

A transversalidade de gênero nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2014-2017 dos governos das capitais do Nordeste

Aylla Milanez Pereira

Prof^a M.^a Denise Muniz Dantas (Orientadora)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB

Resumo

O trabalho ora apresentado teve como objetivo verificar a transversalidade de gênero nos Planos Plurianuais (PPA) de 2014-2017 dos governos das capitais do Nordeste e identificar os programas que explicitam as ações voltadas às demandas das mulheres. O estudo tomou por aporte teórico autores do campo da administração pública, gestão pública e ciências sociais. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, documental e descritiva realizada com base nos dados dos Planos Plurianuais disponibilizados nos portais de transparência dos órgãos municipais das nove capitais do Nordeste. Compreende-se que os resultados obtidos ainda estão aquém do necessário para alcançar os objetivos mais efetivos por parte dos governos, demandando ampliar as discussões no âmbito da gestão pública sobre a incorporação da transversalidade de gênero nos orçamentos públicos a fim de reduzir as desigualdades entre homens e mulheres.

Palavras-chave: Orçamentos. Gênero. Plano Plurianual. Programas de governo. Desigualdades.

Abstract

The purpose of the present study was to verify the gender mainstreaming in the Pluriannual Plans (PPA) of 2014-2017 of the governments of the Northeastern capitals and to identify the programs that explain the actions geared to the demands of women. The study took by theoretical contribution authors from the field of public administration, public management and social sciences. As a methodology, the bibliographic, documentary and descriptive research was carried out based on the data of the Pluriannual Plans made available in the transparency portals of the municipal bodies of the nine capitals of the Northeast. It is understood that the results obtained are still far short of what is necessary to reach the most effective goals by the governments, demanding to broaden the discussions in the scope of the public management on the incorporation of the transversality of gender in the public budgets in order to reduce the inequalities between men and women.

Keywords: Budgets. Genre. Plurianual Plan. Government programs. Inequalities.

1 Introdução

A discussão sobre a transversalidade de gênero nos orçamentos públicos tomou fôlego a partir de 1995 na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Beijing) que atribuiu medidas para incluir a questão de gênero nos orçamentos dos governos, especificamente no capítulo VI da Declaração e da Plataforma de Ação de Beijing que versa sobre as disposições financeiras a nível nacional, regional e internacional e elucida sobre a responsabilidade dos governos ajustarem seus orçamentos e analisarem como as mulheres estão se beneficiando dos gastos do setor público.

O presente estudo tem como objetivo geral verificar a transversalidade de gênero nos Planos Plurianuais (PPA) de 2014-2017 dos governos

das capitais do Nordeste e como objetivos específicos descrever as estatísticas de gênero; identificar os programas que explicitam as ações voltadas às demandas das mulheres e traçar um perfil comparativo entre nove as capitais do Nordeste.

A pesquisa partiu das inquietações sobre as intervenções na elaboração do orçamento público, visto que se não há como pensar em políticas públicas sem um orçamento, as próprias disputas em torno orçamento revelam a dimensão política desse instrumento.

Santos (2012) traz essa discussão e aponta que o orçamento público não pode ser visto como um mero conjunto de documentos contábeis de receitas e despesas, mas que também é esse instrumento político que atende a determinados interesses da sociedade.

A partir dessa premissa, estudos vêm sendo elaborados sobre a relevância do orçamento público para redução das desigualdades entre homens e mulheres na sociedade, denominados de “orçamentos sensíveis gênero”. Jácome e Villela (2012), discutem conceitos e experiências de países da América Latina que tiveram essa iniciativa para responder de forma mais efetiva às desigualdades de gênero, uma vez que repercute diretamente no desenvolvimento de um país, estado ou município.

Corroborar-se com Giacomoni (2010) quando este elucida as funções do orçamento e expõe a indissociabilidade do debate sobre recursos públicos das necessidades coletivas, e o orçamento com enfoque de gênero não significa um orçamento exclusivo para as mulheres, uma análise “isolada” do orçamento ou até menos “mais despesa para o governo”, porém é um instrumento que deve ser analisado em função dos seus impactos para os homens e mulheres e para redefinir as prioridades e orientações ao nível das receitas e despesas públicas. (Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres - PpDM, p. 5).

Neste sentido, dada a relevância do tema pretende-se primeiramente realizar uma reflexão teórica e após apresentar o resultados obtidos com esse estudo sobre a transversalidade de gênero nos Programas Plurianuais (PPAs) dos governos, sendo este um importante instrumento de gestão e inerente ao ciclo orçamentário.

2 Referencial teórico

2.1 Administração Pública

Chiavenato (2008) conceitua a administração pública como um ramo da ciência da administração a qual representa o aparelhamento do Estado e que funciona como instrumento do governo, bem como compreende todo o aparato administrativo para atender as necessidades coletivas básicas e melhorar a qualidade de vida da população.

A administração pública também é definida como “o planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum” (BÄCHTOLD, 2012, p.32).

A partir da leitura sob uma perspectiva histórica da Administração Geral e Pública no

Brasil observa-se a evolução dos sistemas de Administração Pública – patrimonialista, burocrático e gerencial. Vale ressaltar que nenhum dos sistemas de administração pública foi completamente abandonado, no entanto, os modelos ainda mais relevantes são o burocrático e gerencial, o primeiro porque mesmo com o excesso de formalismo e controle dos processos primam pela segurança e efetividade nas decisões e o segundo pela eficiência dos serviços prestados (CHIAVENATO, 2008).

A Constituição Cidadã de 1988 dispõe que a Administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes e dos níveis de esferas de governo é pautada por princípios que estão expressos na Carta Magna, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Esses princípios formam um conjunto de normas fundamentais e devem ser seguidos por todos os agentes públicos, pois o não cumprimento pode sujeitar os mesmos a responderem civil ou criminalmente por atos cometidos contra a administração pública.

Ademais, a Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas na área do orçamento público e nas fases do ciclo orçamentário que segue o “seu rito próprio, com finalidade distinta e periodicidade definida” (SANCHES, 1993, p.59).

2.2 Orçamento público

De acordo com Santos (2012), o orçamento público não se reduz a um conjunto de documentos contábeis de receitas e despesas de gestão e controle, mas também se refere a um dispositivo político que se materializa através das leis orçamentárias a fim de atender a determinados interesses da sociedade.

Nesse sentido, assim como o conceito de gênero¹ está longe de ser um conceito neutro, “o papel neutro e meramente contábil do orçamento não mais existe, constituindo-se no principal instrumento de intervenção estatal” (LEITE,

¹ Segundo a historiadora Scott (1990) “(1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder [...] e que estão expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas e tomam a forma típica de uma oposição binária fixa, que afirma de maneira categórica e inequívoca o significado do homem e da mulher, do masculino e do feminino (Scott, 1990, p. 86)”.

2011, p. 23) visto que o orçamento público expõe a forma que o governo determina as prioridades e efetiva as suas políticas públicas.

É substancial compreender a dimensão política do orçamento público, pois implica criar espaços de debate sobre os recursos públicos para que as decisões sejam tomadas a partir das necessidades coletivas. Nessa direção, Salvador (2010, p.607) ressalta que:

O orçamento é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir os seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou espaço de luta (cooperação) entre vários interesses que gravitam em torno do sistema político.

Portanto, a definição das prioridades pode representar o compromisso e a responsabilidade de um governo com diferentes forças da sociedade. Outrossim, é possível corresponder às políticas governamentais que contribuam para igualdade de gênero (QUINN, 2013, p.33).

Há vários conceitos sobre orçamento público, desde os mais simples aos mais complexos, pois possui uma multiplicidade de aspectos. De acordo com a literatura, a evolução conceitual do orçamento público perpassa as fases do orçamento tradicional e orçamento moderno.

O orçamento tradicional tinha como função principal clássica o controle político do Legislativo sobre o Executivo. As finanças públicas eram caracterizadas por sua “neutralidade” e com ênfase nos objetos de gastos - previsão de receita e autorização de despesa. Dessa forma os aspectos econômico e social ocupavam uma posição secundária.

O orçamento moderno nasceu na virada do século XX e apresentou uma nova concepção de orçamento público, com preocupações relacionadas a necessidade da administração e da população, constituindo-se em instrumento para auxiliar o Executivo e integrar todas as etapas do processo administrativo: programação, execução e controle, em suma, para representar a “própria programação de trabalho do governo” (Giacomoni, p.58).

Para Giacomoni (2010, p. 22), o orçamento é o principal instrumento de ação estatal da

economia e as denominadas “funções fiscais” ou as “funções do orçamento público” que são: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora.

A função alocativa está relacionada à alocação de recursos por parte do governo para oferecer bens públicos, a função distributiva se refere a redistribuição das rendas realizada através da transferência de impostos, a exemplo do imposto de renda progressivo, e dos subsídios governamentais e a função estabilizadora compreende a aplicação das diversas políticas econômicas para manter sob o controle as variáveis macroeconômicas: emprego, inflação, balanço de pagamentos e taxa de crescimento econômico.

Destarte, o ciclo orçamentário se constitui um processo dinâmico e contínuo que abrange várias etapas, também conhecido como “ciclo integrado de planejamento e orçamento”. Corresponde a um período de quatro anos que se inicia com a elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual pelo Poder Executivo no primeiro ano do governo e finaliza com a prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Cabe sublinhar que o modelo de orçamento público brasileiro está definido na Constituição de 1988 e compreende três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA)², a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2.3 Políticas de gênero

É importante lembrar que desde os meados dos 80 o tema de igualdade de gênero foi inserido na agenda pública, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) que é fruto da luta do movimento de mulheres e feministas para garantia dos seus direitos.

A questão foi reforçada em 2001 com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, no âmbito do Ministério da Justiça, cujo objetivo era viabilizar políticas públicas visando à equidade de gênero e o direito às diferenças para a melhoria da qualidade de vida das mulheres.

² O Plano Plurianual tem como função definir as políticas públicas para um período de quatro anos (vigência do PPA), estabelecer as ações prioritárias, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.

Em 2003 é criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), como intervenção estatal. A partir de então o governo federal incorpora a perspectiva de gênero nas suas políticas, que se materializa no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em dezembro de 2004.

O PNPM traduziu as diretrizes e as demandas da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. O I PNPM foi distribuído em torno de cinco grandes eixos: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento à violência contra as mulheres e gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) ratifica as recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e também incorpora seis novos eixos.

Com a revisão e ampliação do II PNPM em 2013, há uma maior demanda na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para coordenar, formular, elaborar e executar as políticas de gênero, como também para as demais secretarias de outros níveis de governo.

Por isso, os Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres são uma conquista para todas as mulheres que estabeleceu avanços muito significativos para esse segmento.

2.4 Orçamentos sensíveis a gênero e a transversalidade de gênero nas políticas públicas

O “Orçamento sensível a gênero” (OSG) ainda não é um assunto muito abordado e nem familiar nas discussões sobre o orçamento público, mas ele vem sendo estudado, pesquisado e conceituado em muitos países, especialmente na América Latina e tem sido visto como um recurso que pode promover a equidade entre homens e mulheres.

Nesse direcionamento há um esforço para desagregar o orçamento do governo a fim de compreender quais são os impactos do gasto público, bem como os benefícios diferenciados aos homens e as mulheres nos mais diversos contextos. Conforme Jácome e Villela (2012, p.28):

Esta desagregação é importante porque, contrariamente ao que supõem as principais correntes da economia, os orçamentos públicos não são neutros a gênero. Todo gasto público tem algum impacto, e este não é necessariamente igual para mulheres e homens. Ignorar este impacto diferenciado, assim como as implicações que deveriam ter para o projeto das políticas públicas e a designação de recursos, não significa “neutralidade”, mas desconhecimento das diferenças de gênero.

Destaca-se que no processo de elaboração do orçamento público os papéis sociais de gênero geralmente são ignorados. Mesmo com as mudanças no cenário socioeconômico e com o fortalecimento do movimento feminista, novas configurações foram surgindo na divisão sexual do trabalho e ainda hoje há muita dificuldade para o reconhecimento e valorização do trabalho não-remunerado e “invisível” associado a esfera reprodutiva, que é majoritariamente executado pelas mulheres (SOUZA E GUEDES, 2016, p.126).

Nessa perspectiva, o não-reconhecimento do trabalho reprodutivo também se reflete nos programas, nas políticas, nos planos de governo, porém deve ser considerada para que os recursos possam ser destinados e utilizados de maneira mais igualitária, considerando o impacto do gasto sobre as mulheres.

Um dos principais desafios para a formulação de orçamentos público com enfoque de gênero é identificar esse impacto diferenciado no gasto total nas condições das mulheres. Vale ressaltar que a grande parte dos orçamentos torna difícil a visualização dos indivíduos ou grupos específicos que são beneficiados ou afetados diretamente pelo excesso de recursos (JÁCOME; VILLELA, 2012, p.36).

De acordo com Jácome e Villela (2012), países como México, Austrália, Tanzânia, África do Sul utilizaram ferramentas metodológicas para análise de orçamentos que contribuíram em direção a transversalidade de gênero no gasto público, como a avaliação de políticas públicas a partir da perspectiva de gênero, a avaliação desgregada de beneficiários e beneficiárias, a análise desgregada da incidência do gasto público, análise desgregada da incidência de impostos, análise desgregada do impacto do

orçamento no uso do tempo, marco de política econômica de médio prazo com perspectiva de gênero e relatório orçamentário setorial com perspectiva de gênero.

No Brasil, um exemplo de análise orçamentária com perspectiva de gênero foi o Orçamento Mulher (OM), instrumento que no período de 2002 a 2012 permitiu monitorar o conjunto de despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os impactos nas relações de gênero e as necessidades específicas das mulheres com base na seleção dos programas do Orçamento da União e de um conjunto de critérios referentes às vidas das mulheres.

As questões relativas à formulação do PPA também foram impulsionadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em consonância com a Política de Promoção da Igualdade de Gênero a fim de incorporar a transversalidade de gênero nas políticas públicas e orientar os agentes públicos sobre a responsabilização para superação das assimetrias de gênero, a partir de uma nova visão com ações integradas e sustentáveis (Bandeira, 2014, p.6).

Partindo do entendimento de que os orçamentos públicos também são instrumentos com objetivos planejados a serem alcançados, com distribuição de recursos para o governo realizar as ações necessárias e cumprir com os seus compromissos frente à população, esses respondem as prioridades políticas, portanto a relação entre política e orçamento deve estar em sintonia.

Por outro lado, percebe-se a implicação negativa dos processos de ajustes macroeconômicos nas dimensões de gênero, que gera políticas e orçamentos que não partem das desigualdades e portanto não contribuem com soluções mais efetivas.

Por fim, outro aspecto de muita relevância no tocante ao orçamento com o enfoque de gênero é assegurar que a sociedade civil também esteja envolvida no processo, pois quanto mais democrático, transparente e inclusivo for esse processo, com a participação de vários atores e atrizes dos mais diversos setores e segmentos da sociedade, maiores são as possibilidades de atender as demandas sociais e melhorar efetivamente a qualidade de vida nos municípios.

3 Método da pesquisa

Para o desenvolvimento desse estudo, como metodologia foi adotada a pesquisa bibliográfica, documental e descritiva.

A pesquisa documental é semelhante a bibliográfica e a diferença se baseia na natureza das fontes, pois enquanto uma se utiliza da contribuição dos autores sobre um assunto (bibliográfica) e fornece embasamento ao trabalho, a outra utiliza materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados dependendo do objetivo da pesquisa. (GIL, 2008).

A pesquisa de abordagem descritiva se propõe a investigar “o que é”, isto é, é utilizada para descobrir as características de um fenômeno com tal e pode abordar aspectos amplos de uma sociedade. (RICHARDSON, 1999)

Os dados foram obtidos a partir da coleta de dados secundários, ou seja, por meio de dados que já estão disponíveis a sociedade, tabulados, ordenados e catalogados para análise, ampliação e comparação das informações. (MARCONI; LAKATOS, 2001).

No processo de coleta foram acessados os sítios da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente o Censo Demográfico de 2010 e as Estatísticas de Gênero.

A discussão e os resultados trabalhados se reportam aos Planos Plurianuais (PPAs) e para tanto foram verificados os programas previstos nos PPAs de 2014-2017 e que estão disponíveis na base nos dados dos portais de transparência dos órgãos municipais das nove capitais do Nordeste (João Pessoa, Recife, Natal, Fortaleza, Salvador, São Luís, Teresina, Aracaju e Maceió).

4 Resultados da pesquisa

As estatísticas de gênero são necessárias para o planejamento e orçamento público, pois a partir da análise qualitativa dos dados é possível ter uma dimensão do retrato das desigualdades entre homens e mulheres no país e contribuem para reflexões dos problemas que afetam a vida das mulheres de forma diferenciadas.

Nesse sentido, é fundamental a desagregação dos indicadores do censo, pois possibilita verificar alguns pormenores dos dados secundários que apresentam as desigualdades entre homens e mulheres em relação a expectativa de vida, renda, anos de estudo, violência, uso do tempo/afazeres domésticos, entre outros e ainda trazem leituras de níveis expressivos de vulnerabilidade das mulheres.

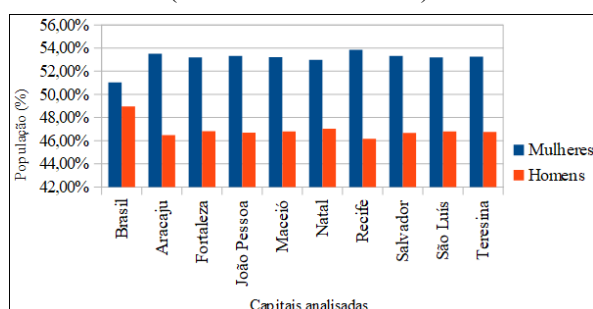
De acordo com Censo Demográfico de 2010, as mulheres são a maioria em todas as capitais do Nordeste, sendo Recife a cidade com o número mais expressivo de mulheres (53,84%), conforme Quadro e Gráfico 1. No entanto, mesmo sendo a maioria da população existe uma sub-representação feminina nos espaços de poder e tomada de decisão.

Quadro 1 – Percentual da população das capitais do Nordeste (% Mulheres e Homens)

Capitais (NE)	Mulheres	Homens	População Total
Brasil	51,03%	48,97%	190.755.799
Aracaju	53,52%	46,48%	571.149
Fortaleza	53,19%	46,81%	2.452.185
João Pessoa	53,31%	46,69%	723.515
Maceió	53,20%	46,80%	932.748
Natal	52,98%	47,02%	803.739
Recife	53,84%	46,16%	1.537.704
Salvador	53,32%	46,68%	2.675.656
São Luis	53,19%	46,81%	1.014.837
Teresina	53,25%	46,75%	814.230

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Gráfico 1 – Percentual da População das capitais do Nordeste (% Mulheres e Homens)



Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

No que se refere a média de esperança de vida ao nascer, no último Censo Demográfico (2010) a média no Brasil era de 74 anos. Nas capitais do Nordeste, a expectativa de vida das mulheres é maior que a dos homens, chegando a quase 80

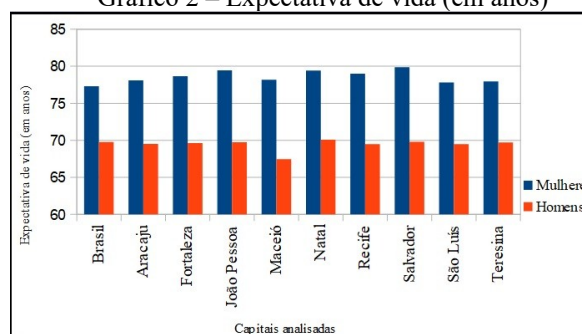
anos nas cidades de Salvador, João Pessoa e Natal:

Quadro 2 – Expectativa de vida (em anos)

Capitais (NE)	Mulheres	Homens
Brasil	77,31	69,77
Aracaju	78,1	69,52
Fortaleza	78,66	69,63
João Pessoa	79,44	69,75
Maceió	78,17	67,47
Natal	79,42	70,1
Recife	78,99	69,5
Salvador	79,87	69,81
São Luis	77,82	69,49
Teresina	77,95	69,71

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Gráfico 2 – Expectativa de vida (em anos)



Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

As expectativas de vida no Brasil vêm aumentando significativamente ao longo dos anos. Mas, se faz necessário destacar que essas diferenças nas expectativas de vida entre mulheres e homens que ainda persiste também são reflexos dos altos níveis de mortalidade, sobretudo entre os jovens por causa de mortes violentas e que incidem diretamente na esperança de vida ao nascer da população masculina e com isso “a esperança de vida das mulheres cresce mais aceleradamente do que a esperança de vida dos homens” (BARATA, 2009, p.80) e esses dados ainda apontam que a expectativa de vida pode estar interligada as diferenças de gênero, visto que a mortalidade dos homens não se dá exclusivamente por questões biológicas, mas que também há uma relação com o modo de vida a partir da construção social/cultural do masculino e feminino na sociedade.

Percebe-se também que as mulheres das capitais do nordeste também possuem maior

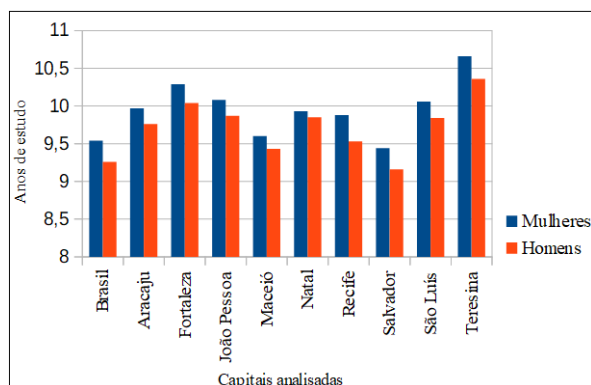
tempo de estudo comparado aos homens, conforme Quadro e Gráfico 3, no entanto, o rendimento médio dos homens ocupados com 18 anos ou mais em 2010 era superior ao rendimento médio das mulheres em todas as capitais do Nordeste, conforme Quadro e Gráfico 4.

Quadro 3 – Expectativa de anos de estudo

Capitais(NE)	Anos de estudo	Mulheres	Homens
Brasil	9,54	9,54	9,26
Aracaju	9,76	9,97	9,76
Fortaleza	10,04	10,29	10,04
João Pessoa	9,87	10,08	9,87
Maceió	9,43	9,6	9,43
Natal	9,85	9,93	9,85
Recife	9,53	9,88	9,53
Salvador	9,16	9,44	9,16
São Luís	9,84	10,06	9,84
Teresina	10,36	10,66	10,36

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Gráfico 3 – Expectativa de anos de estudo



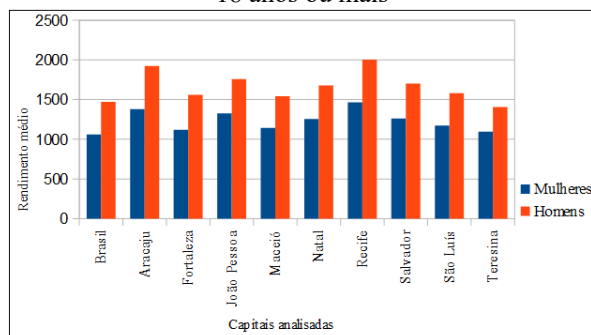
Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Quadro 4 – Rendimento médio população ocupada 18 anos ou mais

Capitais(NE)	Rendimento médio	Mulheres	Homens
Brasil	1296,19	1059,3	1470,73
Aracaju	1671,16	1379,88	1922,83
Fortaleza	1356,23	1119,44	1561,78
João Pessoa	1559,91	1327,86	1757,27
Maceió	1363,21	1142,12	1542,09
Natal	1486,75	1255,27	1679,14
Recife	1754,41	1465,02	2002,84
Salvador	1495,03	1262,07	1701,3
São Luís	1392,66	1171,77	1581,32
Teresina	1265,87	1095,96	1407,38

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Gráfico 4 – Rendimento médio população ocupada 18 anos ou mais



Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010/Atlas Brasil

Além disso, os estudos sobre o uso do tempo do IPEA (2017)³ oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelam que em 2013 as mulheres ocupadas cuidavam dos afazeres domésticos em média 20,8 horas semanais e os homens ocupados 9,8 horas semanais.

Em relação a faixa de renda de até um salário mínimo, as mulheres dedicavam o tempo as tarefas domésticas em média 25,7 horas semanais e os homens 10,5 horas semanais. Acima de oito salários mínimos, as mulheres utilizavam o tempo para afazeres domésticos em média 13,4 horas semanais e os homens em média 8 horas semanais.

Neste aspecto, observa-se que as mulheres trabalham mais devido a dupla jornada de trabalho, que inclui as atividades domésticas e o trabalho remunerado, ou seja, apesar de terem a escolaridade mais alta, a jornada de trabalho também é, sobretudo na faixa de renda de até um salário mínimo.

Ao traçar esse perfil comparativo das capitais do Nordeste, também considera-se a extrema relevância a análise dos dados referente a violência contra as mulheres, especificamente o homicídios de mulheres (feminicídio), pois o Mapa da Violência de 2012 revela uma taxa muito alta de homicídio de mulheres entre as capitais do Nordeste. A capital João Pessoa tinha a taxa mais alta de homicídios (12,4) da região, ocupando a 30^o posição no ranking nacional e a 1^a do Estado da Paraíba, conforme Quadro 5 e Gráfico 5.

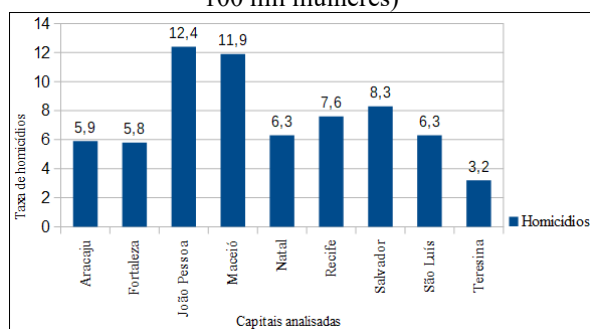
³ Média de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos por população ocupada de 16 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor/raça, localização do domicílio e faixa de renda no trabalho principal (Brasil, PNAD, 2001 a 2015).

Quadro 5 – Taxa de homicídios de mulheres (em 100 mil mulheres)

Capitais(NE)	Homicídios	Posição Nacional	Posição Estadual
Aracaju	5,9	184º	2º
Fortaleza	5,8	190º	6º
João Pessoa	12,4	30º	1º
Maceió	11,9	34º	2º
Natal	6,3	166º	2º
Recife	7,6	111º	9º
Salvador	8,3	94º	17º
São Luís	6,3	164º	5º
Teresina	3,2	338º	4º

Fonte: Mapa da Violência - 2012

Gráfico 5 – Taxa de homicídios de mulheres (em 100 mil mulheres)



Fonte: Mapa da Violência - 2012

Dados como esses apontam a necessidade dos governos incluírem nos seus planejamentos e respectivos orçamentos programas, ações que visem o enfrentamento à violência contra as mulheres e uma linha de atuação mais integrada entre os programas sociais, a inteligência policial e a preservação dos direitos promulgados em Constituição no tocante à população feminina.

Para que os governos possam elaborar um bom planejamento e com o enfoque de gênero é fundamental que conheçam as realidades dos seus territórios, por isso o diagnóstico territorial e o uso de indicadores e estatísticas de gênero devem ser utilizados no processo de elaboração do Plano Plurianual:

Um diagnóstico pode ser compreendido como uma análise interpretativa formulada por meio de dados, indicadores e informações que possibilitam a leitura e a compreensão de determinada realidade social. Essa leitura possibilita ao gestor conhecer melhor as necessidades e demandas dos cidadãos, detectar mais facilmente os problemas prioritários e suas respectivas causalidades, bem como vislumbrar

recursos e potencialidades locais, que delimitam as reais oportunidades de desenvolvimento de uma intervenção. (BRASIL, 2014, p. 20)

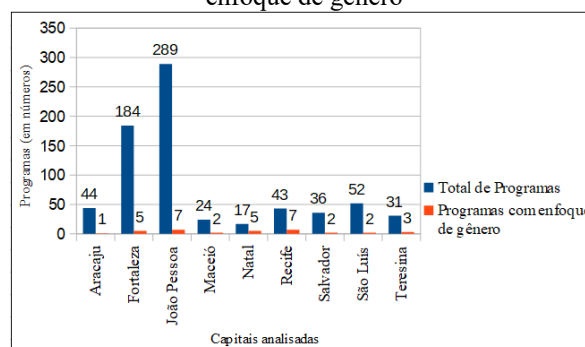
De acordo com o levantamento de dados realizado através dos portais de transparência das capitais dos nordeste, verifica-se que os Planos Plurianuais (PPAs) referentes ao quadriênio 2014 a 2017 estão disponíveis para o acesso da população e apresentados em programas, conforme Quadro e Gráfico 6:

Quadro 6 – Total de programas versus programas voltados às mulheres

Capitais (NE)	Total de Programas	Progr. Com enfoque de gênero	%
Aracaju	44	1	2,27%
Fortaleza	184	5	2,72%
João Pessoa	289	7	2,42%
Maceió	24	2	8,33%
Natal	17	5	29,41%
Recife	43	7	16,28%
Salvador	36	2	5,56%
São Luís	52	2	3,85%
Teresina	31	3	9,68%

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Gráfico 6 – Total de programas x programas com enfoque de gênero



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No município de Aracaju (SE), dos 44 Programas do PPA apenas um está direcionado com recorte para mulheres, com duas ações no Programa Projetos Especiais.

No que se refere ao município de Fortaleza (CE) dos 184 programas, o PPA inclui as demandas das mulheres em cinco programas: Segurança e Integração Social, Saúde, Assistência social e Direitos Humanos, Crescimento econômico e Promoção e Defesa dos direitos das mulheres (o mais abrangente).

Vale ressaltar que apenas o município de Fortaleza publicizou a avaliação do PPA, através de dois relatórios, do biênio 2014-2015 e do biênio 2016-2017.

No documento de avaliação bienal (2014-2015) da execução do PPA de Fortaleza, identifica-se avanços na política de mulheres, a exemplo da implantação do Conselho Municipal de Mulheres e do I Plano de Políticas para as Mulheres, da campanha “Fortaleza diz não à violência contra as mulheres” e do beneficiamento de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, pois um dos critérios de inscrição se refere a mulheres responsáveis pela residência.

No que concerne ao desempenho financeiro, verifica-se que no Programa prioritário de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres do valor previsto de R\$ 14.437.475,00 para 2014-2015 foi executado R\$ 934.593,16, o que corresponde a 6,47% do orçamento.

No PPA do município de João Pessoa (PB) observa-se 289 programas, dos quais sete constam ações direcionadas às mulheres, são eles: Programa de Ações de Sensibilização, Qualificação e Capacitação na Gestão, Programa de Linha de Apoio a Grupos de Mulheres e Economia Solidária, Programa de Ampliação e Fortalecimento das Ações de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios, Programa de Formação, Capacitação e Qualificação, Programa de Construção, Reforma, Ampliação, Equipamento de Serviços de Saúde e Aquisição de Imóveis, Políticas Públicas de Reparação e Promoção da Igualdade Racial.

De acordo com as informações disponibilizadas no portal da prefeitura, o PPA de 2014-2017 foi construído com a participação da sociedade civil através dos Fóruns Temáticos de revisão do PPA participativo.

Na capital Maceió (AL), dos 24 programas do PPA, observa-se nos Eixos por programa apenas quatro ações especificadas para as mulheres, três que estão Programa de Proteção Social e uma no Programa de Gestão e Fortalecimento de Atenção à Saúde. Nas demandas e ações propostas pelas regiões administrativas no PPA Participativo não foi possível identificar de forma explícita quais grupos beneficiários e especialmente se haviam mulheres beneficiadas, visto que os dados estão bastante agregados.

Em Natal (RN), dos 17 programas do PPA observa-se ações direcionadas as mulheres em cinco programas: Programa Vida Saudável,

Programa Convivência Cidadã, Programa Cidade Segura, Programa Ampliando Oportunidades e Programa Gestão Compartilhada. Em termos proporcionais é a capital de tem maior percentual de programas com enfoque de gênero, que corresponde a quase 30% do total de programas com previsão orçamentária.

No Plano Plurianual de Recife (PE) dos 43 programas de governo, há sete que abrangem projetos, ações e atividades voltadas às mulheres, são eles: Programa de Promoção de Cidade Segura para as mulheres no Recife, Programa de Fortalecimento Político e Socioeconômico das Mulheres, Programa de Expansão e melhoria na infraestrutura de atendimento em saúde, Programa de Fortalecimento e qualificação da atenção primária, Programa de Promoção social e profissional para geração de trabalho e renda, Programa de Gestão das Políticas municipais de saúde, Programa de Melhoria da Gestão Municipal.

Vale destacar que no processo de elaboração do PPA, houve propostas que foram apresentadas pela sociedade civil para políticas públicas para as mulheres através de canais de participação do município.

O município de Salvador (BA) possui no PPA 36 programas, tendo dois programas com ações e projetos direcionados as mulheres: Promoção da Equidade de Gênero, Proteção e Atenção a Mulher e Salvador, Cidade Justa e Igualitária.

Quanto ao município de São Luís (MA), dos 52 programas do PPA o enfoque de ações e projetos para mulheres aparece em apenas dois programas, um denominado Mulher Cidadã e outro relacionado à saúde chamado de Redes de Atenção Integral Prioritárias e Cuidados às Populações em Situação Especial, mais voltado a saúde materno-infantil e prevenção ao colo do útero.

Em Teresina (PI), dos 31 programas do PPA, três programas estão direcionados as mulheres: Atenção à saúde, Formação e Qualificação Profissional da população de Teresina e Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres de Teresina, com iniciativas mais representativas.

A partir das capitais analisadas percebe-se que nos PPAs existem programas com ações voltadas às mulheres, o que não necessariamente significa que são programas com enfoque de gênero, visto que os que foram possíveis

identificar estão mais relacionados ao conjunto de políticas públicas para mulheres do que a política de gênero em si.

5 Considerações finais

Podemos inferir através dos resultados obtidos pelo estudo que os Planos Plurianuais ainda estão aquém do necessário para alcançar objetivos mais efetivos por parte dos governos no tocante a transversalidade de gênero, mas identifica-se que em todas as capitais do Nordeste existe algum programa com ações e atividades previstas no orçamento público e destinado às mulheres. É necessário ponderar a fragilidade no uso de ferramentas nos Planos Plurianuais, pois tratam a maioria dos programas de forma bastante agregada em relação as suas ações e devidas correspondências orçamentárias. Quando essas ações são aglutinadas nos programas fica mais difícil a identificação precisa no que esses programas se referem.

A descrição das estatísticas de gênero das capitais do Nordeste se revela como um elemento fundamental para elaboração do diagnóstico socioterritorial dos governos, e que através do perfil comparativo dos programas do PPA com ações voltadas às mulheres apreende-se que o número de programas identificados ainda é bem desproporcional diante dos dados apresentados de cada capital.

No que se refere as limitações da pesquisa, a ausência de transparência de informações implica na análise dos dados, ou seja, a publicização da avaliação do PPA dos demais municípios contribuiria para enriquecer o estudo. Vale destacar que a divulgação do Relatório de avaliação da execução do PPA é uma das etapas do ciclo orçamentário a ser cumprida pelo Poder Executivo.

Com isso conclui-se que a transversalidade de gênero no gasto público é ainda um grande desafio, visto que a perspectiva de gênero tem sido pouco incorporada nos instrumentos orçamentários por ser um processo ainda novo, com falta indicadores mais claros que possibilitem uma reflexão e uma avaliação mais precisa em relação aos programas e políticas, o que também requer muitos esforços governamentais, sociais e orçamentários.

Por fim, os dados revelados vêm acrescer outros estudos sobre a transversalidade de gênero

no âmbito da gestão pública, pois é um tema que tem ganhado destaque, bem como é relevante para os(as) pesquisadores(as) da área de orçamento público e gênero, gestores e da sociedade civil organizada, especialmente do movimento feminista. Dessa forma sugere-se a continuidade do estudo, com abordagem qualitativa e analítica para uma avaliação mais aprofundada das informações coletadas.

Referências

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Consulta por espacialidade e indicadores**. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>> Acesso em: 27/09/2018

ALAGOAS, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <<http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/>> Acesso em: 08/09/2018.

ARACAJU, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <https://transparencia.aracaju.se.gov.br/archives/ppa/ppa_2014_2017.pdf> Acesso em: 08/09/2018.

BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, e-Tec Brasil; Curitiba: IFPR, 2012. 136p.

BANDEIRA, Lourdes. **A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Universidade de Brasília – UnB. Brasília: 2004, 39p.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planos Plurianuais, estratégicos, territoriais e participativos**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2014, 48p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. (Provas e concursos), Rio de Janeiro: Elsevier, 2.ed., 2008, 4ª reimpressão, 513p.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/planejamento/ppa>> Acesso em: 08/09/2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2010, 373p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. **Estatísticas de Gênero**. Uma análise do Censo Demográfico, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=288941>> Acesso em: 15/09/2018.

_____. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>> Acesso em: 15/09/2018.

IPEA, **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores.html>> Acesso em: 27/09/2018

JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley. **Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos e experiências**. Brasília: ONU Mulheres, 2012. 332p.

JOÃO PESSOA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <<https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/planejamento/orcamento-municipal>> Acesso em: 08/09/2018.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 6ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2001.

NATAL, Prefeitura Municipal do. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/transis/orcamento/>> Acesso em: 08/09/2018.

PPDM. A importância dos orçamentos sensíveis ao gênero. 9ª ed.. Lisboa: Feminismos de Centro, 2018. Disponível em: <<http://plataformamulheres.org.pt/wpcontent/fich>

[eios/2018/04/Brochura-OrçamentosSensiveis-Genero.pdf](https://www.ipea.gov.br/imagens/publicacoes/2018/04/Brochura-OrçamentosSensiveis-Genero.pdf)> Acesso em: 06/09/2018

QUINN, Sheila. Orçamentos sensíveis ao gênero: **Manual sobre a implementação prática de uma perspectiva de gênero no processo orçamental**. Coleção Trilhos da igualdade, Lisboa: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2013, 102 p.

RECIFE, Prefeitura Municipal de Recife. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2014-2017.pdf> acesso em: 08/09/2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SALVADOR, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <<http://casacivil.salvador.ba.gov.br/index.php/Menu-orcamento/plano-plurianual-ppa/2014-2017>> acesso em: 08/09/2018.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out./dez. 1993.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: UFSC, 2 ed., 2012, 152p.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SÃO LUIS, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em: <http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/exibe_publicacao.asp?id_midia=3249> Acesso em: 08/09/2018.

SCOTT, Joan. **Gênero: Uma categoria útil de análise histórica**. Educação & realidade. Porto Alegre, v. 16. n. 2, 1990, 29p, jun/dez.

SOUSA, Luana Passos de; GUEDES, Dyeggo Rocha. **A desigual divisão sexual do trabalho: um olhar sobre a última década**. Estudos

avancados: 2016, vol.30, n.87, pp.123-139.
Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142016.30870008>> Acesso em 08/09/2018.

TERESINA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual de 2014-2017**. Disponível em:<<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/06/PPA-2014-2017-Atualizacao-apos-reforma-administrativa.pdf>> Acesso 08/09/2018.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil. Caderno Complementar. Atualização: **Homicídios de Mulheres no Brasil** <<http://www.mapadaviolencia.org.br>> Acesso em: 27/09/2018