos que orientam sua atenção para os temas das mulheres no setor

O estudo analisou as quatro linhas que configuram o MTPE até 2008 e identifica as preocupações de gênero na implementação de seus programas e projetos, enfatizando como elas se veem refletidas no orçamento do setor. Essas unidades são a Direção para a Promoção do Emprego, o Trabalho e o Treinamento Empresarial, a Direção Nacional de Inspeção Trabalhista e, até 2008, a Direção da Micro e Pequena Empresa (MYPE) e a Direção Nacional de Desenvolvimento Empresarial.

A matriz mostra a análise dos programas e projetos, as ações que respondem e as que não respondem às propriedades de gênero e também aos resultados obtidos. A informação sobre esses programas foi provida pelas entrevistas realizadas entre 23 de julho e 06 de agosto de 2008 com os representantes do setor (ver Anexo 1),

MATRIZ 1

Políticas, planos, programas e projetos que orientam sua atenção para o tema das mulheres no setor				
SETOR EMPREGO E MYPE	PROGRAMA	AÇÕES QUE RESPONDEM A PRIORIDADES DE GÊNERO (FAVORÁVEIS A GÊNERO)	RESULTADOS DAS AÇÕES*	ASPECTOS DE GÊNERO NÃO CONSIDERADOS
Direção Nacional de Promoção do Emprego e da MYPE	APROLAB - Programa de Apoio à Formação Profissional para a Inserção Laboral no Peru - Capacita-te, Peru	O objetivo é "contribuir para uma maior competitividade e qualidade da força trabalhista para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza no Peru". Seu objetivo específico é "reorientar a formação técnica profissional para a demanda do mercado, as necessidades socioeconômicas e as potencialidades de desenvolvimento do país". (Retirado do relatório do APROLAB). Opera-se por meio de um Fundo de Apoio a projetos.	Embora o Programa não tenha nascido com um enfoque de gênero, a estratégia implementada do Fundo de Apoio a Projetos de formação profissional resultou na participação massiva das mulheres, fato que levou o Programa, ao menos em cobertura, resultou em uma convocatória importante para as mulheres.	Falta indicadores para medir os efeitos e os impactos de gênero e a eficácia da cooperação técnica internacional nesta área. Existem obstáculos a algumas necessidades iniciais das mulheres de participar no projeto como apresentar titularidade da posse da terra e ser membro de associações.
	Programa de Estatísticas e Estudos Laborais - PEEL. Este programa é financiado com recursos públicos.	O objetivo do PEEL é "proporcionar informação oportuna, confiável e de qualidade sobre as principais variáveis do mercado de trabalho (emprego e rendimentos). Acompanha anualmente os indicadores básicos sobre a situação da mulher no mercado de trabalho, a desigualdade salarial existente entre homens e mulheres, e a evolução da taxa de atividade.	Os relatórios sobre a mulher no mercado de trabalho servem para conhecer a evolução da situação trabalhista das mulheres. Esses estudos são demandados por diferentes atores e têm potencial para tomar decisões políticas nos setores público e privado.	Apesar de realizar estudos sobre os brechos salariais existentes entre homens e mulheres, é necessário dar maior continuidade a essa investigação.
	Programa de Emergência Social Produtivo "Construindo Peru", Anteriormente denominado "Trabalho Urbano e Rural"	"Construindo Peru" tem por objetivos a geração de rendimentos temporários e o desenvolvimento de capacidades para a população em extrema pobreza das áreas urbanas em situação de desemprego e rurais, por meio do financiamento de projetos de obras e serviços intensivos em mão de obra, apresentados pela população por meio de suas organizações sociais, por autoridades municipais, estaduais e regionais.	Inserção trabalhista temporária das mulheres de ampla cobertura que apoia o desenvolvimento de capacidades para o trabalho em setores não tradicionais, como a construção civil, dos quais foram tradicionalmente excluídas.	A cota de participação atende apenas a jovens e pessoas portadoras de deficiência, não incluindo as mulheres. E a própria demanda por emprego por parte das mulheres o que incide em sua maior participação no programa.
	Pró-Jovem financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como fundo reembolsável que cobre 80% do orçamento total	O objetivo do Pró-Jovem é melhorar a empregabilidade dos jovens e fortalecer a oferta de capacitação trabalhista em nível nacional. Os beneficiários do programa são jovens pobres de ambos os sexos, de 16 a 24 anos, com pouca ou nenhuma experiência de trabalho, desempregados, subempregados ou inativos.	De julho 2007 a junho 2008 inseriu 25 mil jovens de todo o país, sendo 13.366 mulheres (53% do total)	As mulheres grávidas não são aceitas em algumas empresas. Na etapa prática, e o Programa não adotou medidas para incidir na sensibilização em gênero.

\* A coluna inclui tanto resultados (efeitos e impactos) esperados quanto não esperados das ações analisadas.

Políticas, planos, programas e projetos que orientam sua atenção para o tema das mulheres no setor				
SETOR EMPREGO E MYPE	PROGRAMA	ACÇÕES QUE RESPONDEM A PRIORIDADES DE GÉNERO (FAVORÁVEIS A GÉNERO)	RESULTADOS DAS ACÇÕES*	ASPECTOS DE GÉNERO NÃO CONSIDERADOS
Direção Nacional da Micro e Pequena Empresa**	Programa Minha Empresa	Oferece serviços de atendimento integral à MYPE (capacitação, formalização, desenvolvimento empresarial e articulação comercial), partindo de um diagnóstico subsidiado com um bônus. São oferecidos às empresas serviços de elaboração e acompanhamento de seus planos de negócio. Promovem concursos de projetos com critério de discriminação positiva a favor de mulheres.	Os concursos de novos empreendimentos estão permitindo o acesso das mulheres a serviços de capacitação e assistência técnica e a dotação de um capital-semente com fundos da Cooperação Italiana. Promoveu-se a participação de mulheres em espaços de articulação comercial, como feiras, rodas de negócios, circuitos comerciais com bons resultados. Um indicador disso é que várias iniciaram sua formalização.	As condições de gênero, como gravidez ou cuidados de crianças pequenas, limitam a maior cobertura das mulheres. O Programa não contempla serviços de atendimento dessas condições.
	Direção de Novos Empreendimentos	O objetivo dessa Direção é o desenvolvimento de uma cultura empreendedora. Focalizou a escola como base de mudança cultural. Um projeto de sucesso foi o Concurso Escola Empreende, executado de 2004 a 2006, do qual participaram adolescentes do sexo feminino.	Em média, a participação de jovens mulheres participantes nos concursos alcança 54%.	A Direção não propõe metas específicas de gênero; considera que a igualdade se baseia na oferta "neutra" de oportunidades de acesso aos serviços.
Direção Nacional do Trabalho	O Programa de Apoio à PYME: APOMYPE	APOMYPE busca melhorar a competitividade e o poder de negociação das MYPE em Cajamarca, Cusco e La Libertad.	Inclui-se um indicador de gênero que medirá os resultados do Plano Nacional de Apoio à Pequena e Média Empresa no Peru, a partir de um olhar de gênero: número de redes consolidadas e negócios sustentáveis, que contam com a participação relevante de mulheres (50% nas três zonas).	
	Direção Nacional de Inspeção Trabalhista	Inspeção do trabalho, vigia o cumprimento das normas sociotrabalhistas e de previdência social, em conformidade com o Convênio N° 81 da Organização Internacional do Trabalho.	Contribuiu-se para que as trabalhadoras conheçam melhor seus direitos e saibam que empregadores têm também maior consciência dos direitos trabalhistas das pessoas que trabalham em seus lares.	As prioridades de gênero pendentes são: defesa dos direitos das gestantes, denúncia de abuso sexual, inspeção trabalhista de mulheres trabalhadoras agrícolas, o direito de sindicalização.

\* A coluna inclui tanto resultados (efeitos e impactos) esperados quanto não esperados das ações analisadas.

\*\* Desde janeiro de 2009, esta direção e seus programas foram transferidos para PRODUCE.

Fonte: Entrevistas com gestores dos programas mencionados, realizadas entre 23 de julho e 06 de agosto de 2008. Ver Anexo 1.

pelos documentos setoriais e pela página do MTPE na web.

Da leitura da matriz 1, extraímos alguns destaques:

- No desenvolvimento de capacidades trabalhistas e empreendedoras, destacam-se os programas APROLAB, Minha Empresa e Pró-Jovem. APROLAB (Convênio n° ALA/2004/016-895, assinado entre o governo do Peru e a União Europeia), coexecução pelo setor Trabalho e Promoção do Emprego e pelo setor de Educação, que tem por finalidade melhorar a competitividade e a qualidade da força de trabalho por meio do acesso à capacitação técnico-produtiva; nesse aspecto, o programa conseguiu atender mulheres das zonas rurais e propiciou ao setor propostas metodológicas de capacitação técnico-produtiva com orientação de gênero, mediante a adequação de horários, lugares de capacitação, temáticas que permitem a inclusão das mulheres. Por outro lado, permitiu a incorporação de critérios de gênero na seleção de projetos produtivos do Fundo de Apoio graças à assessoria técnica internacional oferecida pela União Europeia (UE).
- A melhoria da empregabilidade das mulheres é abordada mediante os programas Pró-Jovem e Construindo Peru. Este propicia o emprego temporário massivo de homens e mulheres, sobretudo nas áreas urbanas, e está avançando paulatinamente nos âmbitos rurais, onde os níveis de rendimento são menores que nas cidades. A participação das mulheres, em 2007, foi maior que a dos homens: (129.693 mulheres e 84.646 homens). Alguns indícios da potencialidade desse programa em relação com os interesses da igualdade de gênero são as medidas adotadas para assegurar a inclusão de mulheres chefes do lar com filhos menores de 18 anos; a taxa de deserção das mulheres é menor que a dos homens. O programa favoreceu a geração de serviços comunitários de autoajuda para atendimento dos filhos das mães trabalhadoras, o que facilita o acesso delas ao emprego.
- Fomento à micro e pequena empresa. Os programas da Direção Nacional MYPE favoreceram a inclusão de microempre-

sas de subsistência, principalmente conduzidas por mulheres, em circuitos comerciais com feiras e rodas de negócios. Em 2008, antes da transferência para o PRODUCE, essa Direção implementaria o projeto Fortalecimento da Direção Nacional da MYPE para o Desenvolvimento de Políticas e Instrumentos para as MYPE, que contaria com o financiamento da Cooperação Técnica Belga (CTB) com uma duração de três anos e um montante de contribuição de 2.450,000 euros e com a contrapartida nacional de 245,000 euros. Por estruturação do setor, o Programa de Mulheres Empreendedoras (PROFECE, no original), único programa que tinha uma clara orientação de gênero, foi integrado ao programa Minha Empresa. Com isso, perdeu sua especificidade no atendimento à promoção do melhoramento da empregabilidade e acesso a emprego das mulheres, já que o Minha Empresa não contava com um enfoque de gênero.

Um avanço importante no MTPE é o cuidado com o uso de uma linguagem inclusiva em seus documentos e em suas comunicações; porém, como ainda não está regulamentado explicitamente com uma diretiva interna, algumas trabalhadoras e alguns trabalhadores vão impulsionando uma maior sensibilidade de gênero a partir dessas medidas concretas que adotam por iniciativa própria.

- d) É muito importante o trabalho que desenvolve o PEEL na pesquisa e no processamento de informação e difusão periódica anual sobre indicadores da participação e condição das mulheres no mercado de trabalho, por meio de seus relatórios anuais sobre a mulher no mercado de trabalho em nível nacional e, em alguns casos, inclusive, em níveis locais. O PEEL implementou os observatórios socioeconômicos trabalhistas em várias regiões e, em Lima Metropolitana, com indicadores segregados por gênero a respeito da realidade do mundo do trabalho.
- e) A vigilância do cumprimento dos direitos trabalhistas de grupos de trabalhadoras vulneráveis, tais como trabalhadoras do lar e mulheres grávidas, mediante a Direção de Inspeções Trabalhistas, aplica-se por meio de um formato de inspeção que permite desagregar a informação contemplando a perspectiva

de gênero, graças ao apoio técnico que recebeu do Programa de Fortalecimento dos Serviços das Administrações do Trabalho da Bolívia, do Equador e do Peru (FORSAT, no original) da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa assessoria permitiu, ademais, incluir nas normativas a formação de grupos de inspeção especializados em gênero, trabalho infantil e trabalho forçado. A Direção de Inspeção Trabalhista é o único serviço que atende às denúncias e demandas de proteção sociotrabalhista a grupos vulneráveis, como pessoas portadoras de deficiência, crianças e o setor de trabalhadoras do lar.

### Aspectos de gênero não contemplados

Apesar de alguns programas (Construindo Peru e APROLAB) terem sido destinados à população rural, as mulheres e as microempresas rurais não estão contempladas em todos os termos. No PEEL, há interesse crescente em dar maior ênfase na análise do emprego e nas microempresas, incluindo as do âmbito rural. As mulheres das zonas rurais não estão cobertas nos seus direitos humanos básicos nos setores produtivos estratégicos, tais como o de agronegócios orientado para a exportação que emprega as mulheres intensivamente. O orçamento destinado à Direção de Inspeção Trabalhista é bastante limitado e se restringe a realizar o monitoramento dos direitos trabalhistas das mulheres grávidas.

O desenvolvimento econômico também trouxe uma crescente tendência de organização em cooperativas nos setores industriais, onde as mulheres têm uma predominante presença, tais como os setores têxtil e o de agroexportação em cultivos de ponta (como aspargos, pimentão de piquillo, frutas etc). A participação das mulheres nessa nova onda de cooperativa trabalhista não é acompanhada pelo setor até a presente data. Há pouca informação sobre a garantia dos direitos trabalhistas para as mulheres como preocupação da Direção Nacional de Inspeção Trabalhista. O Orçamento por Resultados para 2009 incluiu inspeções trabalhistas como uma prioridade no Orçamento Nacional; essa medida responde aos requerimentos dos Tratados de Livre Comércio (TLCs), já firmados com os Estados Unidos e a serem firmados com a União Europeia.

Igualmente, não tem uma orientação explícita para as questões de gênero, por isso, espera-se que essa Direção tenha um papel-chave em relação aos direitos trabalhistas das mulheres.

Por outro lado, até 2007, a Lei MYPE incluía um parágrafo abordando os temas de gênero no desenvolvimento das MYPE. A nova lei para este setor, elaborada em 2008, não especifica a promoção de novos empreendimentos e do desenvolvimento empresarial e da competitividade com um enfoque de gênero, assumindo a aparente “neutralidade” em todas as intervenções e a não discriminação de nenhum dos gêneros. Com isso, diluem-se as possibilidades de que os gestores e gestoras dos programas setoriais contemplem o desenho e a aplicação de medidas e procedimentos específicos, para permitir o acesso igualitário das mulheres às oportunidades de desenvolvimento de competências empreendedoras e possibilidades de acesso ao mercado nas condições necessárias para superar a pobreza.

### Análise rápida de gênero no orçamento da ajuda e do gasto

O orçamento do MTPE tem duas diretivas principais no orçamento: a) Edital Orçamentário 012 – o setor trabalhista que provê os seguintes serviços: defesa legal gratuita, inspeções trabalhistas, proteção à criança, segurança e saúde no trabalho, apoio às trabalhadoras do lar; b) Edital 120: Promoção do Emprego e MYPE, o qual se organiza em Direções: Direção Nacional para a Promoção do Emprego e o Treinamento no Trabalho; compõe-se dos progra-

QUADRO 5

Apoio ao desenvolvimento como parte do Orçamento Setorial Trabalho e Promoção do Emprego Peru 2005-2009 (US\$)										
	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Orçamento setorial total	91,071,736		84,845,920		106,448,699		116,141,143		179,433,458	
Doações	1,709,812	2	2,235,162	3	2,744,673	3	2,131,383	2	250,729	0,1
Fundos reembolsáveis	4,275,700	4,7	4,024,294	5	5,766,207	5	9,718,190	8	5,889,209	3,3

Fonte: Portal de Transparência – Elaboração própria

mas Pró-Jovem, Construindo Peru, PEEL e Minha Empresa.

O Quadro 5 mostra como o apoio para o desenvolvimento aumentou, até 2008, sua participação como parte do orçamento setorial. Essa participação se reduziu em 2009, ao serem transferidos para o PRODUCE os programas e ações da Direção MYPE.

### Dinheiro destinado aos programas sensíveis a gênero

Os editais do orçamento não se organizam em centros de custos por programas. Em seu lugar, o orçamento do setor se organiza em função de determinadas metas específicas a cada ano. Entretanto, essas metas respondem a objetivos e prioridades nacionais em diferentes instrumentos nacionais, tais como o plano de competitividade, a formalização e promoção das MYPE, assim como a capacitação para melhorar os conhecimentos do corpo técnico das MYPE.

A distribuição de dinheiro para os programas e ações sensíveis a gênero, discutida anteriormente, aparece no Quadro 6 para os anos de 2007 a 2009. Em 2007, o orçamento setorial tornou explícita a meta de gênero, para a promoção do acesso das mulheres pobres às oportunidades do mercado, que incluiu o programa Minha Empresa. Essa meta específica desapareceu em 2008. Os programas Pró-Jovem e APROLAB tinham contado com o suporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da União Europeia (UE), respectivamente. Desde o período 2006-2008, o Movimento Manuela Ramos, com as contribuições da UE, apoia o projeto Promoção do Acesso das Mulheres em MYPE nos Mercados de Trabalho Formais. Esse projeto contou com \$118,047 de fundos públicos e um total de \$458,963, proveniente da UE. O projeto encerrou em 2008, e será importante resgatar os resultados das avaliações feitas sobre a intervenção, a fim de validá-la e sugerir sua réplica para o PRODUCE, setor que hoje tem a competência sobre as MYPE.

O nível do gasto nesses programas é de 95%, o que revela uma total execução do gasto nos montantes destinados a eles.

Programa/Projeto/Direção	Montantes destinados aos programas e projetos (2007-2009)						Montante por fonte de financiamento 2007 (em novos soles)						Montante por fonte de financiamento 2008 (em novos soles)						Montante por fonte de financiamento 2009 (em novos soles)					
	RECURSO PÚBLICO		COOPER. INTERNAC.		US\$		RECURSO PÚBLICO		COOP. INTERNAC.		US\$		RECURSO PÚBLICO		COOP. INTERNAC.		US\$		RECURSO PÚBLICO		COOP. INTERNAC.		US\$	
Vice-ministério de Promoção do Emprego e da MYPE – Vice-ministério do Trabalho*	842,696	290,585	-	-	-	-	1,587,116	547,281	-	-	-	-	-	-	-	-	1,805,631	622,631	-	-	-	-	-	-
Direção Nacional de Promoção de Emprego e Formação Profissional**	5,165,960	1,781,366	-	-	-	-	6,570,022	2,265,525	-	-	-	-	-	-	-	-	6,537,087	2,254,168	-	-	-	-	-	-
PEEL	714,968	246,541	-	-	-	-	730,968	252,058	-	-	-	-	-	-	-	-	734,962	253,435	-	-	-	-	-	-
REDE CIL	416,572	143,646	-	-	-	-	248,000	85,517	-	-	-	-	-	-	-	-	753,024	259,663	-	-	-	-	-	-
Direção de Formação Profissional	278,159	95,917	-	-	-	-	176,200	60,759	-	-	-	-	-	-	-	-	996,028	343,458	-	-	-	-	-	-
Construindo Peru	15,264,000	5,263,448	-	-	-	-	200,264,000	69,056,552	-	-	-	-	-	-	-	-	107,385,432	37,029,459	-	-	-	-	-	-
PRÓ-JOVEM	7,436,000	2,564,138	16,650,000	5,741,379	-	-	7,436,000	2,564,138	25,600,000	8,827,586	-	-	-	-	-	-	37,426,859	12,905,813	17,394,207	5,998,002	-	-	-	-
APROLAB	1,351,724	466,112	5,870,973	2,024,473	-	-	723,498	249,482	4,327,644	1,492,291	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Direção de Inspeção Trabalhista	18,758,053	6,468,294	-	-	-	-	14,781,998	5,097,241	-	-	-	-	-	-	-	-	16,635,295	5,736,309	-	-	-	-	-	-
Direção Nacional MYPE***	3,399,468	1,172,230	-	-	-	-	5,923,787	2,042,685	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Direção de Desenvolv. Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Direção de Promoção de Novos Empreendimentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Minha Empresa	4,268,541	1,471,911	1,377,589	475,031	-	-	3,759,840	1,296,497	1,242,885	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

\* A meta orçamentária corresponde a ambos os vice-ministérios, não incluindo as demais dependências que a compõem.

\*\* O montante destinado inclui a Direção de Investigação Socioeconômica Laboral (DISEL), PEEL, Direção de Promoção do Emprego, Direção de Formação Profissional e Red CIL.

\*\*\* A Direção Nacional MYPE tem uma só meta e está formada pela Subdireção de desenvolvimento empresarial e pela Direção de Promoção de Novos Empreendimentos. A partir de janeiro de 2009, essa direção passou a fazer parte do Ministério de Produção.

## Conclusões

### Implementação das novas modalidades de ajuda

A experiência do Peru na implementação dos princípios e mecanismos da Declaração de Paris (DP) é inicial. Sua difusão é ainda limitada, pois se constata a falta de conhecimentos entre os funcionários entrevistados do setor público peruano sobre as novas modalidades de apoio ao desenvolvimento e seu potencial para promover e garantir as políticas setoriais e nacionais. As modalidades de apoio ao desenvolvimento recomendadas pela DP, tais como o Apoio Orçamentário Direto (DBS, no original) e o Apoio Setorial Amplo (SWAP, no original), são ainda de uso limitado por parte dos cooperantes no Peru, enquanto que os poucos casos de aplicação mostram pouca conexão entre preocupações de gênero e orçamentos públicos.

O estudo realizado considera que, em geral, a incorporação do enfoque de gênero nos diferentes setores do Estado peruano é desigual e desarticulada. Na maioria dos casos, o progresso obtido na incorporação do referido enfoque se explica pelo condicionamento de apoio ao desenvolvimento independentemente da modalidade da incorporação. A harmonização de apoio ao desenvolvimento com o planejamento local e, por sua vez, entre os doadores encontra-se também em fase inicial. De fato, espera-se que esse processo de implementação das novas modalidades de ajuda e seus princípios transformem as relações tradicionais de apoio ao desenvolvimento entre os países, passando de uma relação de doadores a sócios. Não obstante, requerem-se mecanismos complementares para a ótima implementação desses princípios e que, por sua vez, também dependem dos sistemas administrativos dos países parceiros.

O contexto atual peruano favorece a maior aplicação dos princípios e modalidades da DP. A Missão PEFA (Estrutura de Medição de Desempenho) e outras similares confirmam o reconhecimento da adequada gestão das finanças nacionais. Isso constitui um passo importante para assegurar a confiabilidade requerida para a aplicação das novas modalidades sob suas formas de desenho original. Existem versões similares ao DBS e SWAP no Peru, como

são o caso do Programa de Apoio à Segurança Alimentar (PASA), mediante o qual a União Europeia (UE) apoiou a política nacional de segurança alimentar, e o caso do Programa de Seguro Integral de Saúde (PROSIS), que apoia a política nacional de acesso universal aos serviços de saúde, por meio do Sistema de Seguro Integral.

Atualmente, a UE registra o início de um programa de Apoio Orçamentário EURO-PAN, que contribuirá para a luta contra a desnutrição infantil crônica no país. Embora todos esses programas sejam considerados como prioridades nacionais, nenhum deles se centra nos aspectos de gênero e em orçamentos que respondam a prioridades de gênero nos respectivos setores nos quais intervêm. As mulheres são atendidas como um grupo vulnerável sem que se considerem impactos particulares das relações de gênero. Isso se explica também pela ausência de considerações explícitas de enfoque de gênero nas políticas nacionais e setoriais, que ambas as modalidades de ajuda apoiam.

Geralmente, os entendimentos sobre gênero nas políticas públicas do Peru são diversos nos diferentes setores. Por isso, os orçamentos setoriais que respondam ao enfoque de gênero com o apoio das novas modalidades de ajuda para o desenvolvimento constituem um dos maiores desafios para os próximos anos, especificamente, quanto à harmonização das políticas nacionais, à conquista da inclusão de gênero nessas políticas e ao planejamento dos programas orçamentários que as refletem.

O Centro Nacional de Planejamento Estratégico (CEPLAN), implementado desde 2008, assumiu o paulatino processo de harmonização das políticas e planos nacionais, estaduais e municipais do país a médio e longo prazos. Isso facilitará a maior aplicação das novas modalidades da DP. A partir dessa perspectiva, um ponto focal de gênero no CEPLAN favorecerá a especificação de considerações de gênero nas políticas nacionais, no orçamento nacional e nas novas modalidades.

### **Orçamento público**

O orçamento público no Peru incorporou, nos últimos dois anos, importantes instrumentos que permitem enfocar melhor e

combater a pobreza e a vulnerabilidade, tais como o Orçamento por Resultados (PpR, no original) e o Marco Microeconômico Multianual (MMM).

O recentemente implementado PpR, que representava em 2010 algo em torno de 13,2% do orçamento nacional, inclui como prioridades nacionais nove programas diretos para a redução da pobreza, alguns dos quais têm uma orientação explícita de gênero, e a sociedade civil propôs indicadores de gênero para dar continuidade aos resultados em educação e saúde. Entretanto, os programas estratégicos do Peru não incluem, ainda, perspectivas de gênero. Exemplo disso é que se concentram nos setores de saúde e educação para combater a pobreza, mas deixam de lado o acesso das mulheres aos diferentes mercados – o que, segundo uma visão integral do potencial das mulheres, cumpre papel-chave na redução do problema. Então, será vital considerar a oportunidade de integrar a luta contra a pobreza a um marco multissetorial que considere também o setor do trabalho, emprego e desenvolvimento empresarial, a partir de uma perspectiva de gênero nos programas estratégicos.

O apoio ao desenvolvimento pode desempenhar um papel-chave na ampliação desses programas estratégicos com vistas a obter o acesso das mulheres aos mercados e a redução da pobreza como se mostra na experiência revisada do MTPE.

O MEF e o Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) se constituem em objetivos estratégicos para o mecanismo de gênero e o MIMDES, com o propósito de ajustar os instrumentos nacionais para o investimento social de modo que incorporem as considerações de gênero como requisito.

O protocolo de avaliação anteriormente utilizado pelo SNIP tem probabilidades de ser ajustado em termos de gênero, como ocorreu também com os enfoques de participação e meio ambiente para a avaliação de projetos. As tentativas iniciais de incluir o enfoque de gênero no protocolo de avaliação do SNIP fracassaram devido ao fato de que careciam de fundamentos técnicos para tornar explícito o custo efetivo das considerações de gênero, demonstrado tanto mediante o uso de práticas e instrumentos validados

nos setores de produção, comercialização e saúde quanto com o uso de critérios de gênero nas diferentes fases do projeto.

A fundamentação nos direitos humanos e na justiça social da perspectiva de gênero nos programas orçamentários não é suficiente para satisfazer às demandas técnicas dos avaliadores do MEF. Eles necessitam de instrumentos e casos práticos para incorporar o conceito de gênero nos protocolos de avaliação. Essa tarefa pode ser favorecida pelo fato de que os avaliadores do MEF parecem estar dispostos a incluir fatores e enfoques que permitam melhorar a provisão de serviços para os grupos vulneráveis. Nesse sentido, o MEF deu um passo decisivo ao reconhecer a importância dos temas de gênero no uso e na demanda dos serviços sociais e econômicos às quais o SNIP atende. Isso é o que demonstra, por exemplo, o atual trabalho empreendido pelo MEF a fim de incorporar o enfoque de gênero em, ao menos, 26 dos 70 programas institucionais de orçamento como parte de seu fortalecimento, para que contem com uma gestão por resultados. Esta pode ser convertida na experiência mais concreta de OSG no Peru.

### **Orçamento sensível a gênero no Peru**

A sociedade civil desempenha um papel fundamental na definição dos indicadores na redução da pobreza no país, a partir do Acordo Nacional (AN), lançado em 2002. Este propôs quatro objetivos nacionais e 31 políticas de Estado. O AN orientou os planos nacionais na presente década. As políticas para a competitividade foram incluídas no AN, igualmente outros instrumentos de política, porém apenas um desses objetivos tem especificações de gênero.

Nesse sentido, a Lei n° 29.083, com orientação de gênero, também chamada de Lei Sasieta, é um instrumento legal promissor para operar o conceito de gênero no orçamento e nas políticas nacionais. Essa lei estabelece o uso de indicadores de gênero com vistas a dar continuidade aos resultados do orçamento.

A LIO e os PIO constituem os instrumentos de planejamento no Peru mais voltados para a questão de gênero no presente contexto nacional. Esses estão em um processo de apropriação

por parte tanto dos governos municipais e regionais quanto dos setores públicos, o que favorecerá a sensibilidade a gênero no orçamento nacional. Nesse cenário, o MIMDES está orientado para melhorar a aplicação dos PIO e de seus indicadores de gênero. Desse modo, está tratando-se de reduzir a quantidade de indicadores, que, até esta data (março de 2010), alcança o número 83, com a finalidade de torná-los operacionais. A Defensoria do Povo no Peru será decisiva como parte do desenvolvimento dos OSGs no País, já que, dentre suas tarefas, encontram-se tanto a supervisão do cumprimento da LIO quanto o monitoramento do PIO e seus resultados. De fato, até então a instância do Estado só conseguiu produzir os únicos relatórios sobre o cumprimento da LIO, de maneira consecutiva, nos anos 2008 e 2009.

### **Orçamento setorial de gênero**

Tanto o setor de trabalho e promoção do emprego quanto o da micro e pequena empresa que competem ao MTPE, são cruciais para o poder econômico e social das mulheres no Peru, já que elas foram progressivamente incorporadas aos mercados de trabalho e de produção na década passada, a um ritmo mais acelerado que o registrado para os homens. Apesar disso, essa incorporação continua ocorrendo em condições muito precárias para as mulheres. Isso ocorre pelas persistentes desigualdades de gênero em diferentes aspectos, como: a capacitação técnica do trabalho, os salários, o acesso ao crédito, os papéis reprodutivos, os direitos trabalhistas, a educação etc.

Por meio de diferentes ações e programas identificados nesse estudo, o MTPE está respondendo a várias prioridades de gênero destacadas pelos PIO e LIO, como: o acesso igualitário de mulheres e homens aos mercados de trabalho, a capacitação trabalhista, a formalização das microempresas, a supervisão dos direitos trabalhistas das trabalhadoras mais vulneráveis e a informação periódica sobre a situação das mulheres nos mercados de trabalho. Entretanto, estas não constituem ainda políticas setoriais de gênero propriamente estabelecidas, mesmo quando muitas iniciativas sensíveis a gênero nos programas do setor foram apoiadas e

alentadas pelo apoio ao desenvolvimento, fornecido por OIT, BID, AECID, UE, dentre outras instituições.

Esse deveria ser um setor estratégico nos próximos anos, uma vez que o Peru se encontra em franco processo de integração aos mercados globais e mostra uma competitividade em crescimento. As mulheres peruanas devem ser incluídas com melhores condições de trabalho nessa dinâmica e permitir, desse modo, seu fortalecimento.

Apesar de seu papel estratégico, o orçamento do MTPE representa apenas 0,4% do Orçamento Nacional. Os fundos de ajuda para o desenvolvimento investidos no setor aumentaram de 5% a 10% no período de 2005 a 2008. Essa tendência da ajuda para o desenvolvimento do setor deve ser fortalecida nos próximos anos sobre a base de políticas nacionais e setoriais. Nesse sentido, cabe ressaltar que, mesmo quando se tenha passado a direção de MYPE para PRODUCE, é a partir do MTPE que se regula o marco da legalidade do trabalho e das políticas trabalhistas nacionais no país. Dessa regulamentação, depende o acesso ao trabalho digno e à capacitação para a competitividade trabalhista – em iguais condições para mulheres e homens –, em todos os setores produtivos da economia, de modo que é estratégico fortalecer esse ministério.

Os pontos focais do conceito de gênero são cruciais para sensibilizar os diferentes setores da administração pública e suas políticas. Esses setores se mantêm ativos no apoio ao desenho de políticas, na elaboração do orçamento setorial e nos processos de monitoramento e avaliação. Entretanto, na atualidade, essa figura não existe em todos os setores da administração pública e, nos casos nos quais esse cargo existe ou existiu (casos do Ministério de Transportes e Comunicações – MTC, MEF, Ministério de Agricultura – MINAG), esses são ou foram uma formalidade, visto que contam com muito pouco (ou quase nenhum) nível de participação nesses processos. Tal fato limita, substancialmente, a implementação efetiva da LIO e do PIO nos diferentes setores. Contudo, identifica-se uma oportunidade para melhorar e/ou incorporar pontos focais de gênero nos distintos setores, já que uma importante maioria de profissionais mulheres lidera a gestão dos programas setoriais nacionais e as estruturas, que assinalam

as prioridades das mulheres nos âmbitos econômico e trabalhista, como se constata no caso do MEF e do MTPE.

O MEF e o MTPE se mostram como órgãos estratégicos para orientar a inclusão das prioridades de gênero nos âmbitos econômico, trabalhista e produtivo, como parte da luta contra a pobreza no marco do orçamento público e, especialmente, no desenvolvimento dos OSGs no Peru. Nesse sentido, será também estratégico voltar a atenção para setores ainda não incluídos como prioridades nacionais do orçamento público, tais como: agricultura, produção e comércio internacional.

## Recomendações

### Potencial da Declaração de Paris e o OSG no Peru

- (i) No marco dos novos instrumentos empregados para a formulação do Orçamento Nacional, recomenda-se investir no desenvolvimento de capacidades para um manejo sistêmico que vincule as políticas com as prioridades de desenvolvimento, incluídas as de gênero, tanto com a programação e o orçamento quanto com a continuidade baseada em resultados, em particular, no MINDES e no MEF.
- (ii) Os instrumentos com maior potencial para trabalhar OSGs são: Orçamento por Resultados (PpR), a Nova Lei Nacional de Orçamento Público com sua retificação relacionada à obrigatoriedade de avaliar a execução e resultados do Orçamento Nacional, a partir de uma perspectiva de gênero. Em tal marco, recomenda-se apoiar a definição de indicadores específicos de gênero em todos os setores.
- (iii) Recomenda-se incidência a fim de fazer com que o novo CEPLAN conte com o ponto focal de gênero para que as novas modalidades revertam-se na melhoria dos grupos vulneráveis e da situação das mulheres. Além disso, de forma paralela, seria importante fortalecer as capacidades dos pontos focais, para que existissem nos diferentes setores do Estado e/ou incorporar essa figura-chave na administração pública, com vistas a impulsionar as políticas de gênero e os OSGs setoriais.

- (iv) Recomenda-se avaliar a pertinência e os alcances que teria a inclusão ou incorporação progressiva de um classificador específico de gênero no orçamento público, considerando-se que o essencial e principal é assegurar que o planejamento dos programas de orçamento público incorpore o conceito. Do mesmo modo, recomenda-se proporcionar suporte técnico especializado ao Grupo de Trabalho (parlamento, poder Executivo, Cooperação Internacional e sociedade civil) responsável por impulsionar o cumprimento da Lei nº 29.083 e da Lei de Igualdade de Oportunidades. Igualmente, recomenda-se difundir esta lei entre o setor público, autoridades de governos estaduais e a sociedade civil.
- (v) Recomenda-se apoiar a elaboração de uma proposta técnica que sustente o custo efetivo de incorporar considerações na avaliação dos Protocolos para Avaliação dos Projetos de Investimento Público (PIPs) utilizados pelo Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP), como já se conseguiu com os enfoques de meio ambiente e participação da população. Tarefa que compete ao MIMDES e ao MEF.
- (vi) Recomenda-se assistência técnica permanente ao MIMDES na continuidade do cumprimento dos programas de Orçamento por Resultados. Particularmente, quanto à promoção da inclusão, nesse tipo de orçamento, de um programa de oportunidades de acesso ao mercado voltado para as mulheres, com vistas a conseguir seu poder econômico e sua autonomia.
- (vii) A iniciativa da sociedade civil para prover o programa de orçamento por resultados com indicadores de gênero em temas como saúde, educação e pobreza deveria ser ampliada para incluir indicadores de gênero em outros setores cruciais, como: trabalho, agricultura e comércio internacional. Recomenda-se dar ênfase para que o apoio ao desenvolvimento, com as novas modalidades da DP, proporcione maior impulso à definição de políticas setoriais com enfoque de gênero e torne visível a prioridade dos assuntos tanto produtivos quanto trabalhistas para as mulheres, em setores como agricultura e comércio internacional, no contexto atual dos TLCs.

- (viii) A Defensoria do Povo, pela trajetória e legitimidade mostradas, constitui-se em um ator-chave no desenvolvimento dos OSGs, acompanhando a ação do MEF e do MIMDES, na supervisão dos orçamentos públicos. Conta com recursos humanos e a experiência necessária para legitimar e aprofundar os processos de OSG. Dessa forma, recomenda-se desenvolver as capacidades dos especialistas da Junta da Mulher nos temas vinculados à supervisão dos OSGs.
- (ix) Considera-se crucial proporcionar apoio contínuo ao esforço que o MEF-Peru desenvolve, com apoio do UNIFEM e do Banco Mundial, para fortalecer os Programas Institucionais de Orçamento (PITs, no original), a fim de que contem com os enfoques de gestão por resultados e de gênero. Foram identificados 26 PITs que serão fortalecidos com um enfoque complementar de gênero. Deve-se assegurar que a incorporação de gênero no planejamento dos 26 PITs seja um processo apoiado pelo MEF, já que isso constitui-se no passo concreto e decisivo para tornar realidade a aplicação e o desenvolvimento do OSG no Peru.
- (x) É importante ressaltar algumas implicações derivadas da atual implementação da modalidade de apoio direto no Peru e seu potencial para impulsionar o desenvolvimento dos OSGs no atual contexto orçamentário (desenvolvimento dos OpRs, fortalecimento de PIT, maior transparência no MEF etc.). Os casos de apoio orçamentário tendem a vincular-se a orçamentos por resultados, posto que estes operam a partir de políticas nacionais priorizadas pelos Estados. No Peru, o fato de que 26 programas institucionais de orçamento tenham sido identificados para serem fortalecidos com uma gestão por resultados e com um enfoque complementar de gênero abre as portas para a possibilidade de trabalhar as novas modalidades de apoio aos OSGs, em cumprimento dos princípios da Declaração de Paris. Recomenda-se às fontes de cooperação que deem especial atenção ao desenvolvimento desses 26 programas institucionais do Orçamento Nacional para a análise de novas aplicações das modalidades de apoio.

(xi) Recomenda-se às fontes de cooperação internacional que dediquem esforços para reunir evidências sobre a maior eficácia alcançada nos investimentos públicos, quando esses incluem um tratamento de gênero. Essas evidências serão de grande utilidade para que o MEF considere a incorporação do enfoque de gênero também nos programas estratégicos de orçamento, que até esta data não contam com esse enfoque.

## Anexo 1

### Lista de entrevistados entre julho e agosto de 2008 e fevereiro e março de 2010

**Cecilia Aldave Ruiz**, coordenadora do Fundo para a Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI) e especialista em Gênero da Unidade de Serviços de Apoio à Cooperação Canadense (USACC) até agosto de 2008. Participou da Mesa de Gênero da Cooperação Internacional (MESAGEN)

**Federico Arnillas**, Acordo Nacional, Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza (MCLCP)

**Chary Arcia Baca**, assessora da congressista Rosario Sasieta

**Vanessa Canturias**, inspetora de trabalho, MTPE

**José Carlos Chávez Cuentas**, consultor de Orçamento por Resultados

**Marco Criollo**, especialista em Mercado de Trabalho, APROLAB, MTPE e UE

**Ana María Guevara**, coordenadora geral da Direção de Programação Multianual, MEF

**Lizbeth Guillen**, Movimento Manuela Ramos

**Eugenia Ferán-Zegarra**, adjunta da mulher da Defensoria do Povo

**Jorge Fernández**, áreas de Supervisão Técnica e de Registro e Seleção de Entidades de Capacitação do PRÓ-JOVEM

**Aída Ferrúa**, Programação Multianual na Direção Geral de Programação Multianual (DGPM), MEF

**Jean-Charles Fiehrer**, responsável pela cooperação na UE

**Luis Gálvez León**, diretor nacional da Direção de MYPE, MTPE

**Natalia Gamarra**, subdireção de empreendimentos, Direção da MYPE

**Itziar Gonzales**, AECID

**Roxana Guerra**, UE, ponto focal de gênero

**Agustín Haya De La Torre**, presidente do Centro Nacional de Planejamento Estratégico

**María Eugenia Moyano**, áreas de Supervisão Técnica e de Registro e Seleção de Entidades de Capacitação do PRÓ-JOVEM

**Julio Oroza**, responsável pelo PROSIS, Cooperação Técnica Belga

**Silvia Quinteros**, diretora da Direção Mulher do MIMDES

**Giuliana Ormeño Collazo**, APROLAB, MTPE

**David Adolfo Palacios**, diretor nacional do Programa Construindo Peru

**Javier Paulini**, consultor de Orçamento por Resultados, MEF

**Miguel Prialé**, diretor da Direção Geral de Programação Multianual do Setor Público, MEF

**Teresa Quezada**, Empresa, MTPE

**Patricia Ramos**, responsável por gênero da AECID

**Patrick Reboud**, Programa PASA, UE

**Ana María Ríos**, Programa de Estatísticas e Estudos Laborais (PEEL)

**Roger Salhuana**, Direção Nacional de Orçamento Público (DNOP), MEF

**Rosario Sasieta**, Congressista do Peru

**Siris Mori** e **Silvia Del Carmen**, encarregadas da administração do APROLAB, MTPE

**Renzo Silva**, Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI)

**Karen Suárez**, coordenadora nacional do Programa de Orçamentos Sensíveis a Gênero – OSG, UNIFEM-Peru

**Milagros Del Río Vásquez**, diretora de Inspeção Laboral

**Sandra Roca**, subdiretora de Inspeções Laborais

**Carmela Vildoso**, secretária técnica do Acordo Nacional

**Gina Yáñez**, Movimento Manuela Ramos

**Leonor Suárez**, Seção Cooperação-UE

## Anexo 2

### MESAGEN

#### O que é a MESAGEN, quando nasceu e com que finalidade?

A Mesa de Gênero da Cooperação Internacional (MESAGEN) é um grupo de trabalho, que surgiu em 1995, por iniciativa da Cooperação Canadense, no marco das preparações para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. (Beijing, 95)

A MESAGEN é pioneira nos mandatos e princípios da Declaração de Paris. Desde sua criação, foram planejados os princípios de: i) harmonização entre doadores; ii) alinhamento com as políticas do governo/Estado; e iii) a busca pela efetividade da ajuda.

#### Finalidade

Dar continuidade aos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Beijing, como em qualquer outro convênio e/ou pacto internacional relacionado à menina e à mulher.

Realizar coordenações entre as agências de cooperação internacional com relação à igualdade de gênero (harmonização) e potencializar os impactos das intervenções.

Incidir nas políticas para a implementação das políticas públicas nacionais pela igualdade de gênero (MIMDES, Congresso, dentre outros).

#### Objetivo

Apoiar o governo Peruano e a sociedade civil para a definição de políticas, estratégias e ações que busquem promover a igualdade de gênero, a emancipação da mulher e a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no Peru. Nesse sentido, realizou um trabalho interessante de apoio com assistência técnica ao órgão responsável: Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES).

Contribuir para a conquista dos objetivos estabelecidos nos acordos internacionais em matéria de gênero (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

– CEDAW; Belém do Pará, Conferências do Cairo, Beijing e Cúpula do Milênio – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

#### Linha de trabalho

Difusão de informação alusiva aos acordos e compromissos nacionais e internacionais relativos à igualdade de oportunidades.

Promoção e difusão dos avanços sobre igualdade de gênero nas instituições e entre as agências cooperantes.

Difusão, monitoramento e avaliação de iniciativas nacionais de participação das mulheres que fortaleçam a incorporação da perspectiva de gênero em ações estratégicas.

#### Agências participantes

Na atualidade, é formada por: ACDI, AECID, Banco Mundial, Centro Pan-Americano de Engenharia Sanitária e Ciência Ambiental (CEPIS), CINU, União Europeia, Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (COSUDE), Serviço de Cooperação Alemã (DED), Departamento para o Desenvolvimento Internacional da Inglaterra (DFID), Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão (GTZ), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), OIT, Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Delito (ONUDD), Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (ONUSIDA), Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Programa Mundial de Alimentos (PMA), PNUD, Organização Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (SNV), Agência das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), UNIFEM, Agência de Cooperação dos Estados Unidos (USAID) e pelas embaixadas da Bélgica, Itália e dos Países Baixos.

As agências mais ativas que formam o núcleo propulsor de MESAGEN são: AECID, ACDI, FNUAP, UNIFEM e USAID.

A coordenação da mesa se dá em base rotativa por um período de 24 meses. Na atualidade, corresponde à ACDI.

## Estratégias de trabalho organizacional

Diálogo permanente que reúne uma harmonização, sinergias e complementaridade entre as agências cooperantes, entre essas e as instituições do governo e a sociedade civil, aumentando a eficácia das ações tomadas e da ajuda. Em relação às instituições do Estado, privilegia-se o trabalho com o órgão diretor em matéria de igualdade de gênero, o Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES), o Congresso da República (a comissão da mulher e a mesa de mulheres parlamentares) e a Junta de Direitos da Mulher da Defensoria do Povo.

Periodicamente, as agências de cooperação, com presença permanente, reúnem-se, intercambiando informação relevante em matéria de igualdade de gênero e fazem acompanhamento do trabalho que se realiza, assim como a criação de novas atividades no trabalho conjunto, o qual se concretiza em:

- Assistência técnica a instâncias governamentais em matéria de igualdade de gênero (MIMDES, setores, Congresso etc.).
- Elaboração de documentos conceituais e procedimentais em matéria de gênero no contexto dos mandatos e convênios internacionais.
- Incidência nos diferentes níveis do Estado para a elaboração e implementação de políticas públicas em matéria de igualdade de gênero, como é a Lei de Igualdade de Oportunidades entre homens e mulheres 2006-2010, dentre outros.

## Importância do trabalho com instâncias-chave do Estado em matéria de igualdade de gênero

A MESAGEN desenvolveu um trabalho importante de apoio a três instâncias estatais:

- Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES): Ao longo desses anos, houve e existe atualmente grande demanda de assistência técnica por parte do MIMDES, especificamente do Vice-Ministério da Mulher e da Direção Geral da Mulher. Contudo, muitas vezes, o mandato de trabalhar

pelo desenvolvimento social fez com que se pusesse em risco a visibilidade de seu trabalho pela igualdade de gênero e a emancipação das mulheres. Igualmente, nos últimos anos, correu-se o risco do desaparecimento dessa instância para abrir passagem para o Ministério da Família. A partir do ponto de vista de MESAGEN, isso implicaria um erro, pois nos afastaríamos dos mandatos e alinhamentos contemplados nos principais instrumentos internacionais voltados para assegurar a existência de uma instância, no mais alto nível, que vele pelo direito à igualdade de gênero e o garanta.

- Congressistas: Comissão da Mulher e Mesa de Mulheres Parlamentares. A demanda de apoio técnico das congressistas e instâncias que as agrupam são frequentes, e o apoio é permanente.
- Junta de Direitos da Mulher da Defensoria do Povo. Anualmente, a junta elabora o relatório anual sobre os avanços com relação à Lei de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.

---

## Bibliografia

ACUERDO NACIONAL. *Informe sobre las políticas de Estado (julio 2002–julio 2006)*. Lima: Secretaria Técnica del Acuerdo Nacional, 2007.

AECID. *III Plan director de la cooperación española 2009–2010*. Documento de Líneas Maestras. Madrid, 2009.

APCI. *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú: año 2006*. Lima, 2008

BACA, Epifanio et al. *Vigilancia del proceso de descentralización*. Reporte nacional n. 15. Participa Perú/Vigilia Perú. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, ene.–abr. 2008.

BARRIGA, Martha. Contenido del fascículo sobre el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina. UNIFEM, 2010. Prelo.

BRAVO, Rosa. *Presupuesto por Resultados*. Indicadores de género: educación, salud y programa Juntos. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 2007.

COMISIÓN EUROPEA. *Perú*. Documento de estrategia país 2007-2013. [S.l.], 2007.

CTB; CIES; OBSERVATORIO DE LA SALUD. *Nuevas tendencias de la cooperación internacional en el Perú*. Lima, 2008.

DE LA CRUZ, Carmen; BARRIG, Maruja; RODRÍGUEZ, Alicia. *El financiamiento para la igualdad de género y la nueva "arquitectura de la ayuda"*. Los casos de Guatemala y Perú. Madrid: Fundación Carolina/CeAlci, 2008.

FMI; UE; BM. *Perú: La gestión de las finanzas públicas*. Lima, 2009.

FUERTES, Patricia. Institutions and gender empowerment in the global economy: the peruvian case 1990-2005. In: KARTIK, Roy; BLOMQUIST, Hans; CLARK, Cal (Ed.). *Institutions and gender empowerment in the global economy*. Singapore: World Scientific Press, 2008.

INEI. *Compendio estadístico 2008*. Lima, 2008.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA. *Estrategia de "género en desarrollo" de la cooperación española*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2007.

\_\_\_\_\_. *Documentos de estrategia país 2005-2008*. América del Sur. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, [2005].

\_\_\_\_\_. *Plan director de la cooperación española 2005-2008*. Madrid: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, [2005].

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Boletín de transparencia macrosocial*. Lima, año 1, n. 1, 2005. Disponible em: [http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/doc/BTMS\\_012005.pdf](http://transparencia-economica.mef.gob.pe/documento/doc/BTMS_012005.pdf). Acceso em: 07 maio 2012.

\_\_\_\_\_. *Instructivo para el proceso del presupuesto participativo*. Instructivo n. 002-2008-EF/76.01 RD n. 021-2008-EF/76.01. Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, 2008.

\_\_\_\_\_. *Presupuesto por Resultados*. Conceptos y líneas de acción. Documento de Trabajo. Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, 2008.

OECD. *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*. Country Chapters. Peru. V. 2, p. 309-318. Paris, 2007.

RAES, Florence. Historia y concepto de los presupuestos sensibles al género. In: UNIFEM. *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Brasilia: UNIFEM, 2008.

TRIVELLI, Carolina. *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú*. Una mirada a partir de la información cuantitativa. Lima: IEP, 2005.

UNIFEM. *Hacia un presupuesto sensible al género en Villa El Salvador y un enfoque de género en el Cono Sur de Lima-Perú*. Quito: UNIFEM, 2007.

MONICA COSTA  
MARIAN SAWER  
RHONDA SHARP

## Mulheres em ação pelas mulheres: o caso das finanças públicas sensíveis a gênero de Timor-Leste

Nos anos 1990, a questão da presença das mulheres na esfera política, ou “representação descritiva”, ganhou uma força internacional considerável, muitas vezes, a partir da sugestão de que as mulheres mudariam a substância e o estilo da política e atuariam pelo interesse e de maneira responsiva às mulheres.

Responder e atuar em benefício das mulheres foi conceituado como “representação substantiva”, e há um crescente interesse sobre como e quando essa representação substantiva ocorre (SAWER, 2006; CELIS; CHILDS, 2008; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008). Os conceitos de “atores decisivos” e ações são essenciais para uma análise da representação substantiva. Os atores decisivos influenciam o processo de formação de políticas e mobilizam outras pessoas em torno das preocupações das mulheres, ao passo que as ações são atos que levam a mudanças na situação dos grupos minoritários (DAHLERUP, 1988, p. 296). Neste artigo, defendemos que as instituições orientadas para gênero podem exercer um papel vital no apoio aos atores decisivos e em viabilizar ações críticas no processo político.

Essas instituições com foco em gênero podem incluir organizações do movimento de mulheres, alas das mulheres em partidos políticos, mecanismos de políticas para as mulheres na burocracia, instituições parlamentares para as mulheres e, de forma importante no caso de democracias em desenvolvimento, agências e doadores

---

Texto original: COSTA, Monica; SAWER, Marian; SHARP, Rhonda. *Women acting for women: the case of gender-responsive public finance in Timor-Leste*. Mimeo. Disponível em: <http://law.anu.edu.au/COAST/events/APSA/papers/239.pdf>. Acesso em: 10 maio 2012.

internacionais. Alguns acadêmicos, como Laurel Weldon, já sugeriram que, para entender a representação substantiva, é preciso que os movimentos de mulheres e os órgãos governamentais sejam incluídos. Mais ainda, o trabalho de Weldon na área das políticas sugere que a “interação entre os modos de representação” é um fator crítico (2002, p.1171).

Houve, até agora, menos interesse acadêmico no papel das instituições parlamentares com foco na igualdade de gênero – sejam conselhos multipartidários, conselhos de partidos ou comitês parlamentares. A União Interparlamentar (IPU, no original) encontrou um grande número dessas instituições<sup>1</sup> e observou que os conselhos de mulheres oferecem um caminho único para que as legisladoras trabalhem umas com as outras e com outros parceiros, incluindo grupos de mulheres.

De forma significativa, a IPU percebe que, nos países onde há conselhos de mulheres, existe um forte sentimento de que houve “sucesso em influenciar as atividades parlamentares ou legislativas e na supervisão delas” (BALLINGTON, 2008, p. 68).

De forma ampla, as bancadas multipartidárias de mulheres emergiram por iniciativa das legisladoras e não foram um objeto permanente do Parlamento. Vários modelos foram adotados em termos de estrutura, mecanismos de tomada de decisão, nível de integração na estrutura da legislatura, regras operantes e escopo (GONZALEZ; SAMPLE, 2010).<sup>2</sup>

O número limitado de estudos de caso sobre bancadas de mulheres sugere um vínculo positivo com a representação substantiva, que pode ser obtido de diferentes formas (ver TRIPP, 2001). Há evidência de que as bancadas multipartidárias de mulheres podem desempenhar um papel crucial no financiamento da igualdade de gênero (GONZALEZ; SAMPLE, 2010). Isso ocorre, em

---

<sup>1</sup> A IPU relatou que, dos 77 parlamentares, quase metade tinha um conselho de mulheres. Em 80 países, havia 93 comitês parlamentares tratando de questões de igualdade de gênero (BALLINGTON, 2008).

<sup>2</sup> Pesquisas feitas em outros lugares documentaram a complementaridade entre os conselhos de mulheres multipartidários e os comitês parlamentares para lidar com questões de gênero (ver GONZALEZ; SAMPLE, 2010).

particular, em relação às iniciativas de orçamento sensível a gênero como as examinadas neste texto. Por exemplo, nas Filipinas, as parlamentares das duas casas, junto aos órgãos de políticas para as mulheres e aos movimentos de mulheres, asseguraram a aprovação do *Women in Development and Nation Building Act*<sup>3</sup> (REYS, 2002, p. 140). Mais tarde, em 1995, com a aprovação da política de orçamento de gênero e desenvolvimento, passou-se a exigir que cada órgão do governo alocasse um mínimo de 5% de seus orçamentos a iniciativas para promover a igualdade de gênero e o fortalecimento das mulheres (SHARP et al., 2010).

Apesar das evidências da contribuição positiva das instituições feministas para a representação substantiva das mulheres, é preciso ter cuidado. Uma literatura institucional feminista emergente ajuda a revelar as dificuldades sob as quais as novas instituições operam. O trabalho de Fiona Mackay sobre reforma institucional no Parlamento Escocês sugere que “novas” instituições “não são nem completamente moldáveis nem totalmente independentes”; pelo contrário, elas recebem influência de “legados institucionais passados e interações correntes com outras instituições [...] nas quais estão ‘contidas’ e interconectadas” (MACKAY, 2009, p. 3). Seu conceito de “novidade contida” nos alerta para como o avanço na inclusão das questões de equidade de gênero em novas instituições pode ser limitado por velhas normas de gênero e pelas formas tradicionais de negociação política (MACKAY, 2009, p. 16).

Neste documento, examinamos a origem de uma resolução parlamentar sobre orçamento sensível a gênero em Timor-Leste, em particular o papel da bancada multipartidária de mulheres e os fatores que o tornaram efetivo. O estudo de caso se baseia em 29 entrevistas semiestruturadas (nove homens e 20 mulheres), conduzidas em Timor-Leste, em 2008 e 2009.<sup>4</sup> Essas entrevistas envolveram legisladoras e outros atores decisivos de organizações

---

<sup>3</sup> Ato das Mulheres no Desenvolvimento e Construção da Nação.

<sup>4</sup> Essas entrevistas foram conduzidas por Monica Costa e Rhonda Sharp, como parte do projeto Gender-Responsive Budgeting in the Asia-Pacific Region (2008–2010). Para mais detalhes sobre esse projeto, ver [www.unisa.edu.au/genderbudgets](http://www.unisa.edu.au/genderbudgets).

não governamentais (ONGs), agências internacionais e o serviço público. Todas as legisladoras são membros do conselho, e faz-se referência a cada um dos entrevistados com a letra “R” de respondente, seguida de sua numeração (por exemplo, R1, R2, R3). Dados também foram coletados de pesquisa acadêmica publicada, material recente e comunicação por *e-mail* com vários públicos com interesse no assunto (*stakeholders*). As entrevistas e outras informações cobrem os temas relativos a “por que”, “como” e “em que circunstâncias” as legisladoras realizaram “ações” pelas mulheres ao melhorar o exame minucioso das políticas e de seu financiamento.

### Mulheres no parlamento de Timor-Leste

As instituições políticas em Timor-Leste são novas, tendo emergido ao longo de pouco menos de uma década. A transição para a democracia é um período de grande mudança e representa uma “conjuntura crítica” em termos de estabelecimento de trajetórias institucionais (WAYLEN, 2011, p. 149). Nessa transição, os direitos das mulheres foram uma característica surpreendente do discurso público (ver PIRES, 2004). Até o ano 2000, cerca de 400 mulheres, de várias partes do país, reuniram-se no I Congresso das Mulheres Timorenses e adotaram um documento amplo e abrangente de políticas chamado *Plataforma de Ação pelo Avanço das Mulheres Timorenses*. Esse documento deu ímpeto e legitimidade política à demanda por uma cota de, pelo menos, 30% de mulheres nas listas de candidatos dos partidos políticos, com mulheres em posições de serem eleitas. Crucial nesta campanha para impulsionar a presença das mulheres foi a criação de uma rede, conhecida como Rede Feto, a qual, inicialmente, envolveu 14 organizações de mulheres (PIRES, 2004). Essa nova instituição ofereceu importante apoio político à promoção dos direitos das mulheres e igualdade de gênero na elaboração de políticas e orçamento.

A princípio, a proposta de cotas para mulheres encontrou resistência e foi rejeitada pela maioria no Conselho Nacional. De forma significativa, um grande número de mulheres ali presentes votou contra as cotas; mulheres que haviam conquistado seus próprios assentos por meio da ação afirmativa e tinham participado

do I Congresso de Mulheres Timorenses (PIRES, 2004). Fatores políticos, pessoais, institucionais e partidários influenciaram a vontade dessas mulheres e sua capacidade de ação pelas mulheres (ver MACKAY, 2008). Isso não foi, de forma alguma, o fim da questão; dois dias depois, grupos organizados de mulheres estiveram à frente de um protesto contra a marginalização da mulher no processo político (OSPINA, 2006).

A proposta de estabelecimento de uma cota de 30% foi uma ação crítica que iniciou o treinamento de lideranças políticas, incentivos para que partidos lançassem candidatas e, em última análise, a reforma da lei eleitoral. Críticas dirigidas aos membros do Conselho Nacional que votaram contra as cotas levaram alguns partidos a abraçar cotas internas informais nas eleições para a Assembleia Constituinte em 2001 (PIRES, 2004). Após essas eleições, as mulheres passaram a representar 27% dos 87 membros da Assembleia. A revisão da lei eleitoral para as eleições de 2007 representou uma nova oportunidade para consolidar a igualdade de gênero (OSPINA, 2006). Com o apoio da Sra. Ana Pessoa, ministra de Administração do Estado na época, a legislação eleitoral revisada de 28 de dezembro de 2006 (n.º. 6/2006) exigia que uma mulher fosse incluída nas listas dos partidos a cada quatro candidatos e que uma deputada que deixasse o Parlamento fosse substituída por outra candidata da lista. Em maio de 2011, as mulheres constituíam 29,2% da legislatura, e o Timor-Leste ocupava o 24º lugar no mundo em representação de mulheres em parlamentos, à frente de todos os outros países no Sul da Ásia (IPU, 2011).

### A bancada multipartidária de mulheres no parlamento

Com base na crença de que somente números não são suficientes para garantir a atenção às questões de igualdade de gênero, a criação de instituições no parlamento pode ter um papel vital na facilitação da representação substantiva das mulheres (SAWER, 2010, p. 219). A criação de um conselho multipartidário de mulheres em Timor-Leste mostrou-se um passo significativo para a discussão de questões de igualdade de gênero na legislatura. No entanto,

o aspecto do tempo foi crítico. Uma proposta feita em 2004 para um comitê *ad hoc* sobre questões de gênero, igualdade e crianças foi rejeitada, mas um grupo importante de ativistas persistiu na sensibilização de seus partidos quanto à necessidade de arranjos institucionais para as mulheres. Em março de 2006, um conselho multipartidário de mulheres foi formalmente estabelecido por uma resolução parlamentar proposta por todas, exceto uma deputada, e aprovada pela maioria no Parlamento (OSPINA, 2006). A criação de uma rede de deputadas dos países de língua portuguesa, no ano anterior, contribuiu para esse desenvolvimento.

Uma segunda geração da bancada de mulheres emergiu em 2007, com a nova legislatura. Essa nova versão foi precedida de uma plataforma política assinada pelas alas femininas de 12 dos 14 partidos políticos que concorriam às eleições parlamentares (PST et al., 2007, p. 1). A resolução para reestabelecer a bancada multipartidária de mulheres (n.º. 16/2007 de 24/10/2007) ganhou o apoio de todas as deputadas.

Como disse a presidente da bancada de mulheres, Maria Paixão da Costa: “Ela foi criada em resposta à necessidade de garantir que as vozes das mulheres sejam ouvidas e colocadas na agenda principal de trabalho do Parlamento Nacional” (COSTA, 2009, p. 4). Para obter legitimidade, ele se baseou tanto na Constituição timorense quanto em uma série de documentos internacionais, incluindo a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Com a adesão de todas as 19 parlamentares, a bancada multipartidária de mulheres inclui representantes de nove diferentes partidos. Essas mulheres têm histórias diversas, algumas são heroínas nacionais da resistência, outras são juízas e ex-funcionárias sêniores do governo. O nível de escolarização delas varia não apenas em grau, mas também em relação ao local onde ela foi obtida – o que inclui Indonésia, Timor-Leste e Austrália. A bancada multipartidária é liderada por uma presidente, uma vice-presidente e uma secretária, eleitas para um mandato de dois anos. Para institucionalizar a bancada de mulheres no Parlamento, esforços significativos foram direcionados à criação de um plano de cinco anos de ação e estratégias de gênero para “realizar ações concretas

pela melhoria da participação política igual das mulheres e pela igualdade de gênero” (COSTA, 2009, p. 4).

As atividades atuais da bancada são ambiciosas e incluem a *feminização* da legislatura, por meio do desenvolvimento de uma lei de igualdade de gênero, e a *feminização* da agenda política, mediante debates públicos sobre a elaboração de políticas e consultas públicas a respeito da saúde sexual e reprodutiva. A resolução n.º. 16/2007, que criou a bancada de mulheres, inclui, em sua breve lista de propostas, uma disposição específica de que o orçamento deve “garantir à Bancada Parlamentar das Mulheres Timorenses os meios necessários para seu adequado funcionamento”<sup>5</sup>. Isso passou a acontecer em 2009 (COSTA, 2009).

### Parcerias estratégicas

Os arranjos político-institucionais mais amplos são importantes para a compreensão do contexto no qual as deputadas agem em favor das mulheres. Timor-Leste adotou o tipo de semipresidencialismo comum em países de língua portuguesa. Com sete partidos representados entre os 65 membros do Parlamento, um “sistema competitivo multipartidário” emergiu (LEACH, 2009, p. 231). Ao longo da última década, o Parlamento estabeleceu uma estrutura organizacional de trabalho que inclui um sistema de comissões parlamentares. A igualdade de gênero foi reconhecida formalmente em 2007, ano em que foram criadas comissões especializadas nas áreas de redução da pobreza, desenvolvimento rural e regional e igualdade de gênero (designado como comitê **E**) e uma subcomissão de igualdade de gênero. O comitê **E** tem a adesão de nove parlamentares, dos quais quatro são mulheres. Isso representou uma nova via por meio da qual as visões expressas na bancada de mulheres entrem na agenda política. E, apesar da existência tanto de uma bancada de mulheres quanto de uma comissão de igualdade de gênero, o Parlamento continua a ser uma instituição predominantemente masculina (COSTA, 2009, p. 4).

<sup>5</sup> A resolução, publicada em português, foi traduzida para o inglês pelas autoras.

Com a separação entre os poderes Legislativo e Executivo, os ministros não podem atuar como parlamentares; qualquer parlamentar indicado a cargo executivo tem que ser substituído na legislatura por outro na lista do partido. Os ministros não dependem da confiança do presidente ou do Parlamento, já que são escolhidos pelo primeiro-ministro (NETO; LOBO, 2010). Assim, ser eleita é apenas um dos caminhos para que as mulheres assumam posições políticas no alto escalão. Ainda é necessário que se realizem mais pesquisas sobre o recrutamento ministerial para que haja melhor compreensão de como ocorre a representação substantiva das mulheres.

As interações entre a estrutura nacional para as mulheres no governo, a Secretaria de Estado para a Promoção da Igualdade (SEPI) e as deputadas são outro elemento crítico da representação substantiva em Timor-Leste. A SEPI, cuja função é promover e defender a igualdade de gênero, teve avanços significativos na implementação da transversalização de gênero, envolvendo a criação de grupos de trabalho de gênero. Hoje, a SEPI tem uma equipe de 47 pessoas, das quais 31 são mulheres, e recursos significativos foram investidos no fortalecimento da capacidade de seus quadros também na área de orçamentos sensíveis a gênero.

Como descrito anteriormente, o movimento de mulheres tem sido um ator crítico na *feminização* da agenda política em Timor-Leste. Uma das características do movimento de mulheres é sua unidade e a existência de uma forte organização ‘guarda-chuva’. Em 2003, a Rede Feto envolvia 20 organizações de mulheres, incluindo ONGs reconhecidas, como Fokupers e a Fundação Alola, bem como as alas femininas de movimentos políticos e organizações religiosas e culturais (PIRES, 2004). Outra característica importante do movimento das mulheres em Timor-Leste é sua agenda acordada de políticas, definida em sua *Plataforma de Ação* e atualizada a cada quatro anos por consulta pública com mulheres em todo o país e em um congresso nacional de mulheres. A campanha contínua das defensoras feministas deu às mulheres eleitas a função de fazer ecoar as preocupações das mulheres e realizar mudanças nas políticas feministas.

Outro ator crítico na construção de instituições e no apoio à igualdade de gênero em Timor-Leste é a comunidade internacional (ver HALL, 2009). Esse suporte vai além da disseminação de normas de igualdade de gênero e inclui uma importante assistência técnica. Por exemplo, a bancada parlamentar de mulheres recebeu apoio de órgãos como o IPU, a ONU Mulheres e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), bem como de doadores bilaterais como Austrália, Noruega e Suécia (ver UN WOMEN SOUTHEAST ASIA, 2008).<sup>6</sup>

### **A bancada de mulheres e o caminho para os orçamentos sensíveis a gênero**

O orçamento sensível a gênero (OSG) emergiu, internacionalmente, como uma estratégia de promoção da igualdade de gênero, a partir do exame das receitas e dos gastos do governo. Ele envolve a análise dos impactos diferenciados em relação a gênero dos orçamentos do governo e das mudanças no processo de tomada de decisão e de definição de prioridades orçamentárias (ELSON; SHARP, 2010, p. 522). Uma agenda para o OSG em Timor-Leste foi iniciada em 2008, com uma declaração curta no documento de orçamento do governo, que propôs a adoção de uma perspectiva de gênero nos indicadores de resultado. Embora a origem da declaração permaneça desconhecida, as mulheres, no Parlamento e no governo, foram rápidas em se “apropriar” dessa agenda. Um acordo para implementar o OSG foi assinado por representantes do governo, do Parlamento e da sociedade civil, como parte das celebrações do Dia Internacional da Mulher, em março de 2008 (COSTA et al., 2009).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Refere-se à publicação *Gender Resource Centre will Enhance Equality for Parliamentarians in Timor*, disponível em: <http://www.unifem-eseasia.org/News/GenderResourceCentreEnhanceEquality.html>. Acessado em 04 Abril 2012. (N.E.)

<sup>7</sup> Também no Dia Internacional da Mulher, o primeiro-ministro reafirmou o compromisso do governo com o aumento das alocações para iniciativas específicas de gênero e para a implementação do OSG (COSTA et al., 2009). A declaração foi incluída nos documentos orçamentários de 2009 e 2010, mas não nos documentos orçamentários de 2011. Não está claro por que essa declaração desapareceu desses últimos documentos.

Esse acordo, chamado de *Declaração de Dili*, recebeu mais apoio ainda em uma sessão especial do Parlamento em homenagem ao Dia Internacional da Mulher.

Maior ímpeto à adoção do OSG veio da Resolução nº. 12/2010, delineada pela bancada parlamentar de mulheres.<sup>8</sup> Essa resolução proporcionou uma estrutura para a introdução do OSG, atribuindo papéis ao Ministério das Finanças, aos ministérios de linha e às estruturas governamentais para as mulheres e doadores. Também foram feitas recomendações específicas em relação ao papel do Parlamento. A bancada de mulheres e o comitê E receberam funções centrais de avaliação das implicações das decisões orçamentárias, usando “ferramentas e métodos” de OSG, tais como indicadores e estatísticas sensíveis a gênero. Em 14 de julho de 2009, o Parlamento assumiu um compromisso histórico com o OSG, ao aprovar a Resolução da bancada de mulheres por 33 votos a favor, oito contra e duas abstenções (PARLAMENTO NACIONAL, 2009, p. 4).

A influência internacional tem sido muito importante em Timor-Leste, e a adoção do OSG se baseou fortemente na lógica circulante na comunidade internacional. Além disso, as agências internacionais tiveram uma significativa contribuição criativa, financeira e técnica para o OSG em Timor-Leste (ver COSTA et al., 2009).

### **A aprovação da resolução sobre OSG no parlamento de Timor-Leste**

A resolução de OSG de 2009 foi, em primeiro lugar e principalmente, produto da bancada multipartidária de mulheres do Parlamento de Timor-Leste, não obstante outros atores tenham-se envolvido. A bancada de mulheres viu o OSG como uma forma de exercer sua função de igualdade de gênero. A resolução foi

<sup>8</sup> Apesar da resolução parlamentar sobre o OSG ter sido aprovada em 14 de julho de 2009, ela só foi publicada, oficialmente, em 2010. Para fins de clareza, neste artigo, nós nos referiremos à resolução sobre o OSG como um evento de 2009. Para mais detalhes, ver: Parlamento Nacional, 2010. ‘Resolução do Parlamento 12/2010’, *Jornal da República de Timor-Leste*. A resolução, publicada em português, foi traduzida para o inglês pelos autores.

percebida como uma estratégia efetiva para chamar a atenção para as alocações orçamentárias e, assim, melhorar a situação das mulheres e das meninas (R1). De forma importante, o documento foi visto por um membro sênior da bancada como uma forma de garantir que as reclamações e outras preocupações em relação aos serviços, particularmente aqueles direcionados às mulheres e meninas, sejam integradas ao processo das políticas (R3).

Um grupo de iniciativas para fortalecer a capacidade da bancada de mulheres, apoiada por agências internacionais, preparou o caminho para a resolução. Uma deputada destacou o papel desse aconselhamento que “nos proporcionou ideias”(R2). De forma ampla, a construção da resolução parece ter sido confinada à bancada de mulheres, embora tenha havido contribuição significativa de agências internacionais. Mais ainda, outra deputada descreveu o processo de consulta como algo que envolveu os homens legisladores. No entanto, significativamente, a SEPI, que faz parte do Executivo do governo e coordena a estrutura governamental para as mulheres, não esteve envolvida na elaboração da resolução (R5).

As integrantes da bancada de mulheres tenderam a minimizar suas diferenças ideológicas e divisões políticas. Uma deputada sugeriu que não há linhas partidárias em sua estrutura porque, “quando se fala em melhorar a situação da mulher [...] não há partidos”, já que todos os partidos têm o compromisso de melhorar a situação da mulher e de dar voz a suas preocupações por meio de suas alas femininas (R2). Observadores externos, como Michael Leach (2009), usaram um argumento parecido em relação ao amplo consenso ideológico entre os partidos políticos em Timor-Leste.

A presidente da bancada de mulheres emergiu como um ator crítico, devido, em grande parte, à sua posição simultânea como vice-presidente do Parlamento. Por ocupar tal lugar, ela foi capaz de exercer pressão, que, combinada ao trabalho de *lobby* da bancada, resultou na alocação orçamentária específica para esta (R1). Essa alocação representou 0,1% do orçamento parlamentar em 2011 (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2011). Por meio de pressões políticas internas na presidência do Parlamento, a bancada de mulheres conseguiu posicionar as questões de igualdade de gênero

entre as prioridades da agenda política. O caso da resolução de OSG ilustra que é mais fácil para as deputadas cooperar em assuntos específicos. A falta de solidariedade automática entre as mulheres foi ilustrada pela relutância de certas deputadas, em participar, nos primeiros dias da bancada. O interesse dessas mulheres teve que ser trabalhado ao longo do tempo: “após se fazer *lobby*, treinamento e, depois dos esforços para convencê-las, agora elas estão envolvidas” (R3).

Embora o formato em U da Câmara parlamentar tenda a encorajar um comportamento político menos agressivo, alguns comentaristas observaram que, em Timor-Leste, apenas um pequeno grupo de deputadas tem voz e as questões de gênero são tratadas de forma atropelada no Parlamento (OSPINA, 2006). A apresentação da resolução de OSG pela presidente da bancada de mulheres e vice-presidente do Parlamento, Maria Paixão da Costa, encontrou forte oposição de muitos parlamentares. Na discussão que se seguiu, a ala masculina do Parlamento argumentou que o OSG poderia ser interpretado como tratamento especial às mulheres, o que, na percepção daqueles parlamentares, era extremamente contraditório ao compromisso do Parlamento com a igualdade de gênero. Representantes da bancada de mulheres responderam que a resolução não tinha a intenção de corroer os direitos e a posição dos homens, mas de apoiar as iniciativas das mulheres e fortalecer sua posição (PARLAMENTO NACIONAL, 2009, p. 4). Os homens membros do Parlamento têm-se apropriado lentamente da agenda de igualdade de gênero. Isso é bem sintetizado por uma deputada: “As mulheres do Parlamento – nem tanto os homens parlamentares – sempre mencionam gênero em seus discursos” (R3). A resistência é, com frequência, velada (R4).

As deputadas obtiveram força de espaço seguro apenas para mulheres e se tornaram “mais disciplinadas e [...] mais organizadas [...] do que os caras” (R4). Algumas deputadas falaram da importância de haver normas e práticas estabelecidas - um plano de ação, por exemplo - para obter a prevalência política que possibilitou a aprovação da resolução de OSG. De forma importante, essas deputadas aprenderam a usar uma gama de táticas e estratégias, com frequência subversivas, para aumentar sua influência no Parlamento (R1).

Esse conjunto de estratégias foi bem demonstrado pelo sucesso da bancada de mulheres em negociar uma seção específica com seus comentários sobre a análise geral do orçamento parlamentar, um dos papéis mais significativos do Parlamento em Timor-Leste. Normalmente, o comentário é realizado por comissões parlamentares, e órgãos a exemplo da bancada multipartidária de mulheres não tomam parte no processo. Ao longo do debate do orçamento de 2010, no entanto, as deputadas discutiram o que poderia ser feito para melhorar a sensibilidade a gênero do orçamento. Essa é uma ação crítica que ilustra a relação entre a bancada de mulheres e a representação substantiva deste segmento. A bancada multipartidária de mulheres encontrou resistência quando seus comentários foram lidos no plenário. Alguns homens perguntaram: “A bancada de mulheres é uma comissão parlamentar?”, ao que as deputadas responderam: “Não somos uma comissão, pedimos que considerem que temos um duplo papel, como parlamentares e como mulheres”. Os argumentos em favor da inclusão do comentário das mulheres na análise parlamentar do orçamento giravam em torno da necessidade de incluir a voz das mulheres no debate político: “Vocês [parlamentares homens] concordaram com a nossa existência. Então, agora precisam dar espaço à nossa participação!” (R1). Por meio de suas recomendações no orçamento de 2010, a bancada de mulheres *feminizou* ainda mais a agenda política.

O trabalho da bancada de mulheres foi complementado, no âmbito do Parlamento, pelo trabalho do comitê E. Como parte do debate do orçamento de 2011, o Comitê declarou sua decepção: “Uma vez mais, o governo não apresentou um orçamento para as mulheres” alinhado à resolução parlamentar (ver CEFAC, 2011, p. 23). Isso sugere que o comitê estava observando o desaparecimento de uma declaração de orçamento para mulheres. Embora houvesse pouca elaboração, é provável que os parlamentares tivessem dificuldade em identificar o trabalho, com frequência invisível, que estava sendo feito em preparação para o OSG, incluindo o trabalho técnico de planejamento dos processos e ferramentas.

Embora não pareça que o movimento de mulheres tenha feito uma contribuição específica para a elaboração da resolução, ele

tem dado importante apoio às mulheres eleitas, para que encontrem pontos em comum além da afiliação partidária. Em um forte sinal de que as deputadas estão empenhadas na capacidade de dar resposta associada à representação substantiva, consultas aos movimentos de mulheres foram estabelecidas para melhorar as decisões sobre políticas e orçamento, para coletar dados desagregados de gênero e conscientizar os políticos (R3; R4) – ver “democracia fiscal”<sup>9</sup> (ELSON, 2004, p. 639). Algumas deputadas argumentaram em favor de um envolvimento interativo com ONGs porque estas, como parte do processo legislativo, estariam bem posicionadas para trazer contribuições analíticas, vozes das mulheres e preocupações dos homens (R4). No entanto, outros sugeriram que as organizações não governamentais também precisam fortalecer suas habilidades (R1).

No desenvolvimento de sua resolução de OSG, a bancada de mulheres definiu uma estrutura ampla, que exigiria um trabalho considerável do Ministério das Finanças, do mecanismo governamental para as mulheres e dos ministérios para seu detalhamento técnico e sua implementação. Entretanto, dada a ampla coalizão de *advocacy* feminista que predomina em Timor-Leste, essa resolução pontual já obteve algumas consequências na forma como o governo lida com o assunto. Por exemplo, em 2011, a SEPI se baseou na resolução de OSG para pedir aos ministérios que mostrassem compromisso com a implementação da lei de violência doméstica.

### Limites à ação

Existem limites práticos ao poder da bancada de mulheres para iniciar ações. O “fluxo horizontal” (PISCOPO, 2011, p. 8) entre parlamentares e as instituições governamentais é crucial. A bancada de mulheres é política e legalmente impotente para obrigar o Executivo a agir, e a pressão que exerce para fazer avançar o OSG pode agravar as relações entre o Parlamento e o governo. Uma deputada observou: “No início, eu achei que poderia ser algo

<sup>9</sup> Optamos aqui por deixar como o original. Entretanto, no diálogo com Monica Costa, autora deste e do texto a seguir, foi acordado o uso da expressão ‘controle social’, por ser esta a que mais se aproxima, no Brasil, da noção de ‘democracia fiscal’ de Elson. (N.E.)

negativo porque o governo não é [não estava] preparado”, mas ela continuou e disse que a resolução representou o primeiro passo para provocar uma mudança no Executivo.

Na prática, o monitoramento pelo Parlamento continua a ser algo problemático devido à natureza dos documentos do orçamento e do planejamento, fazendo com que os parlamentares “não consigam saber como os recursos, de fato, foram gastos” nem que “tipo de resultado” foi alcançado (R4). Junto a um debate político pouco desenvolvido, qualquer iniciativa de tornar o governo mais transparente pode deixar a desejar em termos de melhorar os serviços para as mulheres. Por outro lado, a rede de pontos focais de gênero poderia exercer um papel importante. As parlamentares têm sido apoiadoras vitais da SEPI; no entanto, a marginalização desta secretaria do processo de elaboração das resoluções do OSG sugere uma relação não tão pacífica.

Em termos de apoio dos partidos, conquanto possa ter havido um consenso ideológico amplo que favorecia as iniciativas políticas das mulheres, os dois maiores partidos contestaram o histórico um do outro no campo dos direitos das mulheres (FRETILIN, 2007; CNRT, 2007). Uma deputada achava que as mulheres “não estavam usando sua influência dentro dos partidos da maneira que, provavelmente, poderiam fazê-lo” porque os mecanismos internos do partido não estavam em pleno funcionamento nem operando de forma democrática (R4).

As mulheres que participaram da resolução do OSG de 2009 foram, sem dúvida, fortalecidas pelo seu sucesso. A janela de oportunidades para incluir questões de igualdade de gênero permaneceu aberta, e, nos dois últimos debates orçamentários, as mulheres estabeleceram a convenção de fazer comentários formais sobre cada orçamento em termos de sensibilidade a gênero. No entanto, é necessário que se faça um investimento de longo prazo para se desenvolver habilidades a fim de institucionalizar a igualdade de gênero nas atividades do Parlamento. A construção de instituições requer tempo e estratégia (R1). Recentemente e graças à pressão política das ativistas feministas, uma alocação orçamentária especial para implementação da lei contra violência

doméstica (ver RODRIGUES, 2011) foi aumentada durante o debate parlamentar sobre o orçamento de 2011. Essa conquista fornece uma indicação do sucesso das ativistas em gerar uma legislação mais sensível a gênero.

## Conclusão

A aprovação da resolução do OSG foi uma vitória para as deputadas timorenses e para a bancada de mulheres. Também foi uma vitória para as ativistas, tanto de dentro como de fora da esfera política partidária. A resolução foca gênero como uma parte fundamental das políticas e da elaboração de orçamentos, e pavimentou o caminho para a democracia fiscal em linha com a igualdade de gênero. Por meio dessa ação crítica, a bancada demonstrou sua capacidade de introduzir um discurso parlamentar sobre igualdade de gênero e produzir mais legislação sensível a gênero (ver CHILDS, 2006; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008). Ela mostrou o papel considerável que pode ser exercido por instituições parlamentares com perspectiva de gênero no apoio e na viabilização de iniciativas de igualdade entre homens e mulheres. A resolução mostrou ainda as deputadas timorenses como um grupo cooperativo, altamente motivado e efetivo, e, nesse sentido, ajudou a consolidar a legitimidade política das mulheres. Como um grupo, essas mulheres influenciaram o curso do Parlamento mais do que seria possível fazer como indivíduos. No entanto, com os parlamentares “não tão engajados” no debate sobre igualdade de gênero, as deputadas se tornaram uma voz única em favor de mais recursos públicos sensíveis a gênero, com a responsabilidade de convencer os partidos a se envolver com questões de gênero.

Parece óbvio dizer que as instituições políticas e administrativas são recentes em Timor-Leste. O movimento de mulheres e as ativistas feministas viram os primeiros momentos da independência como uma oportunidade de institucionalizar normas internas acerca da igualdade de gênero. As ativistas e as feministas compreenderam que “é nos estágios iniciais que as instituições novas estão mais abertas às reformas de agenda, mas, uma vez que se estabelecem em um caminho [...] fica muito difícil voltar atrás”

(CHAPPELL, 2011, p. 179). Foram alcançados altos níveis de representação descritiva, e um grau de compromisso com a igualdade de gênero foi costurado nas leis constitucionais e eleitorais. No entanto, a antiga ordem de gênero ainda persiste, tanto dentro dos partidos políticos quanto no Parlamento. Foi no contexto dessa “desorganização” (MACKAY, 2009, p. 18) que deputadas que tinham um plano de ataque desenvolvido na bancada de mulheres puderam levar as preocupações e perspectivas das mulheres para os debates orçamentários principais.

O nosso estudo acrescenta um caso de uma democracia em desenvolvimento à relativamente parca literatura sobre instituições parlamentares orientadas para gênero, sejam elas conselhos unipartidários ou multipartidários de mulheres, comissões e grupos parlamentares. O caso de Timor-Leste ratifica a importância dessas instituições parlamentares no apoio aos atores decisivos e na viabilização de ações fundamentais. Assim, o nosso estudo contribui para se conhecer o que é necessário ser feito, para além dos números, a fim de facilitar a representação substantiva das mulheres.

Algumas características de Timor-Leste, especificamente sua democratização e o *status* de Estado frágil, impactam de modo significativo sobre o potencial para se alcançar resultados positivos na legislação e nas políticas públicas. Muito embora represente um exemplo de como mulheres eleitas estão “atuando em favor” das mulheres, a resolução do OSG não consegue, por si mesma, assegurar melhores resultados das políticas em termos de igualdade de gênero. Nem a bancada de mulheres sozinha pode instaurar políticas e orçamentos sensíveis a gênero. O seu sucesso depende de interações fortes com atores-chave, tanto dentro quanto fora do governo. Muitos desafios ainda existem, incluindo as limitadas habilidades técnicas e o compromisso flutuante entre aqueles responsáveis pela sua implementação. Apesar disso, com a aproximação das próximas eleições, a experiência adquirida com a resolução do OSG será importante para a construção das habilidades, da confiança e da força política das deputadas da próxima legislatura.

## Bibliografia

BALLINGTON, Julie. *Equality in Politics: a survey of women and men in parliaments*. Reports and Documents n. 54. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2008.

CEFAC. Parlamento Nacional. *Report and opinion proposed Law n. 42/II – The state budget for 2011*. Dili: Committee on Economy, Finance and Anti-Corruption, 2011. Disponível em: <http://www.laohamutuk.org/econ/OG11/CommCReportEn.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2011.

CELIS, Karen; CHILDS, Sarah. Introduction: the descriptive and substantive representation of women. *New Directions. Oxford Journals/Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 61, n. 3, p. 419–425, jul. 2008.

CHAPPELL, Louise. Nested newness and institutional innovation: expanding gender justice in the international criminal court. In: KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona (Ed.). *Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 163–180. (Gender and Politics Series)

CHARLESWORTH, Hillary; WOOD, Mary. Women and human rights in the rebuilding of East Timor. *Nordic Journal of International Law*, Netherlands, v. 71, n. 2, p. 325–348, 2002.

CHILDS, Sarah. The complicated relationship between sex, gender and the substantive representation of women. *European Journal of Women's Studies*, v. 13, n. 1, p. 7–21, 2006.

CONGRESSO NACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO TIMORENSE. Media Release: *CNRT Defends Women's Rights. 21 jun. 2007*. Disponível em: [http://www.easttimorlegalinformation.org/Parliamentary\\_Election\\_2007/Page\\_2a.html](http://www.easttimorlegalinformation.org/Parliamentary_Election_2007/Page_2a.html). Acesso em: 20 abr. 2011.

COSTA, Maria Paixão. The voice and experiences of women parliamentarians' caucus in promoting gender equality and women's empowerment in the national parliament of Timor-Leste. In: VOICE FOR CHANGE: women's voices in politics and decision-making in post-conflict societies, 2nd. International Women for Peace Conference. Dili, 05–06 mar. 2009. (Trabalho apresentado)

COSTA, Monica; SHARP, Rhonda; ELSON, Diane. *Country Profile: Timor Leste, 2009*. Disponível em: [www.unisa.edu.au/genderbudgets](http://www.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 11 fev. 2010.

DAHLERUP, Drude. From a small to a large minority: women in Scandinavian politics. *Scandinavian Political Studies*, v. 11, n. 4, p. 275–298, dec. 1988.

ELSON, Diane. Engendering government budgets in the context of globalization(s). *International Feminist Journal of Politics*, London, v. 6, n. 4, p. 623–642, 2004.

\_\_\_\_\_; SHARP, Rhonda. Gender-responsive budgeting and women's poverty. In: CHANT, Sylvia (Ed.) *The International handbook on gender and poverty*. London: Edward Elgar, 2010. p. 522–527.

FORUM KOMUNIKASI UNTUK PEREMPUAN TIMOR LORO SAE. *Women of Timor-Leste in political life: results of project on monitoring and documentation of the 2007 campaign from a gender perspective*. Dili: Fokupers; UNIFEM, 2009.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer. Gender quotas and women's substantive representation: lessons from Argentina. *Politics & Gender*, Cambridge University Press, v. 4, 393–425, 2008.

FRETILIN. *Media Release: FRETILIN Advances Women's Participation in Politics – Parliamentary Elections 2007*. Disponível em: [http://www.easttimorlegalinformation.org/Parliamentary\\_Election\\_2007/Page\\_2a.html](http://www.easttimorlegalinformation.org/Parliamentary_Election_2007/Page_2a.html). Acesso em: 05 maio 2011.

GONZALEZ, Keila; SAMPLE, Kristen (Co-Ed.). *One size does not fit all: lessons learned from Legislative Gender Commissions and Caucuses*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA); National Democratic Institute (NDI) for International Affairs, 2010.

HALL, Nina. East timorese women challenge domestic violence. *Australian Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, 309–325, jun. 2009.

IPU. *Women in National Parliaments*. Inter-Parliamentary Union, 2001. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 18 maio 2011.

LEACH, Michael. The 2007 presidential and parliamentary elections in Timor-Leste. *Australian Journal of Politics and History*, v. 55, n. 2, p. 219–232, jun. 2009.

MACKAY, Fiona. 'Thick' conceptions of substantive representation: women, gender and political institutions. *Representation*, London, v. 44, n. 2, p. 125–139, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Institutionalizing “New Politics” in post-devolution Scotland: “Nested Newness” and the gendered limits of change. In: POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, Panel: Feminist Institutionalism: the way forward? Manchester, 07-09 apr. 2009.

MINISTERIO DAS FINANÇAS. *2011 State Budget, Budget Overview Book 1 – Goodbye conflict, welcome development*. Dili, 2011. Disponível em: <http://www.laohamutuk.org/econ/OGE11/Book1En.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2011.

NETO, Octavio; LOBO, Marina. Between constitutional diffusion and local politics: semi-presidentialism in portuguese-speaking countries. In: APSA ANNUAL MEETING, Paper, Washington DC, 2010.

OSPINA, Sofi. *Participation of women in politics and decision-making in Timor-Leste: a recent history*. Dili: UNIFEM, 2006.

PARLAMENTO NACIONAL. *Agenda n. 223/II – Reuniaun Plenária (14 de Julho de 2009)*. Dili: Timor-Leste Parlamento Nacional, 2009.

PIRES, Milena. Enhancing women’s participation in electoral processes in post-conflict countries: experiences from East Timor. In: UN/OSAGI. *Enhancing women’s participation in electoral processes in post-conflict countries*. Report of the expert group meeting. Nova Iorque: UN/OSAGI, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP6-Pires.PDF>. Acesso em: 16 jun. 2010.

PISCOPO, Jennifer. Committed to changing gender policy: female elites caucus formation and advocacy work in Mexico. In: SECOND EUROPEAN CONFERENCE ON POLITICS AND GENDER, Budapeste, 13–15 jan. 2011.

PST, UNDERTIM, FRETILIN, CNRT, PD, PSD/ASDT, PR, PMD, PDC, PUN, PDRT e PNT. *Women’s political platform of women’s organizations in political parties for the parliamentary elections 2007*. Statement. Dili, 2007. Disponível em: [http://www.unifem.org/attachments/stories/200707\\_TimorLeste\\_WomensPoliticalPlatform.pdf](http://www.unifem.org/attachments/stories/200707_TimorLeste_WomensPoliticalPlatform.pdf). Acesso em: 05 abr. 2011.

REDE FETO TIMOR-LESTE. *Advocacy programme activities 2006–2007*. Dili, 2008. Disponível em: <http://redefeto.blogspot.com/2009/10/advocacy-programme-activities-2006-2007.html>. Acesso em: 20 abr. 2011.

REYS, Celia. Institutionalizing a gender and development initiative in the Philippines. In: JUDD, Karen (Ed.) *Gender budget initiatives: strategies, concepts and experiences*. New York: UNIFEM, 2002. p. 140–146.

RODRIGUES, Idelta. Review of the implementation of the BPFA, sharing of experiences and good practices, with a view to overcoming remaining obstacles and new challenges. In: 55th SESSION OF THE COMMISSION ON THE STATUS OF WOMEN. *Statement*. New York: Nações Unidas, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/statements/Timor-Leste.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2011.

SALDANHA, João. Anatomy of political parties in Timor-Leste. In: RICH, Roland; HAMBLY, Luke; MORGAN, Michael (Ed.). *Political parties in the Pacific Islands*. Canberra: ANU E Press, 2008. p. 69–81.

SAWER, Marian. When women support women... EMILY’s list and the substantive representation of women in Australia. In: SAWER, Marian; TREMBLAY, Manon; TRIMBLE, Linda (Ed.). *Representing women in parliament: a comparative study*. London: Routledge, 2006. p. 103–119.

\_\_\_\_\_. Women and elections. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa (Ed.). *Comparing Democracies 3*. Thousand Oaks: Sage, 2010. p. 202–221.

SHARP, Rhonda; BROOMHILL, Ray. Australian’s role in the development of Gender-Sensitive Budgets. In: UNDP; UNIFEM. *Workshop on Pro-Poor, Gender and Environment-Sensitive Budgets*. New York, 28–30 jun. 1999.

\_\_\_\_\_; ELSON, Diane; VAS DEV, Sanjuga; COSTA, Monica. *Country profile: Republic of the Philippines, 2010*. Disponível em: [www.unisa.edu.au/genderbudgets](http://www.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 09 jun. 2011.

TRIPP, Aili Mari. The new political activism in Africa. *Journal of Democracy*, Maryland, v. 12, n. 3, p. 141–155, jul. 2001.

UN WOMEN SOUTHEAST ASIA. Gender Resource Centre will enhance equality for parliamentarians in Timor. *News*, Dili, 07 oct. 2008. Disponível em: <http://www.unifem-eseasia.org/News/GenderResourceCentreEnhanceEquality.html>. Acesso em: 04 abr. 2011.

WAYLEN, Georgina. Gendered institutionalist analysis: understanding democratic transitions. In: KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona (Ed.). *Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. p. 147–162. (Gender and Politics Series)

WELDON, Laurel. Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 64, n. 4, p. 1153–1174, nov. 2002.

## Novas oportunidades para o movimento das mulheres: orçamentos sensíveis a gênero em Timor-Leste

O papel crítico das Organizações Não Governamentais (ONGs) e das organizações de mulheres no apoio a mudanças sensíveis a gênero, em processos e alocações orçamentárias, vem sendo confirmado por pesquisa nos quatro cantos do globo. Os desafios atravessados pela experiência pioneira na Austrália são, frequentemente, mencionados como exemplo da forma como as iniciativas de promoção de orçamentos sensíveis a gênero “dentro do governo” precisam ser acompanhadas por significativa pressão política externa para obter sucesso (SHARP; BROOMHILL, 2002). Esta questão foi explorada no relatório do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) de 2000, *Progresso das Mulheres do Mundo 2000*, que observou que “a maneira mais efetiva de fazer com que os governos se responsabilizem pelo impacto de suas políticas fiscais em relação às mulheres é por meio da combinação de um projeto dentro do governo e de um projeto fora do governo” (UNIFEM, 2000, p. 13). No entanto, pouco se sabe sobre como envolver as ONGs e organizações de mulheres, de forma efetiva, nos esforços de mudança para a igualdade no quadro das políticas públicas e dos processos orçamentários.

---

**Texto original:** COSTA, Monica. Emerging opportunities for the women's movement in gender-responsive budget in Timor-Leste. *Dialogue e-Journal*, v. 9, n. 1, The University of Queensland, 2011. p. 23-40. Disponível em <http://www.polsis.uq.edu.au//dialogue/CostaTimorLeste.pdf>.

Ao longo de mais de duas décadas, as iniciativas de promoção de orçamentos sensíveis a gênero vêm-se expandindo por mais de 90 países (UNIFEM, 2008). Orçamentos sensíveis a gênero não são um orçamento à parte para as mulheres. Essas iniciativas envolvem a análise dos impactos das receitas e dos gastos dos governos em diferentes grupos de homens e mulheres, e estratégias para mudanças nas políticas e processos orçamentários, que contribuam para maior igualdade de gênero (SHARP; ELSON, 2008). Iniciativas para a promoção de orçamentos sensíveis a gênero envolvem a análise das desigualdades de gênero, a participação de mulheres e homens nos processos de decisão sobre políticas e o seu financiamento, e a inclusão e o reconhecimento das preocupações e direitos das mulheres (BAKKER, 2002). As peritas Rhonda Sharp e Diane Elson (2008, p. 2) vêm afirmando que melhorias propulsionadas por iniciativas de promoção de orçamentos sensíveis a gênero incluem áreas tão díspares quanto (a) a melhoria de informação estatística e dos indicadores de progresso desagregados por sexo, (b) o envolvimento das mulheres nos processos de decisão sobre orçamentos, (c) o reconhecimento do trabalho de cuidado não remunerado, (d) as melhorias no impacto de receitas e gastos do orçamento na igualdade entre homens e mulheres, (e) a inclusão de questões sobre a igualdade no seio de políticas macroeconômicas e (f) a consideração de questões sobre igualdade no quadro do setor de ajuda ao desenvolvimento. As ONGs e o movimento das mulheres podem contribuir, de forma significativa, para progressos em cada uma dessas áreas. Contudo, a institucionalização de orçamentos sensíveis a gênero dificulta a identificação das contribuições específicas de atores não governamentais (ver ANDREW, 2010).

As iniciativas de promoção de orçamento sensível a gênero fora do governo se expandiram muito a partir dos anos 1990 (BUDLENDER; HEWITT, 2003). Estas iniciativas vêm contribuindo para fomentar o debate democrático sobre o orçamento e a construção de análise crítica e independente de preconceitos de gênero nas políticas e no orçamento público (SHARP; BROOMHILL, 2002; UNIFEM, 2008). A maneira como as ONGs e os movimentos sociais se envolveram com estas iniciativas vem assumindo

uma diversidade de formatos. Os peritos Debbie Budlender e Guy Hewitt (2003, p. 59) defendem que essas organizações podem ser colocadas em um espectro de abordagens que variam desde as de caráter “técnico” àquelas de natureza “política”. Nestas, a caracterização de atores na sociedade civil é fortemente condicionada pelo contexto nacional, pela natureza deles e pelos objetivos da iniciativa. A promoção de orçamentos sensíveis a gênero na Indonésia, por exemplo, tem uma história longa nos movimentos sociais, em parte, eco do movimento pró-democracia e anticorrupção do final dos anos 1990, sendo que algumas dessas organizações concentram os seus esforços na influência sobre atores políticos enquanto outros se dedicam à provisão de formação para a burocracia (ver COSTA, SHARP; ELSON, 2010).

Por todo o mundo, o movimento das mulheres vem influenciando o debate sobre políticas públicas, exigindo que os governos respondam aos interesses e necessidades das mulheres.<sup>1</sup> UNIFEM (2008, p. 46) adota o conceito de “grande variedade de atividades no âmbito de iniciativas baseadas na “voz” (procura) e na “escolha” (oferta)” para ilustrar a variedade de atividades e estratégias usadas por mulheres para influenciar a política, o seu financiamento e a provisão de serviços para as mulheres. Essas relações foram discutidas pelo Banco Mundial no Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004, o qual argumentou que a provisão de serviços pode ser melhorada por meio da expansão de escolhas e participação no molde da provisão de serviços (WORLD BANK, 2004). Mais recentemente, o UNIFEM (2008) reconheceu que, em um contexto de poucas alternativas de qualidade na oferta de serviços, como é comum em Estados frágeis e em pós-conflito, como Timor-Leste, a voz das mulheres pode contribuir para tornar o planejamento da política e os serviços mais responsáveis no que se refere à igualdade de gênero e mais sensíveis aos seus interesses e suas necessidades. Todavia, a opção de “escolha” de serviços não desafia as condicionantes das desigualdades existentes, bem como tende a reproduzir relações de poder desiguais. Pelo contrário, estratégias

<sup>1</sup> Para uma discussão sobre conceitos, ver UNIFEM (2008, p. 19).

de participação posicionam as mulheres enquanto negociadoras, uma força em torno de seus interesses, trabalhando junto de atores governamentais para garantir que falhas nos serviços públicos sejam corrigidas (UNIFEM, 2008).

Para Diane Elson (2004), o controle social exercido pelas mulheres, organizadas como coletivos informados e autônomos, é fundamental para que estruturas democráticas formais sejam transparentes, participativas e respondam aos interesses de grupos da comunidade. A experiência mexicana de orçamentos sensíveis a gênero, liderada pela sociedade civil, chama a atenção para a questão da rendição de contas (*accountability*) “para quem”. Desde os anos 1990, várias ONGs e organizações comunitárias vêm contribuindo para a iniciativa de orçamento sensível a gênero, por meio de formação e sensibilização, pesquisa e *advocacy*. Uma das características centrais desta iniciativa tem sido a estreita colaboração entre atores acadêmicos e as organizações sociais que realizam ações de *advocacy*, representando redes nacionais e uma grande diversidade de interesses (HOFBAUER, 2002). Outros, no entanto, descreveram as organizações feministas que participaram desse exercício como desconectadas das mulheres que representam ao mesmo tempo em que são profundamente dependentes tanto das agências internacionais quanto do governo (COOPER; SHARP, 2007). Helena Hofbauer (2002) observou que a participação – quer da comunidade, quer das ONGs – no debate sobre o orçamento continua limitada por lacunas de competências técnicas. Jennifer Cooper e Rhonda Sharp (2007) concordam que a experiência mexicana falhou em termos do envolvimento das comunidades de base e chamam a atenção para o fato de que uma parte significativa das organizações feministas no México está longe das mulheres que diz representar e demasiado próxima do governo para contribuir para debate político com uma análise crítica e independente.

As “mulheres não se mobilizam enquanto mulheres simplesmente porque são mulheres” (HASSIM, 2005, p. 176). Pelo contrário, suas preocupações se articulam com as de outras identidades sociais. É, portanto, importante que qualquer análise sobre o movimento das mulheres seja cuidada; que reflita sobre a forma como decisões são tomadas, como preocupações são colocadas

na agenda política, que estratégias são adotadas para influenciar a mudança e que parcerias são construídas. Shireen Hassim (2005, p. 176) aponta para a distinção entre movimentos de mulheres “fortes” e “fracos”, sendo que movimentos sociais fortes são descritos como capazes de comunicar os interesses daqueles que representam, de mobilizá-los, de determinar estratégias para a ação e de participar em parcerias para a mudança. Uma pesquisa sobre a segunda onda do movimento das mulheres<sup>2</sup> na Austrália identificou-o como diverso e descentralizado. Uma das questões identificadas por Andrew (2008) foi a inexistência de uma estrutura de liderança com o papel de determinar o caminho do movimento. Este estudo aponta para o papel de um mecanismo de decisão, que identifique os interesses e preocupações partilhadas pelas mulheres (ANDREW, 2008). Os esforços de ação coletiva para determinar uma plataforma política partilhada podem contribuir para consolidar o discurso em torno dos direitos das mulheres e sensibilizar a comunidade, de forma mais ampla, para a agenda política das mulheres (GOETZ; JENKINS, 2005).

Susan Franceschet (2004, p. 501) ressalta a variedade de estratégias disponíveis aos movimentos de mulheres para produzir mudanças institucionais, desde “autonomia”, “integração” e a estratégia híbrida de “dupla militância”. A escolha do momento para ativar uma estratégia é importante. A importância do momento é bem ilustrada por um estudo sobre o sucesso da segunda onda do feminismo no Chile em produzir mudança institucional. Neste estudo, Franceschet (2004, p. 525) concluiu que os:

[m]ovimentos devem ter autonomia para desenvolver demandas que, fundamentalmente, desafiem o status quo, mas devem usar uma estratégia interna que lhes permita colocar estas preocupações na agenda pública.

<sup>2</sup> No Brasil, fala-se em primeira e segunda ondas do feminismo, e não do movimento de mulheres. Compreende-se aqui que o feminismo integra o conjunto dos movimentos de mulheres, porém, dada a diversidade característica destes, não é possível confundi-los.(N.E.)

Traduzir as preocupações das mulheres em mudança política significa negociar com partidos políticos, membros do Parlamento e governo (ver WAYLEN, 2007). O trabalho de investigação de Laurel Weldon (2002, p. 1171) sobre políticas de resposta à violência contra as mulheres sugere que a interação entre movimentos das mulheres, governo e mulheres na legislatura oferece uma imagem mais clara das oportunidades e dos espaços para influenciar processos políticos democráticos. Acresce ainda que esforços para colocar as preocupações das mulheres na agenda política têm que ser acompanhados pela capacidade institucional de dar respostas, evitando a frustração e alienação (UNIFEM, 2008). Outros observaram que a ênfase no movimento das mulheres enquanto parceiro de desenvolvimento reduz o seu potencial de desafiar normas e valores no quadro do Estado e entre os movimentos sociais (HASSIM, 2005, p. 192).

Este artigo examina as condições sob as quais as ONGs e o movimento das mulheres de Timor-Leste se engajam no debate sobre como promover orçamentos sensíveis a gênero.<sup>3</sup> Para esta finalidade, usa-se um conjunto de dados qualitativos, incluindo-se entrevistas e “literatura cinzenta.”<sup>4</sup> Estes dados exploram temas, tais como por que e como as ONGs e o movimento das mulheres se envolvem no orçamento e dão ênfase aos constrangimentos que persistem. Este artigo usa entrevistas semiestruturadas coletadas como parte do projeto de pesquisa *Gender Responsive*

---

<sup>3</sup> Meus agradecimentos à Profa. Rhonda Sharp por disponibilizar os dados das entrevistas e por comentar versões anteriores deste artigo. Também gostaria de agradecer à Rede Feto por disponibilizar a observação participante e por seu apoio ao longo desta pesquisa. Cabe ainda um agradecimento especial à Dianne Arboleda pelo seu comentário crítico a versões anteriores deste artigo.

<sup>4</sup> Segundo o Tesouro em Ciência da Informação (UFMG), a literatura cinzenta também é chamada de literatura não convencional e “inclui relatórios científicos e técnicos, documentos patentes, conferências, relatórios internos, documentos governamentais, newsletters, monografias, teses, dissertações que não estão prontamente disponíveis por canais comerciais. Não inclui periódicos científicos, livros ou publicações populares que estão disponíveis por canais de publicação comercial tradicional”. Disponível em [http://www.inf.pucminas.br/ci/tci/index.php?option=com\\_termos&Itemid=7&modo=2&codigo=1422](http://www.inf.pucminas.br/ci/tci/index.php?option=com_termos&Itemid=7&modo=2&codigo=1422). Acesso em: 09 fev. 2012. (N.E.)

*Budgeting in the Asia Pacific Region*, em que estive envolvida, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Rhonda Sharp (University of South Australia).<sup>5</sup> Essas entrevistas foram realizadas em Díli, em 2008, e envolveram nove homens e 15 mulheres, representando uma grande variedade de setores, incluindo ONGs, membros do Parlamento, agências internacionais e servidores públicos. Ao longo do texto, esses entrevistados são designados por R1, R2 etc. Estas entrevistas discutem as práticas, oportunidades e os constrangimentos enfrentados pelas ONGs e movimentos das mulheres no quadro da expansão da iniciativa de promoção de orçamentos sensíveis a gênero em Timor-Leste. Um conjunto de línguas foi disponibilizado aos entrevistados, incluindo tétum,<sup>6</sup> português e inglês. Artigos acadêmicos e relatórios, incluindo sumários de atas de grupos focais coletados pela Rede Feto,<sup>7</sup> com o intuito de desenvolver uma agenda política das mulheres timorenses – a *Plataforma de Ação 2008* –, são também usados neste artigo. Eu participei, nos momentos iniciais deste exercício, enquanto conselheira da equipe da Rede Feto que liderou o processo de consulta. Esses grupos focais envolveram mulheres e grupos de mulheres nos distritos (ver mais adiante). Especificamente, este artigo usará o comentário dos grupos focais em relação ao acesso e à qualidade dos serviços de educação para explorar o potencial da *Plataforma de Ação* para gerar reforma política. Este artigo mapeará as perspectivas das mulheres em relação às direções políticas perseguidas pelo governo.

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre este projeto, visite [www.unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://www.unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets).

<sup>6</sup> O tétum é a língua nacional e cooficial de Timor-Leste.

<sup>7</sup> A Rede Feto Timor-Leste é uma estrutura da rede nacional de 24 organizações de mulheres, que conectam, informam e apoiam pessoas e organizações para trazer melhorias à vida das mulheres e meninas, e avanços na igualdade de gênero a partir do desenvolvimento sustentável em Timor-Leste. Disponível em: <http://redefeto.blogspot.com/2010/04/statement-rede-feto-ih-timor-leste.html>. Acesso em: 08 nov. 2011.

## Emergência de um movimento das mulheres em Timor-Leste

Nos quatro cantos do mundo, a democratização criou oportunidades para o movimento das mulheres (ver HASSIM, 2005). Este é um padrão também evidente em Timor-Leste. Durante quatro séculos de colonização portuguesa e mais de duas décadas de ocupação indonésia, os espaços públicos foram dominados pelos poderes coloniais, sistemas tradicionais e religiosos e, desde meados dos anos 1970, pelo braço civil do movimento de guerrilha pró-independência (HUNT, 2008). O passado do movimento de mulheres estava fortemente interligado com o movimento pró-independência. A primeira organização de massas de mulheres em Timor-Leste, a Organização Popular das Mulheres Timorenses (OPMT), surgiu em 1975 – enquanto parte do partido pró-independência, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Fretilin) –, com o mandato de promoção da emancipação das mulheres, incluindo a revisão de normas culturais, tais como a poligamia (TREMBATH; GRENFELL, 2007). Ao longo dos anos, as mulheres timorenses estabeleceram uma rede internacional significativa e floresceram com as experiências da sociedade civil na Indonésia, mulheres timorenses na diáspora e em fóruns internacionais. Em meados da década de 1990, as organizações da sociedade civil começaram a emergir, incluindo grupos de promoção dos direitos das mulheres. Uma demonstração contra a violência contra as mulheres, em 1998, surge como evidência de que o movimento das mulheres timorenses se organizava como um coletivo de ação política (ver CHARLESWORTH; WOOD, 2002). Irena Cristalis e Catherine Scott (2005, p. 48) argumentaram que:

as mulheres, nestas organizações, [...] tornaram-se portavozes do conjunto de mulheres em Timor-Leste. Elas operavam como ponto focal para um movimento das mulheres e uma base essencial para a participação das mulheres na política assim que Timor-Leste se tornasse independente da Indonésia.

Em 1999, as organizações de mulheres e seus interesses estavam começando a encontrar espaço na agenda da independência (CRISTALIS; SCOTT, 2005).

Com o advento da independência e da democracia, essas organizações começaram a mobilizar-se para assegurar que questões de igualdade fossem integradas ao desenho de novas instituições políticas e eleitorais, incluindo a Constituição e a lei eleitoral (CHARLESWORTH; WOOD, 2002). Isso coincidiu com a emergência de novos espaços para a participação e voz das mulheres sob a administração das Nações Unidas (1999–2002). Os grupos de mulheres mobilizaram-se rapidamente para agir. Um dos seus desafios iniciais foi o desenvolvimento de uma agenda política. Em junho de 2000, o I Congresso Nacional das Mulheres, que reuniu mais de 500 mulheres timorenses, resultou na *Plataforma de Ação* em favor da *Avanço da Mulher* (daqui em diante referida como *Plataforma de Ação*), na criação de uma estrutura de coordenação do movimento das mulheres – a Rede Feto – e em uma campanha sobre a representação política das mulheres. A *Plataforma de Ação* identificou uma série de questões de políticas prioritárias de longo prazo, incluindo áreas como a pobreza, a educação, o enfrentamento da violência contra a mulher, o desenvolvimento institucional, a participação nos processos de tomada de decisão (HUNT 2008, p. 103; CRISTALIS; SCOTT, 2005).

A Rede Feto reúne organizações nacionais e locais preocupadas com igualdade de gênero e direitos. Ela tem como objetivo promover os interesses e direitos das mulheres, a igualdade de gênero e contribuir para os processos nacionais e internacionais de desenvolvimento. Os integrantes da Rede Feto têm natureza variada, incluindo organizações religiosas, ONGs e grupos de mulheres em partidos políticos (TREMBATH; GRENFELL, 2007; HUNT, 2008). Desde então, a Rede Feto vem organizando congressos nacionais quadrienais para rever progresso e avançar a proposição de prioridades políticas. O último Congresso Nacional das Mulheres aconteceu em 2008. Mais recentemente, o Relatório Alternativo das ONGs relativo à Convenção sobre a Eliminação de todas

as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a *Plataforma de Ação 2008* vêm sendo usados pelo movimento das mulheres timorenses para levantar preocupações sobre políticas públicas e o seu financiamento.

A independência, em 2002, trouxe novas responsabilidades e oportunidades para as ONGs e organizações de mulheres em Timor-Leste. Com a posse do primeiro governo, tornou-se evidente que as ONGs não tinham clareza acerca de como atuar junto a este. Também o governo estava pouco familiarizado com os processos de consulta sobre decisão política, e as suas portas, de forma crescente, fecharam-se para as ONGs (HUNT, 2008). A pressão sobre o movimento das mulheres aumentou com a partida de vários doadores e de crescentes exigências para melhorias de transparência e responsabilização (HALL, 2009). Apesar de manterem um envolvimento com oferta de serviços, tais como o apoio a vítimas de violência doméstica, o movimento das mulheres continuou a exigir mudanças nas políticas públicas (TREMBATH; GRENFELL, 2007). A expansão deste trabalho tornou-se um caminho para as mulheres timorenses “compreenderem melhor os direitos humanos” (CHARLESWORTH; WOOD, 2002, p. 338). As ONGs e os grupos de mulheres, por exemplo, obtiveram sucesso em uma iniciativa legal de banir a venda de vinho local perto das estradas, alegando que o consumo de álcool estava relacionado à maior incidência de violência doméstica (CRISTALIS; SCOTT, 2005; COSTA, SHARP; ELSON, 2009).

Em Timor-Leste contemporâneo, “gênero é uma área importante e citada, frequentemente, nos discursos e nas atividades” (TREMBATH; GRENFELL, 2007, p. 11). Esta prevalência das questões de gênero se deve, em parte, ao compromisso, à cooperação e criatividade de uma variedade de ONGs, grupos comunitários e feministas (TREMBATH; GRENFELL, 2007). Todavia, sozinho, o movimento das mulheres não pode garantir que as questões de gênero se mantenham na agenda política. Instituições com um mandato de promoção da igualdade de gênero, tanto no Parlamento quanto no governo, têm um papel vital na tradução das exigências das mulheres em política e serviços. Em Timor-Leste, o estabelecimento de uma Secretaria de Estado (dedicada à promoção

da igualdade) e a criação de um grupo de mulheres parlamentares de todos os partidos políticos se confirmaram como intervenções críticas no sentido de se fazer avançar a igualdade de gênero. A Secretaria de Estado para a Promoção da Igualdade (SEPI), com assento permanente no Conselho de Ministros, tem como mandato assegurar que os sistemas, recursos e instrumentos de governo sejam sensíveis a gênero. A SEPI estabeleceu uma série de mecanismos de consulta, incluindo reuniões regulares com a sociedade civil, as agências internacionais e com as mulheres parlamentares. Ela vem liderando uma grande parte do trabalho sobre orçamentos sensíveis a gênero em Timor-Leste, em particular, nas áreas da formação e influência dos processos de planejamento (COSTA, SHARP; ELSON, 2010).

O movimento das mulheres não tem evitado o envolvimento ativo com partidos políticos e o Parlamento. A campanha pelas cotas – que tem como pilar a *Plataforma de Ação* (ver OSPINA, 2006) – continua a ser um dos elementos mais fortes do movimento das mulheres timorenses, que produziu mudanças significativas na lei eleitoral. De fato, em 2011, as mulheres constituíam 29,2% da legislatura (IPU, 2011). Essas parlamentares criaram um grupo ativo de mulheres, envolvendo representantes de todos os partidos políticos, com o intuito de assegurar que as “as vozes e as necessidades das mulheres fossem ouvidas” (COSTA, 2009, p. 4) e integradas à agenda e ao cotidiano do Parlamento. Esse grupo de mulheres parlamentares estabeleceu um mecanismo de coordenação e iniciativas conjuntas com inúmeros atores sociais, incluindo os grupos e organizações de mulheres (COSTA, 2009).<sup>8</sup>

Uma importante característica do sucesso do movimento de mulheres tem sido o apoio da comunidade internacional. Nina Hall ilustra bem essa questão em uma análise da Campanha contra a Violência Doméstica, liderada pelo movimento das mulheres, “impulsionadas pela presença das Nações Unidas e de outras ONGs internacionais para legitimar e financiar as suas atividades” (HALL, 2009, p. 323).

<sup>8</sup> Esta iniciativa está detalhada no artigo “Mulheres em Ação pelas Mulheres: o caso das finanças públicas sensíveis a gênero em Timor-Leste” de Sharp, Sawyer e Costa, presente neste livro.

As Nações Unidas e as organizações internacionais contribuíram com significativo aporte criativo, financeiro e técnico para as ONGs que trabalham com questões de gênero. A ONU Mulheres e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Governo Australiano (AusAID, no original), por exemplo, financiaram a formação na área de promoção dos orçamentos sensíveis a gênero, envolvendo mulheres e homens, parlamentares, funcionários públicos e ONGs (ver COSTA, SHARP; ELSON, 2009). Na sequência dessas formações, decorreu a discussão sobre setores específicos do orçamento. Além disso, foi disponibilizado apoio a um membro da Rede Feto para participar de uma formação sobre orçamentos sensíveis a gênero no Senegal. Todavia, essa não é uma relação unilateral. O movimento das mulheres tem tido um papel importante na manutenção dos assuntos da igualdade no topo da agenda política, no seio das organizações internacionais, incluindo nas Nações Unidas (TREMBATH; GRENFELL, 2007; COSTA, SHARP; ELSON, 2009).

### **O papel do movimento das mulheres na promoção do orçamento sensível a gênero**

Em Timor-Leste, os primeiros passos do governo no sentido da promoção dos orçamentos sensíveis a gênero têm focado a construção de enquadramento institucional e a provisão de oportunidades de formação e sensibilização (COSTA, SHARP; ELSON, 2009). A maioria dos esforços vem focando a preparação e aprovação do orçamento. O enquadramento institucional para o orçamento sensível a gênero emergiu em 2008, quando uma breve “declaração de gênero” foi introduzida nos documentos do orçamento. Ali destacava-se o compromisso do governo, por meio da SEPI, com o desenvolvimento de uma política abrangente para as mulheres e a inclusão de uma abordagem de gênero no plano de desenvolvimento e no orçamento (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2008). Essa declaração desapareceu da documentação do orçamento em 2011, depois de ter sido integrada à declaração sobre questões culturais nas documentações de 2009 e 2010.

Apoio adicional para esses esforços liderados pelo governo surgiu por meio de uma resolução preparada pelo grupo de mulheres

parlamentares e aprovada em 2009 pelo Parlamento. Tal resolução atribui um papel a várias instituições – incluindo o Ministério das Finanças, outros ministérios e a SEPI –, ONGs e doadores na implementação de orçamentos sensíveis a gênero. Há referência específica ao Congresso Nacional das Mulheres, sob responsabilidade da Rede Feto, na recomendação de que um mecanismo seja estabelecido para promover colaboração entre governo e sociedade civil. O Parlamento, preocupado com a implementação de políticas, recomendou ainda que o governo disponibilizasse fundos adequados para as ONGs, que complementem a provisão de serviços públicos, em particular, no apoio a sobreviventes de violência doméstica (PARLAMENTO NACIONAL, 2010).

Até recentemente, o orçamento era um assunto marginal para as ONGs e o movimento de mulheres. Todavia, desde 2008, as ONGs vêm-se envolvendo, de forma crescente, no debate acerca da gestão das finanças públicas. Particularmente, ONGs nacionais e locais têm defendido, junto ao governo, a contenção dos gastos públicos<sup>9</sup> e contribuído para a legislação sobre gestão financeira pública e documentação orçamentária. Uma das características do principal instrumento de recolha de receitas – o Fundo Petrolífero – é a existência de um conselho consultivo, com o mandato de aconselhar o Parlamento nas suas atividades e em relação à eficácia dos gastos orçamentais resultantes das receitas de recursos naturais. Visto que as ONGs têm uma representação de dois votos neste Conselho, a Rede Feto foi envolvida enquanto representante das vozes das mulheres (COSTA, SHARP; ELSON, 2009; COSTA, 2008). O movimento de mulheres vem apoiando os esforços do governo

<sup>9</sup> As ONGs e o movimento das mulheres vêm-se tornando mais e mais vocais no debate sobre o gasto sustentável das receitas do petróleo e chamando a atenção para a relação entre riqueza em recursos naturais e maus resultados em indicadores de governança, desenvolvimento e crescimento econômico. Timor-Leste criou um mecanismo para separar os recursos naturais dos ciclos orçamentais, o Fundo Petrolífero. Este Fundo acumula todos os rendimentos gerados pela exploração do petróleo. O enquadramento legal do Fundo limita a transferência orçamentária a um máximo de 3% da riqueza anual criada pela exploração petrolífera. A implementação deste rendimento estimado sustentável vem sendo objeto de um debate intenso em Timor-Leste.

para a implementação de um orçamento mais sensível a gênero. Em 2008, o movimento das mulheres aderiu a uma declaração apresentada pelo governo, o *Dili Komprumisu*, que estabelece o compromisso do governo de colaborar para a implementação de um orçamento mais sensível a gênero.

## Práticas e constrangimentos

Orçamentos sensíveis a gênero vêm-se constituindo como um elemento da agenda do movimento de mulheres em Timor-Leste. Trata-se de uma nova dimensão deste movimento, que se tem concentrado mais na “construção” institucional, incluindo a Constituição, a legislação eleitoral e o combate à violência doméstica.

Como mencionado anteriormente, o interesse das ONGs nas finanças públicas encontra raiz em meados de 2008. O debate sobre o orçamento suplementar, em que o governo propôs mais do que duplicar os gastos, foi recebido com demonstrações populares nas ruas, exigindo contenção nos gastos e maior transparência (COSTA, 2008). Um representante de uma ONG descreveu esse evento como um momento crítico; perante o dilema de desafiar ou não o aumento dos gastos, as organizações não governamentais decidiram pelo envolvimento no processo orçamentário. O entrevistado comentou: “Nós decidimos que isso era algo em que deveríamos nos envolver [no orçamento] e fizemos algumas análises, testemunhos e treinamento” (R5). Este testemunho capta a abordagem adotada, que incluiu investimento em competências técnicas e em influência política.

O envolvimento das ONGs no orçamento continua a ser difícil. Este membro de uma organização não governamental chamou a atenção para o acesso ágil à informação adequada. Quando esse entrevistado descreveu uma alteração de última hora, no orçamento de 2009, relativa ao financiamento de 85 milhões de dólares americanos para a aquisição de um gerador elétrico, ele observou que:

o primeiro ministro fez um discurso de quase uma hora sobre as razões pelas quais esse projeto era importante, cheio de incongruências e distorções. Mas o modo como

os processos parlamentares funcionam não permite tempo para análise do conteúdo do discurso ou para verificar se os fatos estavam corretos (R5).

Uma representante do movimento de mulheres falou sobre como a participação da comunidade e das ONGs, nas políticas públicas e no financiamento, foi construída como um exercício de validação, em vez de ter sido um diálogo acerca de políticas, diretrizes do financiamento e dos resultados esperados. Além disso, as políticas, a legislação e os orçamentos são apresentados em português, língua usada por poucos, a qual marginaliza as mulheres na sociedade civil e comunidades, acrescentando dificuldades a uma contribuição substancial e à elaboração de recomendações (R3).

Alianças estratégicas entre as mulheres, dentro e fora do movimento, são formas usadas por elas para gerar influência (ver WAYLEN, 2007). Este padrão é também evidente em Timor-Leste. Uma representante da classe política descreveu a forma como os parlamentares usam as competências e o conhecimento das ONGs, e do movimento de mulheres, para avaliar e prestar uma análise crítica da legislação. Ela descreveu essas organizações como “bem equipadas [...] e independentes” (R2). E mais: uma líder do movimento de mulheres chamou a atenção para o papel dessas organizações na provisão de formação inicial sobre orçamentos sensíveis a gênero para parlamentares (R1). Como já foi mencionado, essa parceria estratégica entre mulheres beneficiou-se, significativamente, das estruturas institucionais existentes, tais como a SEPI e o grupo das mulheres parlamentares. Uma representante do movimento de mulheres observou que essas relações são resultado de consultas e colaborações contínuas em torno da igualdade (R3). Essa relação próxima é também eco de relações horizontais (ver PISCOPO, 2011) com as mulheres envolvidas no movimento de mulheres, assumindo posições políticas no governo e no Parlamento. Essa fluidez é mencionada pela entrevistada que recorda que a ministra da Solidariedade Social, Maria Domingues Alves, também assumiu posições no movimento das mulheres e na instituição governamental de promoção da igualdade (R3).

A diversidade de estratégias adotadas pelo movimento das mulheres para influenciar a agenda dos partidos políticos ficou bem ilustrada nas últimas eleições (2007), quando a Rede Feto conduziu um conjunto de atividades para promover a candidatura e a agenda política das mulheres, incluindo um debate com candidatas de vários partidos políticos. Com a *Plataforma de Ação*, o movimento das mulheres vem ganhando capital político importante para a sua relação com partidos políticos. A Rede Feto observou que, por meio dessas iniciativas, as questões que integram a *Plataforma de Ação* “foram levantadas de forma contínua” (REDE FETO, 2008a). Nesse período, 12 mecanismos de mulheres em partidos políticos concordaram com uma plataforma política das mulheres, que inclui o compromisso de empoderamento delas e a sensibilização de líderes e organizações locais para o acesso à educação, formal e não formal; a implementação de programas de alfabetização para mulheres e o fortalecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos, quer no setor educativo, quer na área da formação (PST et al., 2007). Essa iniciativa é um exemplo da forma como o movimento de mulheres adotou, em alguns momentos, a estratégia de “dupla militância” (FRANCESCHET, 2004, p. 501) e colocando a igualdade na agenda dos partidos políticos.

Uma estrutura governamental favorável é vital para provocar mudanças efetivas nas políticas e nos orçamentos. Dois importantes progressos dessa estrutura de promoção da igualdade em Timor-Leste, a SEPI, foram: a tradução da abordagem sensível a gênero para o plano nacional de desenvolvimento e os esforços para fortalecer os pontos focais de gênero da rede dos ministérios e administrações distritais (NGOs, 2009). De acordo com uma representante do movimento de mulheres, esse progresso foi atingido com apoio financeiro limitado. Ela observou que o ponto focal do setor agrícola, por exemplo, não tem qualquer contribuição financeira com vistas a apoiar as mulheres na comunidade e acrescentou que os pontos focais de gênero (que estão, nesse momento, em processo de expansão e fortalecimento para tornarem-se unidades de gênero) são “sombras” com um título, mas capacidade de influência limitada.

A política em torno do orçamento (ver SHARP; ELSON, 2008) foi mencionada por uma representante do movimento de mulheres, a qual referiu que os interesses e percursos dos decisores políticos têm um impacto determinante nos processos de decisão sobre o orçamento. Ela ilustrou as suas percepções e a sua preocupação com a necessidade de as mulheres assumirem um forte papel representativo na arena política nesses termos: “O primeiro-ministro é veterano [da luta pela independência], por isso, no seu trabalho, ele presta particular atenção à situação dos veteranos” (R3). Todavia, a presença não é condição suficiente para a mudança. Cecilia Vitorino-Soriano (2004, p. 21) defendeu que a mobilização em torno da presença das mulheres na política vem sendo acompanhada pelo sentimento de impaciência quando as mulheres não levantam a voz no espaço público. Essa é uma perspectiva que encontra eco nos comentários de um funcionário público que descreveu as mulheres como “incapazes de falar”, resultado das suas baixas qualificações (R4). Apesar de reconhecer que a questão da igualdade tem recebido o apoio dos partidos políticos, uma representante do movimento de mulheres defendeu que a disciplina interna dos partidos políticos predomina no Parlamento e observou que a capacidade das mulheres de influenciá-los continua limitada (R1). A presidente do grupo das parlamentares vai mais longe e descreve o Parlamento como uma instituição “dominada pelo masculino” (COSTA, 2009, p. 4) e apelou para maior responsabilização dos partidos em relação aos seus compromissos com a igualdade. O movimento de mulheres compreende bem a importância de envolver e apoiar ativistas na política. Em 2007, a Rede Feto e vários dos seus membros organizaram uma celebração “para agradecer às mulheres que se envolveram nos processos políticos e tentaram [conquistar um assento no Parlamento]” (REDE FETO, 2007, p. 1).

No âmbito das ONGs, persiste uma discussão a respeito do papel do movimento de mulheres, e da Rede Feto em particular, na iniciativa de promoção de orçamentos sensíveis a gênero. Uma representante do movimento de mulheres (R1) defendeu que a Rede Feto deve assumir um papel central nas etapas de

planejamento do orçamento, uma área em que a SEPI se vem concentrando. Nas palavras dessa entrevistada:

quando o orçamento é desenvolvido pelo Estado, cada ministério [...] deve estar em ação coordenada com a Rede Feto, para que a Rede Feto envolva as organizações que trabalham nas áreas, como educação, e, assim, as organizações podem oferecer as suas ideias para o orçamento ao Ministério da Educação (R1).

Uma parlamentar notou que as ONGs e o movimento das mulheres poderão prestar apoio técnico para guiar a decisão política. Ela observou que os parlamentares procuram “quem possa analisar a informação e dizer-nos o que está a acontecer nessa área” (R2) e aconselhar sobre a direção da política. Essa observação indica o potencial de mecanismos, tal como a *Plataforma de Ação*, para aconselhar o Parlamento e o governo acerca das direções da política e do seu financiamento. Alguns reconhecem que o espaço onde essa participação ocorre (Parlamento, Ministério das Finanças ou SEPI) é relevante para a eficácia do movimento de mulheres. Apesar de a *Plataforma de Ação* ter sido apresentada à classe política, uma abordagem estratégica para a influência de decisores-chave no campo político pode melhorar a sua eficácia.

Melhorias na área do planejamento não garantem melhorias na transparência. O movimento de mulheres e as ONGs podem contribuir para o aprofundamento da transparência por meio de estratégias para “seguir o dinheiro” desde o planejamento até a implementação de projetos e provisão de serviços nas comunidades. Essa é uma questão levantada por um funcionário público, que aponta para as etapas de monitoria e avaliação como pontos de entrada para o movimento das mulheres e as ONGs no processo do orçamento. Ele acrescentou que as organizações não governamentais e o movimento de mulheres têm um papel a desempenhar na identificação e documentação das desigualdades (R4).

Em Timor-Leste, o movimento de mulheres vem enfrentando constrangimentos significativos. Um deles é a dificuldade de atrair

e manter uma equipe qualificada e competente (R6), que garanta a qualidade elevada de análise e o envolvimento contínuo nos processos de decisão sobre política e orçamento. Outros observaram que a relação entre governo e ONGs e o movimento de mulheres poderia ser reforçada (R1).

### **Potencial da *Plataforma de Ação* para influenciar mudança: o exemplo do setor de educação**

A coleta e a análise de informação sensível a gênero são questões cruciais para fazer avançar o trabalho em torno de orçamentos sensíveis a gênero. A informação é importante para compreender as desigualdades e diferenças de gênero e a forma como as políticas públicas podem reduzi-las. A informação e a análise sensível a gênero foram produzidas por ONGs e pelo movimento de mulheres em Timor-Leste, tendo sido uma destas a *Plataforma de Ação*. Ao longo da última década, essa plataforma surgiu como um importante mecanismo para determinar os interesses e as preocupações partilhadas pelas mulheres timorenses. A Rede Feto assume um papel de liderança deste mecanismo. Na prática, em 2008, um pequeno grupo de ativistas das ONGs timorenses foi formado para facilitar uma sessão de dois dias de grupo focal envolvendo mulheres e organizações de mulheres em cada um dos distritos. As questões que guiaram os grupos focais foram elaboradas por um pequeno comitê de ativistas e focaram a avaliação do progresso na igualdade em relação aos objetivos da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação das Mulheres, incluindo o setor de educação. Três áreas da política educativa foram avaliadas: (a) o acesso e a participação das mulheres em iniciativas de alfabetização; (b) o acesso de meninas e mulheres à educação (em específicos programas de bolsa e programas de transferências financeiras); (c) o acesso à informação sobre igualdade.

As atas dos grupos focais foram compiladas por um pequeno grupo de ativistas em Díli e alimentaram a *Plataforma de Ação*, formalmente aprovada por ocasião do III Congresso das Mulheres Timorenses em 2008. Esse congresso envolveu representantes eleitas pelos congressos das mulheres em nível distrital. Esse exercício

beneficiou-se do apoio financeiro e técnico da comunidade internacional. Importante também foi a contribuição financeira do governo, que facilitou, ainda, uma sessão de trabalho envolvendo os pontos focais de gênero nos ministérios, visando a uma avaliação interna do progresso do governo na resposta às preocupações das mulheres. Os resultados desse exercício foram apresentados aos decisores políticos. A *Plataforma de Ação* vem sendo usada para exigir diversas mudanças na política pública – tais como legislação sobre cotas para as mulheres. Todavia, tem tido menor engajamento no debate a respeito do orçamento. Poderá a *Plataforma de Ação* ser usada para aconselhar ou influenciar os decisores políticos?

Essas sessões dos grupos focais são exploradas neste artigo pela sua proximidade metodológica relativamente a uma importante ferramenta de orçamentos sensíveis a gênero: a avaliação de beneficiários/beneficiárias. As atas dos grupos focais são usadas para explorar as perspectivas das mulheres em relação à forma como suas necessidades estão sendo atendidas, verificando se as mulheres e os homens estão satisfeitos com a qualidade dos serviços ofertados (ver ELSON, 2002). Especificamente, esta seção explora o potencial da *Plataforma de Ação* para influenciar a política pública e o seu financiamento. O setor educativo é usado aqui como um estudo de caso para ilustrar esse potencial.

### O acesso das mulheres a programas de alfabetização

O governo de Timor-Leste vem implementando diversos programas de combate aos altos níveis de analfabetismo, entre os quais, três programas não formais de alfabetização para adultos (usando tétum e português) e um de três anos para obter qualificação da escola primária, que atingia oito distritos em 2009. Enquanto o setor da educação se expandiu mais de 20%, em termos absolutos, entre 2008 e 2009, a “parcela de educação adulta e não formal teve uma queda de 44%, em 2008, para cerca de um terço em 2009” (COSTA, SHARP; AUSTEN, 2009, p. 8). Os grupos focais identificaram importantes limites nessas iniciativas, incluindo pouco apoio, na comunidade, para o envolvimento das mulheres em programas de alfabetização e pouco acesso, pois o treinamento não

chegava às aldeias. Participantes observaram que esses programas demonstraram incapacidade de acomodar demandas concorrentes pelo tempo das mulheres e que, em geral, as mulheres são excluídas da tomada de decisão sobre o formato do treinamento (local, horário e método). Além disso, essas organizações observaram que o treinamento de alfabetização é ocasional e não está disponível aos jovens que desistem da escola (REDE FETO, 2008b).

### O acesso das mulheres às transferências financeiras

Para enfrentar a pobreza e a insegurança alimentar, foi criado, em 2008, um programa de transferências financeiras mensais, a ‘Bolsa da Mãe’. De acordo com o Ministério da Solidariedade Social, o programa se destina a viúvas e mães em situação de vulnerabilidade, com transferências mensais para alimentar as crianças, aquisição de roupas, móveis e material escolar (ALVES, 2009; MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009). As recomendações sobre quem deve ser beneficiada por esse programa são encaminhadas pelos Chefes das Aldeias, dos quais apenas 1,2% são mulheres (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009; OSPINA, 2006). O governo estimou que esse financiamento atingiu 7.200 beneficiárias em 2009, a um custo total de 0,876 milhão de dólares americanos. Para o período de 2009–2012, os custos foram estimados em 5.232 milhões de dólares americanos (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009, p. 336). Soma-se ao anterior um programa de bolsas de estudo para os filhos de mártires da luta pela independência, o qual se esperava que atingisse 300 estudantes em 2009 (ALVES, 2009).<sup>10</sup> Os grupos focais da Rede Feto consideraram que a alocação orçamentária para o programa de bolsas é limitada. Os participantes destacaram que os pagamentos mensais eram insuficientes para cobrir os custos reais de manutenção das crianças na escola. Além disso, as organizações argumentaram que os critérios de atribuição de

<sup>10</sup> Na proposta de orçamento para 2012, o número de beneficiários estimados do programa Bolsa da Mãe atinge 15.000. Por outro lado, o número de bolsas de estudos para filhos de mártires da luta pela independência mantém-se em 300, dos quais 150 serão direcionados para meninas (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2011).

bolsas não estão claros e a percepção persiste de que bolsas estão mais prontamente disponíveis a famílias em melhor situação financeira (REDE FETO, 2008b).

### O acesso de meninas e mulheres à educação

No setor de educação, o governo tem colocado ênfase na construção de um sistema nacional de educação básico gratuito de nove anos em tétum e português. As prioridades nacionais anuais do governo, de 2008 e 2009, incluíram o treinamento de professores, a melhoria da infraestrutura escolar, o desenvolvimento de materiais de ensino e uma abordagem prática para o ensino de línguas. O orçamento de 2009 incluiu um investimento de 3,34 milhões de dólares americanos – em verbas para merendas escolares, manutenção das infraestruturas escolares e material de expediente distribuído em função do número de crianças registradas. Além disso, para melhorar o acesso a serviços de educação nas áreas rurais, foi incluído um financiamento para a construção de novas escolas e escolas técnicas fora da capital (MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 2009; COSTA, SHARP; AUSTEN, 2009). O uso da língua portuguesa como língua de instrução é descrita pelos grupos focais da Rede Feto como um dos fatores que tornam as aulas impopulares e agrava a dependência de professores e tradutores estrangeiros em um contexto da falta de materiais de ensino. Preocupações com a baixa capacidade de ensino e com as punições severas usadas nas escolas também foram comentadas pelos participantes. Somado a isso, em vários grupos focais nos distritos, participantes fizeram referência às preocupações com a falta de apoio a meninas vítimas de violência, de abuso sexual, bem como as que engravidam (tantas vezes impedidas de retomar a escola). Infraestrutura é também uma área de preocupação, incluindo habitação para professores, acesso a instalações sanitárias e água (REDE FETO, 2008b).

As preocupações que surgiram no quadro dos grupos focais organizados pela Rede Feto enfatizaram que, apesar do governo estar a investir em uma direção política adequada, a incapacidade de compreender as condições específicas que afetam o

comportamento e os resultados educacionais de mulheres e meninas pode comprometer os resultados gerais na área da educação (ver COSTA, SHARP; AUSTEN, 2009). Esse estudo de caso sugere que a *Plataforma de Ação* pode ser usada como um ponto de partida para um debate sobre a direção das políticas e o seu financiamento. Todavia, essas atas dos grupos focais não apresentam profundidade analítica. Em parte, isso resulta da diversidade de questões colocadas para discussões nos grupos focais e que deixam pouco tempo para se discutir os detalhes das políticas e possíveis recomendações. Além disso, as questões discutidas foram identificadas por um grupo de ativistas na capital com o apoio da comunidade internacional. Essa abordagem pode ter obscurecido as reais prioridades para as mulheres nas comunidades. Para que a *Plataforma* seja um instrumento efetivo, é fundamental que as recomendações políticas sejam apoiadas por uma análise detalhada, a qual aponte direções para a mudança. Melhorias na informação desagregada por sexo e um papel mais ativo da academia e de gabinetes de investigação podem complementar os esforços da Rede Feto e, efetivamente, influenciar decisões políticas e o seu financiamento.

A *Plataforma de Ação* tem um papel crítico na garantia da legitimidade política e autonomia do movimento das mulheres. Isso é, em parte, o resultado da metodologia adotada com debate em nível dos distritos – via grupos focais – complementado por um debate alargado no Congresso Nacional. A abordagem usada pela Rede Feto garante algum nível de confiança quanto à diversidade das vozes representadas, apesar de muitas mulheres não terem sido, por limitações práticas, envolvidas nas consultas. As dinâmicas internas de tomada de decisão têm sido, todavia, objeto de pouca análise. Nina Hall (2009, p. 319), por exemplo, observou que as ONGs se concentram na capital, Díli, por ser este o local onde se localizam as Nações Unidas, ONGs internacionais e a liderança política nacional. Essa investigadora avaliou que a campanha contra a violência doméstica falhou na capacidade de envolvimento das mulheres e foi liderada por ativistas caracterizadas enquanto classe média e baseadas em Díli (HALL, 2009).

Uma vez que a Rede Feto envolve uma diversidade de atores – ONGs, grupos de mulheres em partidos políticos e organizações religiosas – é possível imaginar o dissenso interno em uma diversidade de questões, tais como no debate sobre a descriminalização do aborto no contexto da reforma do Código Penal. A ênfase no acesso à educação para meninas e mulheres enquanto uma questão no campo de gênero e desenvolvimento pode oferecer um caminho importante para as mulheres continuarem a forjar alianças, agir estrategicamente, influenciar políticas e o seu financiamento (ver WAYLEN, 2008).

## Conclusão

Este artigo argumenta que o movimento das mulheres usa a sua estrutura coordenadora, a Rede Feto, e um mecanismo para identificar as preocupações das mulheres, a *Plataforma de Ação*, para influenciar a política pública e o seu financiamento. O Congresso Nacional das Mulheres, que ocorre de quatro em quatro anos, estabeleceu-se como veículo para consolidar o discurso sobre as mulheres e mobilizar apoio em torno de seus direitos. Estas foram capazes de cooperar em torno de assuntos comuns sobre direitos e a provisão de serviços, por exemplo, serviços para sobreviventes de violência doméstica. O movimento das mulheres adotou alguma autonomia na definição das suas prioridades, apesar de uma colaboração próxima com partidos políticos, governo e Parlamento, com vistas a colocar as suas preocupações na agenda política. Enquanto um coletivo, essas mulheres têm influenciado a institucionalização dos objetivos a respeito da igualdade de gênero para além do que lhes seria possível enquanto organizações individuais. Mediante esse processo, elementos de um movimento “forte” de mulheres tornaram-se evidentes (ver HASSIM, 2005).

Embora o movimento de mulheres não possa, sozinho, mudar decisões e processos orçamentais, pode, todavia, contribuir para um orçamento mais sensível a gênero. Apesar de a *Plataforma de Ação* ser apresentada a decisores políticos, uma abordagem mais estratégica e direcionada a atores específicos pode resultar em um movimento de mulheres mais efetivo. As entrevistas sugerem

condições críticas para o envolvimento do movimento de mulheres na promoção de um orçamento mais sensível a gênero, incluindo o apoio da comunidade internacional, uma estrutura de promoção da igualdade ativa no governo e o envolvimento das parlamentares. Ao longo da última década, o movimento de mulheres tem contribuído para o trabalho em prol do orçamento sensível a gênero via organização e participação em treinamentos, ações de sensibilização e na promoção da visibilidade das preocupações das mulheres. Esse movimento vem trabalhando sob constrangimentos significativos, incluindo competências técnicas limitadas e coleta e análise de informação de pouca qualidade, para apontar direções para as políticas públicas. Todavia, o movimento de mulheres tem, nesta *Plataforma de Ação*, um instrumento importante para influenciar o debate político. O estudo de caso acerca do setor educativo indica que essa Plataforma tem um potencial rico no que se refere a recomendações para a melhoria dos resultados gerais nesse setor, por meio da documentação e discussão das condições específicas que afetam os comportamentos e resultados educativos das mulheres e meninas. Neste caso, essa Plataforma confirma as direções políticas gerais definidas pelo governo, mas enfatiza questões relativas a gênero que necessitam ser resolvidas. Mais do que isso, este estudo de caso enfatiza a necessidade de complementar a *Plataforma de Ação* com estudos mais detalhados para aconselhar, de forma efetiva, os decisores políticos.

## Bibliografia

ALVES, Maria Domingas. *Discurso de sua Excelência a Ministra da Solidariedade Social por ocasião da reunião de Timor-Leste com os parceiros de desenvolvimento*, 03 abr. 2009. Disponível em: [www.mof.gov.tl/en/ae/TLDPM/TLDPM2009/speech-ministerofforeignaffairs.pdf](http://www.mof.gov.tl/en/ae/TLDPM/TLDPM2009/speech-ministerofforeignaffairs.pdf). Acesso em: 11 fev. 2010.

ANDREW, Merrindhal. Questioning women's movement 'strategies': Australian activism on work and care. *Social Politics*, v. 15, p. 369-395, 2008.

\_\_\_\_\_. Women's Movement institutionalization: the need for new approaches. *Politics & Gender*, v. 6, p. 609-616, 2010.

BAKKER, Isabella. *Fiscal policy, accountability and voice: the example of gender responsive budget initiatives*. Human development report office occasional paper 2002/1. Toronto: UNDP, 2002. Disponível em: [www.iknowpolitics.org/en/node/75](http://www.iknowpolitics.org/en/node/75). Acesso em: 01 mar. 2010.

BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy. Implementing a gender-responsive budget. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Engendering budgets: a practitioners guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat, 2003. p. 49-84.

CHARLESWORTH, Hilary; WOOD, Mary. Women and human rights in the rebuilding of East Timor. *Nordic Journal of International Law*, v. 71, p. 325-348, 2002.

COOPER, Jennifer; SHARP, Rhonda. Contesting government budgets: gender responsive budgets and neoliberal globalism in Mexico. In: GRIFFIN-COHEN, Marjorie; BRODIE, Janine (Ed.). *Globalisation and remapping gender in semi peripheral countries*. London: Routledge, 2007.

COSTA, Maria Paixão. The voice and experiences of women parliamentarians' caucus in promoting gender equality and women's empowerment in the national parliament of Timor-Leste. In: VOICE FOR CHANGE: women's voices in politics and decision-making in post-conflict societies, 2nd. International Women for Peace Conference. Dili, 05-06 mar. 2009. (Trabalho apresentado)

COSTA, Monica. Gender analysis of revenue-raising instruments in resource-rich and fragile states: the case of the Petroleum Fund in Timor-Leste. In: CHESTER, Lynne; JOHNSON, Michael; KRIESLER, Peter (Ed.). *Contemporary issues for heterodox economics, proceedings: refereed papers*. Sydney: 7th Australian Society of Heterodox Economists Conference, 2008. p. 54-65. Disponível em: [unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 11 fev. 2010.

\_\_\_\_\_; SHARP, Rhonda; AUSTEN, Siobhan. Unlocking the potential for gender-sensitive public finances in Timor-Leste. In: CHESTER, Lynne; JOHNSON, Michael; KRIESLER, Peter (Ed.). *Heterodox economics' visions, society of heterodox economists, 8th Annual Conference*. Sydney: University of New South Wales, 2009. p. 151-168. Disponível em: [unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 11 fev. 2010.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Country Profile: Timor-Leste, 2009*. Disponível em [unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 11 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Country Profile: Indonesia, 2010*. Disponível em: [unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 11 fev. 2010.

CRISTALIS, Irena; SCOTT, Catherine. *Independent women: the story of women's activism in East Timor*. London: Catholic Institute of International Relations (CIIR), 2005.

ELSON, Diane. Integrating gender into government budgets within a context of economic reform. In: BUDLENDER, Debbie; ELSON, Diane; HEWITT, Guy; MUKHOPADHYAY, Tanni (Ed.). *Gender budget make cents: understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Secretariat, 2002. p. 23-48.

\_\_\_\_\_. Engendering government budgets in the context of globalization(s). *International Feminist Journal of Politics*, v. 6, n. 4, p. 623-642, 2004.

FRANCESCHET, Susan. Explaining social movement outcomes: collective action frames and strategic choices in the first – and second – wave feminism in Chile. *Comparative Social Political Studies*, v. 37, p. 499-530, 2004.

GOETZ, Anne-Marie; JENKINS, Rob. *Reinventing accountability: making democracy work for human development*. New York: Palgrave McMillan, 2005.

HALL, Nina. East timorese women challenge domestic violence. *Australian Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, 309-325, jun. 2009.

HASSIM, Shireen. Voices, hierarchies and spaces: reconfiguring the women's movement in democratic South Africa. *Politikon*, v. 32, n. 2, p. 175-193, nov. 2005.

HOFBAUER, Helena. Mexico: collaborating with a wide range of actors. In: BUDLENDER, Debbie; HEWITT, Guy (Ed.). *Gender budgets make more cents - country studies and good practice*. London: Commonwealth Secretariat, 2002. p. 84 -97.

HUNT, Janet. *Local NGOs in national development: the case of East Timor*. PhD Thesis, School of Global Studies, Social Science and Planning. Melbourne: RMIT University, 2008. Disponível em: <http://adt.lib.rmit.edu.au/adt/public/adt-VIT20081202.155254/>. Acesso em: 01 mar. 2010.

IPU. *Women in national parliaments*. Inter-Parliamentary Union, 2001. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 18 maio 2011.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *General budget of the state 2008*. Dili: Governo do Timor-Leste, 2008. Disponível em <http://www.mof.gov.tl/en/sf/DB/Default.htm>. Acesso em: 02 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. *General budget of the state and state plan for 2009*. Dili: Governo do Timor-Leste, 2009. Disponível em: <http://www.mof.gov.tl>. Acesso em: 02 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. *State budget 2012 (Book I-IV) – Goodbye conflict, welcome development*. Dili: Governo do Timor-Leste, 2011. Disponível em: <http://www.laohamutuk.org/>. Acesso em: 14 fev. 2012.

NGOs (Working Group on CEDAW Alternative Report). *NGOs alternative report: Implementation of the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women in Timor-Leste*. Dili: Timor-Leste NGOs Working Group, 2009. Disponível em: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NGO\\_alternative\\_report\\_TimorLeste\\_CEDAW44.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/NGO_alternative_report_TimorLeste_CEDAW44.pdf). Acesso em: 01 mar. 2010.

OSPINA, Sofi. *Participation of women in politics and decision-making in Timor-Leste: a recent history*. Dili: UNIFEM, 2006. Disponível em: [http://www.cdi.anu.edu.au/x\\_GEN\\_D\\_P/2006\\_TL\\_Ospina.UNIFEM.REP.pdf](http://www.cdi.anu.edu.au/x_GEN_D_P/2006_TL_Ospina.UNIFEM.REP.pdf). Acesso em: 01 mar. 2010.

PARLAMENTO NACIONAL. *Agenda n. 223/II – Reunião Plenária (14 de Julho de 2009)*. Dili: Timor-Leste Parlamento Nacional, 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução do Parlamento 12/2010. *Jornal da República de Timor-Leste*, 2010. Disponível em: [www.jornal.gov.tl/?mod=artigo&id=2655&palavras=grupo mulheres](http://www.jornal.gov.tl/?mod=artigo&id=2655&palavras=grupo%20mulheres). Acesso em: 28 fev. 2011.

PISCOPO, Jennifer. Committed to changing gender policy: female elites caucus formation and advocacy work in Mexico. In: SECOND EUROPEAN CONFERENCE ON POLITICS AND GENDER, Budapeste, 13-15 jan. 2011.

PST, UNDERTIM, FRETILIN, CNRT, PD, PSD/ASDT, PR, PMD, PDC, PUN, PDRT e PNT. *Women's political platform of women's organizations in political parties for the parliamentary elections 2007*. Statement. Dili, 2007. Disponível em: [http://www.unifem.org/attachments/stories/200707\\_TimorLeste\\_WomensPoliticalPlatform.pdf](http://www.unifem.org/attachments/stories/200707_TimorLeste_WomensPoliticalPlatform.pdf). Acesso em: 05 abr. 2011.

REDE FETO. *Women in politics celebration*. Dili: OPE; Presidência da República Gabinete da Presidência; Caucus; Alola Foundation; UNIFEM, 2007.

\_\_\_\_\_. *Advocacy programme activities 2006–2007*. Dili, 2008a. Disponível em: <http://redefeto.blogspot.com/2009/10/advocacy-programme-activities-2006-2007.html>. Acesso em: 20 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. *Consolidated results from the district conferences on education*. Dili, 2008b.

SHARP, Rhonda; ELSON, Diane. Improving budgets: a framework for assessing gender-responsive budget initiative. In: MASTUTI, Sri et al. *Audit Gender Terhadap Anggaran*. Jakarta: CiBa, 2008. Disponível em: [www.unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets](http://www.unisanet.unisa.edu.au/genderbudgets). Acesso em: 04 fev. 2010.

\_\_\_\_\_; BROOMHILL, Ray. Budgeting for equality: the Australian experience. *Feminist Economics*, v. 8, n. 1, p. 25–47, 2002.

SOARES, Afonso; LAUVIGNE, Muriel. *Are girls and boys equally represented in education? A gender assessment*. Dili: Governo do Timor-Leste, 2009.

TREMBATH, Anna; GRENFELL, Damian. *Mapping the pursuit of gender equality: non-government and international agency activity in Timor-Leste*. Melbourne: RMIT, 2007. Disponível em: <http://www.timor-leste.org/gender.html>. Acesso em: 07 maio 2009.

UNIFEM. *Biennial report: progress of the world's women 2000*. New York: UNIFEM, 2000. Disponível em: [www.unifem.org/materials/item\\_detail.php?ProductID=9](http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=9). Acesso em: 16 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Progresso das mulheres no mundo 2008-2009: quem responde às mulheres? Gênero e responsabilização*. Portugal: UNIFEM, 2008. 115pp. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00000395.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2012.

VICTORINO-SORIANO, Cecilia. *Obstacles to effective participation of women in adult education program - Focus on social: cultural factors*. Dili: OXFAM, 2004. Disponível em: [unesdoc.unesco.org/images/0014/001413/141395eo.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001413/141395eo.pdf). Acesso em: 16 fev. 2010.

WAYLEN, Georgina. Women's mobilization and gender outcomes in transitions to democracy. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 5, p. 521-546, 2007.

\_\_\_\_\_. Enhancing the substantive representation of women: lessons from transitions to democracy. *Parliamentary Affairs*, v. 61, p. 518-534, 2008.

WELDON, Laurel. Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 64, n. 4, p. 1153–1174, nov. 2002.

WORLD BANK. *World Development Report 2004 – Making services work for the poor people*. Washington: World Bank, 2004.

## Siglas e acrônimos

- ABS** | Bureau Australiano de Estatística (Australian Bureau of Statistics)
- ACDI** | Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
- AECID** | Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- AFIP** | Administración Federal de Recaudación de Ingresos Públicos (Administración Federal de Ingresos Públicos)
- AN** | Acordo Nacional
- AOD** | Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
- APCI** | Agência Peruana de Cooperação Internacional
- APOMYPE** | Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- APROLAB** | Programa de Apoio à Formação Profissional para a Inserção Laboral
- ATI** | Assistência Técnica Internacional
- ASDI** | Embaixada do Reino dos Países Baixos (Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden)
- AusAID** | Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Governo Australiano (Australian Government Overseas Aid Program)
- BID** | Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEDAW** | Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
- CEPAL** | Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CEPIS** | Centro Panamericano de Engenharia Sanitária e Ciência Ambiental
- CEPLAN** | Centro Nacional de Planejamento Estratégico
- CEREPS** | Conta Especial de Reativação Produtiva e Social, Desenvolvimento Científico-tecnológico e da Estabilização Fiscal
- CIEPP** | Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas
- CIL** | Centro de Intermediação Laboral
- CIPD** | Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
- CNRT** | Congresso Nacional para Reconstrução Timorense
- CONAMU** | Conselho Nacional das Mulheres
- CONICET** | Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas
- COSUDE** | Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação
- CTB** | Cooperação Técnica Belga
- CTI** | Cooperação Técnica Internacional
- DBS** | Apoio Orçamentário Direto (Direct Budget Support)
- DED** | Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
- DESCO** | Centro de Estudos de Promoção para o Desenvolvimento
- DFID** | Departamento para o Desenvolvimento Internacional da Inglaterra (Department for International Development)

**DGPM** | Direção Geral de Programação Multianual  
**DISEL** | Direção de Investigação Socioeconómica Laboral  
**DNOP** | Direção Nacional de Orçamento Público  
**DP** | Declaração de Paris  
**EEO** | Oportunidades Iguais de Emprego (Equal Employment Opportunity)  
**EPH** | Pesquisa Domiciliar Permanente (Encuesta Permanente de Hogares)  
**EUT** | Pesquisa de Uso do Tempo (Encuesta del Uso del Tiempo)  
**FAO** | Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
**FLACSO** | Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais  
**FEIREP** | Fundo de Estabilização, Investimento Social e Produtivo e Redução do Endividamento Público  
**FMI** | Fundo Monetário Internacional  
**FNUAP** | Fundo de População das Nações Unidas  
**FONCODES** | Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Social  
**FORSAT** | Fortalecimento dos Serviços das Administrações do Trabalho da Bolívia, Equador e Peru  
**FRETILIN** | Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente  
**GDI** | Índice de Desenvolvimento Ajustado a Género (Gender Development Index)  
**GEM-LAC** | Grupo de Género e Macroeconomia de América Latina e Caribe  
**GTZ** | Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ)  
**IAFFE** | Associação Internacional para a Economia Feminista (International Association for Feminist Economics)  
**ICPD** | Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento  
**IDH** | Índice de Desenvolvimento Humano  
**IDRC** | Centro Internacional de Pesquisa sobre Desenvolvimento (International Development Research Centre)  
**IGPFE** | Incorporação de Género na Política Fiscal no Equador  
**IICA** | Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture)  
**IMSS-Solidaridad** | Instituto Mexicano de Seguro Social - Programa Nacional de Saúde Solidarietà  
**INDEC** | Instituto Nacional de Estatística e Censos (Argentina)  
**INEC** | Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (Equador)  
**INEI** | Instituto Nacional de Estatística e Informática (Peru)  
**IPU** | União Interparlamentar (The Inter-Parliamentary Union)  
**IVA** | Imposto sobre o Valor Agregado  
**JICA** | Agência de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency)  
**LIO** | Lei de Igualdade de Oportunidades para Mulheres e Homens  
**LOREYTF** | Lei Orgânica de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal  
**MCLCP** | Mesa de Concertação para a Luta contra a Pobreza

**MEcon** | Ministério da Economia e Finanças da Nação Argentina  
**MEF** | Ministério da Economia e Finanças  
**MESAGEN** | Mesa de Género da Cooperação Internacional  
**MIMDES** | Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social  
**MINAG** | Ministério de Agricultura  
**MMM** | Marco Macroeconómico Multianual  
**MMR** | Movimento Manuela Ramos  
**MTC** | Ministério de Transportes e Comunicações  
**MTPE** | Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego/Peru  
**MYPE** | Micro e Pequena Empresa  
**NBI** | Necessidades Básicas Insatisfeitas  
**ODM** | Objetivos de Desenvolvimento do Milénio  
**OECD** | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Organization for Economic Cooperation and Development)  
**OHCHR** | Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (Office of the High Commissioner for Human Rights)  
**OIA** | Orçamento Inicial de Abertura  
**OIM** | Orçamento Institucional Modificado  
**OIT** | Organização Internacional do Trabalho  
**OMS** | Organização Mundial da Saúde  
**ONG** | Organização Não Governamental  
**ONGD** | Organização Não Governamental de Desenvolvimento  
**ONU** | Organização das Nações Unidas  
**ONUDD** | Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Delito  
**ONUSIDA** | Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids  
**OP** | Orçamento Participativo  
**OPAS** | Organização Panamericana da Saúde  
**OPMT** | Organização Popular das Mulheres Timorenses  
**OSG** | Orçamento Sensível a Género  
**OSW** | Escritório para o Status da Mulher (Office for Status of Women)  
**PAC** | Programa de Ampliação de Cobertura  
**PAN** | Partido Ação Nacional  
**PASA** | Programa de Apoio à Segurança Alimentar  
**PCM** | Presidência do Conselho de Ministros  
**PEA** | População Economicamente Ativa  
**PEEL** | Programa de Estatística e Estudos Laborais do MTPE  
**PEFA** | Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability)  
**PESEM** | Plano Estratégico Setorial Multianual  
**PGE** | Orçamento Geral do Estado (Presupuesto General del Estado)  
**PIB** | Produto Interno Bruto  
**PIO** | Plano de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres

**PIPs** | *Protocolos para Avaliação dos Projetos de Investimento Público*  
**PIT** | *Programa Institucional de Orçamento*  
**PMA** | *Programa Mundial de Alimentos*  
**PMGYAI** | *Programa de Maternidade Gratuita e Atenção à Infância*  
**PNB** | *Produto Nacional Bruto*  
**PNUD** | *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*  
**PoA** | *Programa de Ação (Programme of Action)*  
**POA** | *Plano Operacional Anual*  
**PpR** | *Orçamento por Resultado (Presupuesto por Resultado)*  
**PRI** | *Partido Revolucionario Institucional*  
**PRODUCE** | *Ministério da Produção*  
**PROFECE** | *Programa de Mulheres Empreendedoras*  
**PROGRESA** | *Programa de Educação, Saúde e Alimentação*  
**PROSIS** | *Programa de Seguro Integral de Saúde*  
**Red-CIL** | *Rede Nacional de Centros de Intermediação do Trabalho*  
**SENPLADES** | *Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento*  
**SEPI** | *Secretaria de Estado para a Promoção da Igualdade*  
**SEPREM** | *Secretaria Presidencial da Mulher*  
**SIIES** | *Sistema Integrado de Indicadores Sociais do Equador*  
**SIJP** | *Sistema Integrado de Aposentadoria e Pensões*  
**SNIP** | *Sistema Nacional de Investimento Público*  
**SNV** | *Organização Internacional para o Desenvolvimento Sustentável*  
**STMCDs** | *Secretaria Técnica do Ministério Coordenador de Desenvolvimento Social*  
**SWAP** | *Apoio Setorial Amplo*  
**TLC** | *Tratado de Livre Comércio*  
**UE** | *União Europeia*  
**UNESCO** | *Agência das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*  
**UNFPA** | *Fundo das Nações Unidas para as Populações*  
**UNICEF** | *Fundo das Nações Unidas para a Infância*  
**UNIFEM** | *Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher*  
**UNV** | *Programa de Voluntários das Nações Unidas*  
**USACC** | *Unidade de Serviços de Apoio à Cooperação Canadense*  
**USAID** | *Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency International Development)*  
**VES** | *Villa El Salvador*  
**VMT** | *Villa María del Triunfo*

## Autoras

### Corina Rodríguez Enríquez

Economista e doutora em Ciências Sociais. É pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (Conicet) e do Centro Interdisciplinar para o Estudo de Políticas Públicas (Ciepp), em Buenos Aires. É integrante do Grupo de Gênero e Macroeconomia de América Latina (GEM-LAC) e do diretório da Associação Internacional para a Economia Feminista (IAFFE). Trabalha com temas ligados a políticas fiscais e sociais, mercado de trabalho, economia do cuidado, pobreza e distribuição de recursos.

### Helena Hofbauer

Bacharel em Relações Internacionais em El Colegio de México e mestre em Estudos Internacionais da Paz, pela Universidade de Notre Dame. Em janeiro de 2007, uniu-se à International Budget Partnership (IBP) como Gerente de Desenvolvimento de Parcerias, passando a trabalhar com grupos na África, Ásia e América Latina, no desenvolvimento de capacidades da sociedade civil para o trabalho com orçamento público, bem como na interlocução Sul-Sul para intercâmbio de conhecimentos nesse campo. Diretora fundadora da Fundar - Centro de Análises e Pesquisa, no México, foi pioneira em construir vias de acesso à participação da sociedade civil na política fiscal e nas questões orçamentárias, no acesso à informação e na participação nos processos decisórios. Helena trabalha diretamente com orçamentos sensíveis a gênero e à transparência, ao mesmo tempo que se engaja no desenvolvimento de estratégias abrangentes de defesa de orçamento em todo o México e na América Latina.

### Marian Sawyer

Professora emérita na School of Politics and International Relations, da Universidade Nacional da Austrália, e vice-presidente da Associação Internacional de Ciência Política. É autora de extensa obra sobre a representação política das mulheres, mecanismos de políticas para mulheres e movimentos de mulheres, bem como sobre liberalismo e democracia. Desenvolveu trabalhos aplicados ao monitoramento de políticas de gênero tanto para o governo quanto para as agências das Nações Unidas.

### **Monica Costa**

Economista formada pela Universidade Técnica de Lisboa, é mestre em Gênero e Desenvolvimento pela Universidade de Sussex, Reino Unido. Com vasta experiência em políticas públicas e na sua implementação em contextos frágeis, ao longo de mais de dez anos, tem trabalhado na academia, na sociedade civil, no governo e em agências de desenvolvimento na Europa, em Timor-Leste, na Indonésia e nas Ilhas Salomão. Em 2007/2008, desempenhou funções de Conselheira para a Igualdade de Gênero junto à Secretaria de Estado da Promoção da Igualdade, no governo de Timor-Leste. Desde 2008, vem colaborando com várias universidades na Austrália em projetos na área de orçamentos sensíveis a gênero e promoção da participação das mulheres na política, na região que compreende a Ásia e o Pacífico. Atualmente, integra um programa de doutoramento na Universidade do Sul da Austrália, em colaboração com a Universidade Nacional da Austrália e a Universidade de Curtin.

### **Natália Gherardi**

Advogada, diretora executiva da organização não governamental Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). É mestre em Direito pela London School of Economics and Political Science, Grã-Bretanha. Atua como docente universitária na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e no Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Nacional de Lanús. Suas principais áreas de interesse são o acesso à justiça, trabalho e as políticas de conciliação entre trabalho produtivo e família, violência contra as mulheres, direitos sexuais e reprodutivos.

### **Rhonda Sharp**

Professora adjunta no Hawke Research Institute, Universidade do Sul da Austrália. Seus trabalhos sobre gênero e políticas de governo e orçamentos incluíram pesquisas e trabalhos com governos e ONGs, tendo desenvolvido a estrutura para a primeira iniciativa “de orçamento sensível a gênero” em nível estadual, no Sul da Austrália. É coautora, com Ray Broomhill, do livro *Short changed: women and economic policies*, publicado pela editora Allen and Unwin. Foi fundadora e, depois, presidente da Associação Internacional para a Economia Feminista (IAFFE) e atuou como integrante do Grupo de Peritos das Nações Unidas sobre Financiamento da Igualdade de Gênero e Empoderamento da Mulher. Em 2012, Rhonda Sharp foi agraciada com o título de Membro da Ordem da Austrália (AM), por seus serviços prestados à educação como acadêmica e pesquisadora no campo dos estudos sobre economia e mulheres.

