

# ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES DE GÊNERO E RAÇA

Evilasio Silva Salvador<sup>1</sup>  
Silvia Cristina Yannoulas<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo objetiva divulgar um incipiente “estado da arte” das questões, análises e recomendações sobre orçamento/financiamento das políticas públicas no Brasil e suas possibilidades de promoção da equidade de sexo/gênero e raça/etnia. Na primeira parte, sistematiza os achados de pesquisa quanto ao que sabemos sobre orçamento/financiamento e equidade de sexo/gênero e raça/etnia. Em um segundo momento, o texto apresenta dados inéditos sobre o financiamento tributário do orçamentário público com recorte de gênero e raça, demonstrando que o maior peso tributário do Estado brasileiro recai sobre as mulheres, principalmente as negras. A terceira seção enfatiza o orçamento público como uma escolha política do Estado e apresenta os Programas Seleccionados (Raça, e Gênero) no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Financiamento. Gênero. Raça. Desigualdades.

## Abstract

This article aims to promote a fledgling “state of the art” issues, analysis and recommendations on budget/funding of public policies in Brazil, and their chances of promotion of equality of sex/gender and race/ethnicity. In the first part the article synthesizes research findings on what we know about budget/funding and equity of sex/gender and race/ethnicity. In a second step the paper presents new data on the tax financing of public budgeting with a gender and race, demonstrating that most of the

---

<sup>1</sup> Economista formado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1995); Mestre em Política Social (2003) e Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília – UnB (2008). Professor na Universidade de Brasília (UnB), na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social (Mestrado/Doutorado). Desenvolve pesquisa na área de Política Social e finanças públicas, principalmente nos seguintes temas: fundo público, orçamento público, tributação, seguridade social, previdência social, financiamento das políticas públicas e análise/avaliação de políticas sociais.

<sup>2</sup> Graduação em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires (UBA); Mestrado em Ciências Sociais com área de concentração em Educação, pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, Sede Acadêmica Argentina (FLACSO/Argentina); Doutorado em Sociologia com área de concentração em Sociologia da América Latina e Caribe pelo Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/Brasil/Universidade de Brasília (UnB); e Pós-Doutorado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Professora do Departamento de Serviço Social e Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília-Brasil (PPGPS/SER/UnB). Tem atuação nas seguintes áreas: Educação e Pobreza, Educação e Trabalho, Educação e Gênero, Trabalho e Gênero e Política Social.

Brazilian tax burden falls on women, especially black women. The third section emphasizes the public budget as a policy choice the state and presents the Selected Programs (Race, and Gender) in the Multiyear Plan (PPA) from 2008 to 2011.

**Keywords:** Public Budget. Finance. Gender. Race. Inequality.

## 1 INTRODUÇÃO

Embora tenham se registrado muitos avanços no que diz respeito aos direitos humanos, no decorrer do século XX, as políticas públicas e os mecanismos de equidade não têm sido suficientes para produzir mudanças substanciais nas condições dos grupos subordinados. Os limites detectados podem estar relacionados ao caráter incipiente das elaborações. Via de regra, estas iniciativas propõem remédios à iniquidade, a partir da ação no campo das políticas sociais, tendo pouca ou nenhuma ingerência nos aspectos do planejamento governamental como um todo e em suas diretrizes econômicas. As áreas de planejamento de políticas públicas e de economia aparentam se apoiar em premissas contraditórias à equidade. Com isto, as demandas e os espaços conquistados por grupos historicamente marginalizados não são incorporadas e atendidas em patamares suficientes para sustentar mudanças.

O presente artigo objetiva divulgar um incipiente “estado da arte” das análises e recomendações sobre orçamento/financiamento das políticas públicas no Brasil e suas possibilidades de promoção da equidade de sexo/gênero e raça/etnia. Está estruturado em três partes. A primeira sistematiza os achados de pesquisa quanto ao que sabemos sobre orçamento/financiamento e equidade de sexo/gênero e raça/etnia. A segunda parte apresenta dados estatísticos originais sobre o tema, particularmente, sobre o financiamento tributário do orçamento público das políticas. A terceira seção enfatiza o orçamento público como uma escolha política do Estado e apresenta de forma preliminar Programas Seleccionados (Raça e Gênero) no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

## 2 ESTUDOS SOBRE ORÇAMENTO/FINANCIAMENTO E EQUIDADE: O QUE SABEMOS?

Para discutir a produção acadêmica brasileira contemporânea sobre a relação entre orçamento e equidade, considerou-se os artigos publicados em português, em base aberta controlada (*Scientific Electronic Library On Line – Scielo*), e as dissertações e teses defendidas e incorporadas à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).<sup>3</sup> O entendimento é que os programas de mestrado e doutorado constituem importantes espaços e local privilegiado de produção de conhecimento, pois a pesquisa científica assume um papel predominante na sua origem e estruturação. De outro lado, as revistas incluídas nas bases abertas indicadas pertencem, majoritariamente, aos próprios programas de pós-graduação e envolvem procedimentos de controle de qualidade do conhecimento por meio delas difundido.

Os resultados da procura poderão subsidiar a definição de prioridades de pesquisa, apontar lacunas ou áreas pouco exploradas e, decorrentemente, fortalecer o estudo científico dessa temática, sempre entendendo que a ciência deve ser social e politicamente comprometida. Não está no foco deste artigo uma apresentação dos debates em torno dos conceitos de equidade, sexo/gênero e raça/etnia. A atenção está em discutir o que e quanto se sabe sobre a relação entre a promoção da equidade<sup>4</sup> de sexo/gênero ou raça/etnia, de um lado, e o orçamento/financiamento das políticas públicas, de outro lado.

Utilizando como localizadores “orçamento” e “equidade”, foram localizados apenas dois artigos na *Scientific Electronic Library On Line – Scielo*. Com as palavras-chave “financiamento” e “equidade”, foram localizados outros 30 artigos, na Scielo. Na triagem, dos 30 artigos localizados inicialmente, 15 foram descartados, por não se enquadrarem nos objetivos da pesquisa. Para a análise, neste texto, foram considerados 17 artigos.

Um número importante dos artigos publicados em periódicos científicos (15) está concentrado na análise da política nacional de saúde, registrando uma maior preocupação com os diferenciais de renda na utilização, controle social e financiamento dos serviços de

---

<sup>3</sup> Levantamento realizado em maio de 2010, com técnicas já testadas em outros estudos (por exemplo, ver YANNOULAS; SOUZA; ASSIS, 2009).

<sup>4</sup> Para uma incursão no debate em torno do conceito de equidade, ver Campos (2006) e Lucchese (2003).

saúde. (CORDEIRO, 2001; LUCCHESI, 2003). Há poucos trabalhos que mencionam outras maneiras de classificar a diversidade populacional para além da renda/classe.<sup>5</sup>

Localizou-se uma discussão que vincula equidade às ações afirmativas ou discriminação positiva, incluindo um debate sobre o princípio da focalização versus o princípio da universalidade, porém considerando, principalmente, a questão das desigualdades de renda e, especialmente, a situação de pobreza. (SISSON, 2007).

Analisando o conjunto dos artigos que tratam da política de saúde, uma das três políticas que integram a seguridade social no Brasil, verifica-se que o debate em torno da iniquidade no orçamento e no financiamento das políticas de saúde alcança arenas importantes de definição das políticas de saúde sob os princípios de universalidade, integralidade e equidade (considerando aqui, principalmente, a desigualdade de renda). Contudo, as propostas de mudanças para a obtenção de recursos financeiros estáveis e recursos humanos qualificados que permitam a concretização de tais princípios não se viabilizaram.

Um número bem pequeno de trabalhos (apenas dois) está focado em outra política pública, que não compõe o rol da trilogia contida na seguridade social brasileira, no caso, a política nacional de educação. Entretanto, esses artigos consideram como variável principal a questão das desigualdades regionais e interestaduais na aplicação dos recursos disponíveis (VAZQUEZ, 2005) ou se dedicam ao estudo das desigualdades territoriais, de renda/classe, de sexo/gênero e de raça/etnia. (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Chama atenção a falta de artigos localizados sobre o tema das cotas raciais e outros mecanismos orientados para a promoção da equidade na educação superior, mas, provavelmente, ainda não foram realizados estudos sobre os impactos financeiros ou orçamentários de tal ação.

Em relação aos resultados alcançados na procura realizada na BDTD sobre teses e dissertações aprovadas em universidades brasileiras, utilizando como palavras-chave “orçamento” e “equidade” foram identificadas duas produções (uma tese e uma dissertação). Tendo como localizadores “financiamento” e “equidade” foram identificadas oito produções (sete dissertações e uma tese).

---

<sup>5</sup> Por exemplo, as desigualdades sociais de sexo/gênero e raça/etnia são mencionadas no artigo de Maria Pelegrini et al. (2005) e, também, no artigo de Claudia Travassos et al. (2000).

Quanto ao conteúdo das produções, as considerações realizadas acima sobre os temas tratados nos artigos publicados em periódicos científicos se aplicam também quanto às dissertações e teses. Apenas registra-se um interesse maior em tratar de maneira mais aprofundada as diferentes categorias da diversidade populacional bem como uma participação relativa maior do interesse na equidade e no financiamento da política educacional (duas produções do total das sete consideradas).<sup>6</sup>

Pode-se afirmar que a produção acadêmica brasileira em torno do tema orçamento/financiamento e equidades de sexo/gênero e raça/etnia não é significativa, devido ao número muito restrito de trabalhos localizados pelo levantamento realizado (especialmente concentrados na área da política de saúde) e ao tratamento superficial desta relação.

A temática não foi objeto de problematização científica, não apenas pela inexistência de dados ou de conhecimento específico acumulado, mas pelo ocultamento da problemática de gênero e racial, por meio da incorporação de práticas sexistas e racistas ao interior do mundo acadêmico. As mulheres e, muito mais ainda as negras, constituem um grupo muito pequeno de cientistas com capacidade de legitimar e priorizar problemáticas de gênero e raciais no ambiente acadêmico.<sup>7</sup>

Existem alguns trabalhos elaborados por um número restrito de especialistas em políticas públicas, porém desenvolvidos fora do âmbito acadêmico e estimulados a partir de consultorias solicitadas pelo governo – como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), no Brasil – ou pelos organismos internacionais – como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) –, ou ainda, pelo envolvimento

---

<sup>6</sup> Como é o caso das produções de Rosa Mosna, 2008; e Janice Viana, 2009. Essas são as que mais se aprofundam nas desigualdades de sexo/gênero e raça/etnia.

<sup>7</sup> O Programa de Pós-graduação em “Estudos Interdisciplinares Mulheres, Gênero e Feminismo” da Universidade Federal de Bahia (UFBA), foi pioneiro na constituição de estudos de pós-graduação em relações de gênero no Brasil. Posteriormente, foi criada uma concentração em Estudos de Gênero, do Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Conforme indicado na proposta de criação de curso de pós-graduação na UnB, apresentada em dezembro de 2009 ao Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (CEAM), os programas pioneiros da UFBA e, posteriormente, da UFSC contribuem competentemente para a consolidação da área, mas são insuficientes, quando se leva em conta a extensão do Brasil e a dimensão de seu sistema de pós-graduação. Não conhecemos a existência de programas específicos sobre a problemática da discriminação racial.

das cientistas com os movimentos organizados – como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), no Brasil. Isto ocorre, principalmente, devido ao interesse crescente de atores institucionais que tratam das iniquidades, tais como as agências governamentais especializadas, as agências de cooperação internacionais especializadas e os movimentos organizados.

A Plataforma de Ação Mundial aprovada na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, no ano de 1995 (NACIONES UNIDAS, 2002), legitimou o tema, pois inclui um chamamento à adoção de medidas concretas para, entre outros objetivos, promover a autonomia econômica das mulheres, assegurar o acesso aos recursos produtivos e fomentar a distribuição equitativa das tarefas domésticas. Apenas em 2004, isto é, quase uma década depois da realização da mencionada Conferência foi realizado, no Brasil, um seminário destinado a estimular a reflexão sobre orçamento, finanças e gênero. (SPM BRASIL, 2005).

Os atores institucionais anteriormente mencionados têm contribuído, em larga medida, para a incorporação do tema na agenda, reunindo dados, encomendando a elaboração de documentos e desenvolvendo propostas sobre o orçamento e o financiamento observados desde o enfoque de gênero e raça, visando transformar os orçamentos em ferramentas de governabilidade para a mudança social.

Um breve resumo das principais conclusões extraídas dos mencionados estudos indica que:

- ♦ A Plataforma de Ação de Beijing (1995), no seu Capítulo VI sobre as “Disposições Financeiras”, inclui a recomendação de integração da perspectiva de gênero nas decisões orçamentárias sobre políticas e programas como também o financiamento adequado de programas específicos para a garantia de igualdade entre mulheres e homens.

- ♦ O orçamento público é um instrumento estratégico para a concretização dos direitos e para o exercício do controle social das políticas públicas. No orçamento, são expostas as prioridades políticas e definidas as opções quanto à redistribuição. A distribuição dos recursos públicos pode contribuir ou impedir a superação das desigualdades de gênero e raça e constitui um obstáculo para que mulheres e negros/negras possam desfrutar de melhor qualidade de vida, ampliar a autonomia e exercer seus direitos de cidadania.

♦ Os objetivos da macroeconomia (estabilidade de preços, geração de emprego, equilíbrio nas contas externas, etc.) e os instrumentos tradicionais das políticas econômicas (fiscal de arrecadação e gastos, comercial e monetária) não são neutros, desde o ponto de vista de gênero e de raça.

♦ Conseqüentemente, é necessário desenvolver e implementar instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas que substituam os antigos procedimentos de ciclo orçamentário, considerando a não neutralidade de gênero e raça. Não se trataria da elaboração de um orçamento separado ou específico para mulheres e negros/as, mas de considerar os impactos nestas populações de todos e cada um dos programas incluídos nos planos plurianuais (PPAs).

♦ Duas questões são chaves para uma análise de gênero em termos de orçamento: a) a da tributação individual e a de base familiar – é necessário considerar as implicações entre homens e mulheres no contexto domiciliar ou familiar; e b) o reconhecimento sistemático da contribuição do trabalho feminino não remunerado no núcleo familiar.

♦ Diferentemente dos primeiros PPAs – nos quais gênero e raça não faziam parte da pauta –, os dois últimos planos (2004-2007 e 2008-2011) colocam o combate às desigualdades e a inclusão social como prioridades nos seus objetivos estratégicos, nas suas metas, em, aproximadamente, dez programas de governo. Entretanto, os planos e seus programas ainda possuem falhas quanto à previsão de indicadores específicos de monitoramento da desigualdade e quanto à disponibilidade de dados para a realização do monitoramento específico das desigualdades de gênero e raça.

♦ É possível construir indicadores adequados para influir e monitorar o gasto público nos programas do PPA, sob a ótica da igualdade de gênero e raça, mostrando os avanços e retrocessos nas mudanças das condições de vida das populações feminina e negra provocados pelos programas. Os trabalhos do Cfemea e do Inesc são prova disto, embora seja discutível se os indicadores propostos são balizadores das relações de gênero ou específicos da situação das mulheres.<sup>8</sup>

♦ Desde o ano de 2007, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) inclui um dispositivo que determina a publicação anual de relatórios sobre o impacto de programas e

---

<sup>8</sup> Ver debate sobre transversalidade de gênero, indicadores e PPA no estudo realizado por Hildete Melo e Lourdes Bandeira, 2005.

ações governamentais sobre as desigualdades. Estes relatórios podem ser um dos caminhos para estabelecer um espaço de debate sobre indicadores de gênero e raça no contexto do PPA.

- ♦ Há programas que têm sido alvo de avaliações sobre seus impactos quanto às relações de gênero e as condições de vida das mulheres, porém, não quanto aos seus impactos nas desigualdades raciais (por exemplo, o programa Bolsa Família).

- ♦ As ações do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres têm correspondência com o Orçamento da União. O Cfemea, em parceria com o Siga Brasil, criou tabelas específicas do Orçamento Mulher para monitorar a execução orçamentária do Plano.<sup>9</sup>

- ♦ Existem duas leis que não se pode deixar de mencionar. Uma é a Lei de Transparência (Lei complementar nº 131 de 2009), que exige que a informação pública seja disponibilizada em internet, de forma acessível, compreensível, porque, se ninguém puder entender, a transparência é falsa. A outra é a Lei nº 12.227, de abril de 2010, que aprovou a realização de um relatório anual socioeconômico da Mulher que atende à decisão da Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995). Os dados serão sobre emprego, rendimentos, número de vítimas de violência, expectativa média de vida, escolaridade, doenças, gravidez, chefas de domicílio, cobertura previdenciária, entre outros aspectos centrais para a consideração econômica do gênero.

### **3 ESTATÍSTICAS SOBRE ORÇAMENTO/FINANCIAMENTO E EQUIDADE: O QUE DIZEM OS NÚMEROS?**

Os impostos e contribuições que pagamos para o Estado não devem ser considerados como uma mera obrigação do cidadão, mas como o preço da nossa cidadania. A finalidade dos impostos é satisfazer as necessidades coletivas, que não podem ficar por conta do mercado. Os tributos servem para financiar as atividades do Estado, que precisa de recursos para cumprir com suas obrigações de prestação de serviços essenciais à população.

---

<sup>9</sup> Para conferir o Orçamento Mulher, basta acessar o Siga Brasil, no portal do Senado ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)), e clicar em orçamentos temáticos, no menu principal. Disponibilizamos, no Anexo 1, o Quadro 2 com a execução da LOA 2009 – Orçamento Mulher, por programa e tema.

A receita pública, composta, principalmente, por tributos, é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. Todo um conjunto de serviços – segurança, educação, saúde, previdência e assistência social, transporte e comunicações, entre outros – depende e continuará dependendo, em larga medida, da ação do Estado. (HICKMANN; SALVADOR, 2006), assim como a efetivação e os avanços dos direitos para consolidar a cidadania e reduzir as desigualdades de gênero e raça no Brasil. Se a receita tributária for insuficiente, o risco é que estes serviços e políticas essenciais não sejam prestados na medida necessária ou venham a ser financiados, em parte, por mecanismos alternativos e mais perigosos, como a inflação e o endividamento externo.

O Brasil se encontra entre as dez economias mais ricas do mundo (WORLD BANK, 2007), no entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta. Apesar da melhoria no coeficiente de Gini, no período de 1995 a 2008, de 0,601 para 0,521, a concentração de renda do nosso país é só comparável a de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo. (PNUD, 2006).

O sistema tributário brasileiro não colabora para reverter essa situação, pelo contrário, tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas. O Imposto de Renda (IR) tem sido utilizado como instrumento de renúncias fiscais e favorecido a elisão e o planejamento tributário, além de dar tratamento mais gravoso aos rendimentos do trabalho e isentar os rendimentos do capital, como a distribuição do lucro, o que torna necessária uma profunda revisão do IR com o objetivo de restabelecer o seu verdadeiro significado, contribuindo para assegurar a equidade horizontal e vertical. É preciso recuperar a importância da equidade horizontal para recuperar a progressividade do IR, submetendo todas as formas de renda ao mesmo tratamento tributário.

A falta de isonomia na tributação da renda criou uma situação esdrúxula no país, com “poucos” contribuintes apresentando elevada renda tributável. A título de exemplo, das 23,5 milhões de declarações de ajuste de imposto de renda do ano-base de 2006 (exercício de 2007), apenas 5.292 contribuintes apresentaram rendimentos tributáveis acima de R\$ 1 milhão.<sup>10</sup> Paradoxalmente, o número de milionários no país não para de

---

<sup>10</sup> Informações fornecidas pela Secretaria da Receita Federal ao Observatório de equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, conforme Sindifisco Nacional (2010).

crescer. Conforme revelou o levantamento do *The Boston Consulting Group* (BCG), o Brasil tinha, em 2008, 220 mil milionários, uma expansão de 15,7% em relação ao ano anterior. A fortuna destes milionários está estimada em, aproximadamente, US\$ 1,2 trilhão, o que equivale a, praticamente, metade do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Para o BCG, milionários são aqueles que têm mais de US\$ 1 milhão aplicado no mercado financeiro. (WIZIACK, 2008).

O aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos sobre o consumo, como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do IR. A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não se destinou aos serviços públicos, mas para cobrir – e apenas em parte – os juros e a amortização da dívida pública, que cresceu exponencialmente nos últimos anos. (HICKMANN; SALVADOR, 2006).

A carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos, saltou de 27% para 35% do PIB, no período de 1995 a 2008. (SALVADOR, 2010). De fato, já é mais alta que a de muitos países centrais. Mas o Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e os mais pobres, pois têm uma alta carga tributária sobre o consumo – mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda – 28% da arrecadação tributária. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: os impostos sobre o consumo representam 31,9% da tributação total, em média; o imposto sobre a renda, 34,9% do total dos tributos arrecadados e tributação sobre propriedade, 5,6%.<sup>11</sup> Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15). (OWENS, 2005).

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980;

---

<sup>11</sup> Dados da OCDE são da publicação da “Revenue Statistics” (1965-2006). Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 15 jan. 2008. Também podem ser vistos no informativo da OCDE *Policy Brief* (OECD, 2007).

REZENDE, 2001). Um tributo é regressivo, na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isto significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus de tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda.

Para compreender a regressividade e a progressividade, é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Estes são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade.

Os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando, de fato, o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Trata-se do “fetiche” do imposto: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas sabe-se que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços.<sup>12</sup> Os tributos indiretos são regressivos.

A correlação das forças sociais é importante para compreender a composição do fundo público no Brasil. A partir do momento da definição do montante de recursos que o Estado terá de contar para o desempenho de suas tarefas, que são determinadas historicamente, a questão central passa a ser a distribuição deste ônus entre os membros da sociedade. Nesta perspectiva, as finanças tributárias são uma forma de exploração econômica que requer, por isto, análise de classe: “cada mudança importante no equilíbrio das forças políticas e classistas é registrada pela estrutura tributária. Dizendo-o de outro modo, os sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes”. (O’CONNOR, 1977, p. 203).

No Brasil, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois, mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o

---

<sup>12</sup> Conforme definido por Fabrício Oliveira, 2009.

consumo. Como o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, as famílias com rendas baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais. Assim, os tributos sobre o consumo ou transferidos para os preços de bens e serviços têm características regressivas, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres do que dos mais ricos.

Estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%. (VIANNA et al., 2001). Com base nos dados da POF de 2002/2003, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam com uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (Tabela 1). O resultado é uma carga tributária regressiva, significando que o Estado brasileiro é financiado, em grande parte, pelas classes de menor poder aquisitivo e pelos trabalhadores, com a população de baixa renda suportando uma elevada tributação indireta. (ZOCKUN, 2005). Outro estudo destaca, com base nos mesmos dados de 2002/2003, que o décimo mais pobre da população sofre uma carga total equivalente a 32,8% da sua renda, enquanto o décimo mais rico, apenas 22,7. (POCHMANN, 2008).

Por outro lado, **a regressividade tributária no Brasil não foi ainda devidamente analisada, considerando as dimensões de gênero e raça**, que são estruturantes das desigualdades no país. Assim, as categorias gênero e raça têm estado ausentes no debate tributário brasileiro. Nos debates sobre a reforma tributária no Brasil, o gênero não é relevante<sup>13</sup>, indicando que a luta por uma maior igualdade entre os sexos não tem sido associada à incidência tributária. Deve ser considerado também que, no pacto fiscal da federação, com a partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não se leva em conta os aspectos redistributivos de incentivos à construção de equipamentos públicos que possam melhorar, de forma significativa, as condições de vida das crianças e idosos. (LAVINAS; DAIN, 2005).

---

<sup>13</sup> Como destacam Lena Lavinias e Sulamis Dain, 2005.

Tabela 1 – Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2003

Renda mensal familiar em Salários Mínimos (SM)	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2003	1996	2003	1996	2003	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF, 1995/1996, POF, 2002/2003; Vianna et alli (2000); SRF “A progressividade no Consumo-Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado”. Elaborado por Zockun (2005).

Nota: Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, CONFINS (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS.

Tabela 2 – Rendimento médios mensais de todas as fontes, por raça/cor e sexo

Renda (SM)	Branca			Negra			Total (branca + negra)
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
até 2	16.950.000	19.510.000	36.460.000	23.144.402	22.294.620	45.439.022	81.899.022
2 a 3	4.008.696	2.448.649	6.457.345	2.638.974	1.201.406	3.840.380	10.297.725
3 a 5	3.271.508	2.039.780	5.311.288	1.719.010	765.378	2.484.388	7.795.676
5 a 6	940.274	555.413	1.495.687	392.887	163.741	556.628	2.052.315
6 a 8	877.831	549.820	1.427.651	337.930	142.604	480.534	1.908.185
8 a 10	666.718	329.223	995.941	191.282	79.992	271.274	1.267.215
10 a 15	596.867	290.980	887.847	142.805	57.036	199.841	1.087.688
15 a 20	373.401	130.699	504.100	85.687	33.076	118.763	622.863
20 a 30	197.905	74.526	272.431	32.086	14.034	46.120	318.551
mais de 30	134.274	36.336	170.610	26.612	6.557	33.169	203.779
<b>Total</b>	<b>28.017.474</b>	<b>25.965.426</b>	<b>53.982.900</b>	<b>28.711.675</b>	<b>24.758.444</b>	<b>53.470.119</b>	<b>107.453.019</b>

Fonte: Elaboração dos autores: microdados da PNAD 2008

Notas: 1. A população negra refere-se à soma da população da cor preta e parda; 2. Foram desconsiderado no total a população indígena e amarela

De forma a analisar a regressividade do sistema tributário brasileiro, considerando a questão da desigualdade racial e de gênero no país, foi realizado um levantamento inédito nos microdados da PNAD/2008 (Tabela 2), por renda mensal em salários mínimos, adotando o mesmo critério dos estudos de Vianna et al (2001) e Zockun (2005), contudo,

considerando o corte por gênero e por raça/cor e o rendimento mensal de todas as fontes (para pessoas de 10 anos ou mais de idade).

Os dados da PNAD/2008 revelam que **84,98% da população negra<sup>14</sup> teve rendimentos de até dois salários mínimos, em 2008**. Este percentual decresce para 67,54% entre os brancos/as; e **que 90,05% das mulheres negras<sup>15</sup> percebem rendimentos de até dois salários mínimos**, enquanto 60,50% dos homens brancos se encontram nesta faixa de rendimento (Tabela 3). A partir dos dados da Tabela 2, é possível deduzir que 82,42% das mulheres (brancas e negras) recebem até dois salários mínimos, enquanto nesta faixa de rendimento estão 70,68% dos homens brancos e negros.

Tabela 3 – Rendimentos médios mensais de todas as fontes, por raça/cor e sexo

Em % do total da população, em 2008

Renda (SM)	Branca			Negra			Total (branca + negra)
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
até 2	60,50%	75,14%	67,54%	80,61%	90,05%	84,98%	76,22%
2 a 3	14,31%	9,43%	11,96%	9,19%	4,85%	7,18%	9,58%
3 a 5	11,68%	7,86%	9,84%	5,99%	3,09%	4,65%	7,25%
5 a 6	3,36%	2,14%	2,77%	1,37%	0,66%	1,04%	1,91%
6 a 8	3,13%	2,12%	2,64%	1,18%	0,58%	0,90%	1,78%
8 a 10	2,38%	1,27%	1,84%	0,67%	0,32%	0,51%	1,18%
10 a 15	2,13%	1,12%	1,64%	0,50%	0,23%	0,37%	1,01%
15 a 20	1,33%	0,50%	0,93%	0,30%	0,13%	0,22%	0,58%
20 a 30	0,71%	0,29%	0,50%	0,11%	0,06%	0,09%	0,30%
mais de 30	0,48%	0,14%	0,32%	0,09%	0,03%	0,06%	0,19%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria dos autores. Microdados da PNAD 2008

Notas:

1. A população negra refere-se à soma da população da cor preta e parda.
2. Foram desconsiderados no total a população indígena e amarela

Uma análise horizontal das informações que extraímos da PNAD/2008, revela que do total das pessoas que tiveram rendimento de até dois salários mínimos **55,48% é formado por negros/as. Situação inversa ocorre na população que recebe acima de 30**

<sup>14</sup> Incluindo pessoas que se declaram de cor negra e parda na PNAD de 2008.

<sup>15</sup> Os microdados da PNAD 2008 revelam que 24.758.444 mulheres negras receberam algum rendimento no ano da pesquisa, sendo que 22.294.620 (90,05%) receberam até dois salários mínimos.

salários mínimos, pois 65,89% é de homens brancos. Apenas, 3,22% da população que recebe acima de 30 salários mínimos é de mulheres negras (Tabela 4).

Tabela 4 – Participação (%) por faixa de renda, em salário mínimos

Por raça/cor e sexo, em 2008

Renda (SM)	Branca			Negra			Total (branca + negra)
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
até 2	20,70%	23,82%	44,52%	28,26%	27,22%	55,48%	100,00%
2 a 3	38,93%	23,78%	62,71%	25,63%	11,67%	37,29%	100,00%
3 a 5	41,97%	26,17%	68,13%	22,05%	9,82%	31,87%	100,00%
5 a 6	45,82%	27,06%	72,88%	19,14%	7,98%	27,12%	100,00%
6 a 8	46,00%	28,81%	74,82%	17,71%	7,47%	25,18%	100,00%
8 a 10	52,61%	25,98%	78,59%	15,09%	6,31%	21,41%	100,00%
10 a 15	54,87%	26,75%	81,63%	13,13%	5,24%	18,37%	100,00%
15 a 20	59,95%	20,98%	80,93%	13,76%	5,31%	19,07%	100,00%
20 a 30	62,13%	23,40%	85,52%	10,07%	4,41%	14,48%	100,00%
mais de 30	65,89%	17,83%	83,72%	13,06%	3,22%	16,28%	100,00%
<b>Total</b>	26,07%	24,16%	50,24%	26,72%	23,04%	49,76%	100,00%

Fonte: Elaboração própria. Microdados da PNAD 2008

Notas:

1. A população negra refere-se à soma da população da cor preta e parda
2. Foram desconsiderados no total a população indígena e amarela

Como a carga tributária brasileira é regressiva, pois mais da metade dela incide sobre o consumo, isto é, está embutida nos preços dos bens e serviços, **a consequência é que as pessoas com menor renda (por exemplo, as mulheres negras) pagam proporcionalmente mais tributos que aquelas com renda mais elevada.** Com isto, pode-se concluir que a regressividade do sistema tributário, ou seja, o financiamento das políticas públicas brasileiras quanto ao peso dos tributos recai sobre as mulheres e os/as negros/as. Os dados indicam, particularmente, que as mulheres negras pagam, proporcionalmente, em relação aos seus rendimentos, muitos mais impostos que os homens brancos.

A tributação sobre o consumo não é neutra em relação a homens e mulheres. (STOTSKY, 1996; 2005). Em alguns países, existem elevadas alíquotas de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) para o consumo de produtos específicos como álcool e fumo. No caso brasileiro, o Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) tem alíquotas elevadas sobre cigarros e bebidas. As alíquotas elevadas nestes produtos têm um viés implícito contra os homens, pois eles consomem proporcionalmente mais cigarros e bebidas alcoólicas que as

mulheres. (STOTSKY, 2005). Mas, por outro lado, esta situação reduz a renda disponível da família, podendo sobrecarregar a mulher nas compras de alimentos de primeira necessidade.

Em relação à elevada tributação regressiva no Brasil, é importante, também, observar que os produtos que compõem a cesta básica têm alta incidência tributária, onerando ainda mais os pobres, particularmente os/as negros/as. Em que pese a redução das alíquotas federais de alguns impostos sobre alimentos e medicamentos, a situação ainda é grave no principal tributo de competência estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Em relação à tributação direta, o IR, no Brasil, não pratica a discriminação de gênero que é encontrada em alguns países (STOTSKY, 1996) onde os casais, para fins de imposto de renda pessoal, são obrigados a apresentar o casamento, na declaração, como uma unidade, em nome do marido, ou seja, as mulheres não têm uma personalidade independente como contribuinte ou, ainda, estabelecem alíquotas de recolhimento superior para a segunda contribuinte, o que prejudica as mulheres casadas. (STOTSKY, 1996). No Brasil, a legislação tributária estabelece como opcional a declaração conjunta do IR. Porém, a legislação do IR tem sido alterada nos países europeus e nos Estados Unidos. Neste último, as leis do IR são mais favoráveis para os casais com filhos do que para contribuintes individuais.

As mulheres têm compromissos e responsabilidades com crianças e dependentes idosos na esfera familiar. A sobrecarga é evidente, pois elas assumem, sozinhas, a maior parte do ônus de “cuidados familiares” e acabam por comprometer suas chances de crescimento profissional. (LAVINAS; DAIN, 2005), além da quantidade de horas bastante superior que elas dedicam ao trabalho doméstico não remunerado. Elas assumem ônus elevados, desafios profissionais e responsabilidades familiares, sem políticas fiscais e tributárias que favoreçam os arranjos familiares com filhos e que garantam compensações a famílias monoparentais com filhos.

O tema da sobrecarga feminina com os cuidados familiares é também destacado nos estudos (MELO; CONSIDERA; SABBATO, 2005). Uma pesquisa<sup>16</sup> com realização de um *survey* aplicado em dois mil indivíduos maiores de 18 anos, controlados por setor censitário

---

<sup>16</sup> Realizada por Clara Araujo e Celi Scalon (2005).

urbano e rural, com cotas para sexo, idade, escolaridade e região, descobriu que, apesar das influências modernas e das variações, há um padrão praticamente universal: o trabalho definido como “reprodutivo” ou doméstico, incluindo o cuidado de crianças, doentes e idosos é visto como feminino e executado na maioria das vezes pelas mulheres.

Nesse sentido, o IR, no Brasil, deveria ampliar o conceito de dependente<sup>17</sup>, assumindo que, na perspectiva das mulheres, os custos indiretos relativos à criação dos filhos e outras responsabilidades familiares deveriam beneficiar, automaticamente, as mulheres chefes de família por deduções específicas sobre a renda bruta, antes de apurar a renda tributável.

Convém observar que parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio de fundos constitucionais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além do rateio do ICMS com os governos locais. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais e buscar promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.

O FPM é uma transferência constitucional (CF 88, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6, para municípios com até 10.188 habitantes, e o máximo é de 4,0, para aqueles acima de 156 mil. O arranjo da partilha do ICMS envolve a destinação de 30% dos recursos arrecadados pelos estados para os municípios, sendo que 25% do montante é distribuído aos municípios onde a receita foi gerada e 5% rateado, conforme leis estaduais. Em relação ao FPE, a CF 88, artigo 159, I, alínea “a”, determina que 21,5% da receita arrecadada com IR e IPI sejam repassados pela União aos estados e Distrito Federal.

O FPM e o FPE poderiam ter impactos nas políticas públicas de gênero, contudo, os critérios de partilha consideram, exclusivamente, o número de habitantes. O FPM e o FPE deveriam levar em conta

---

<sup>17</sup> Conforme proposta de Lavinias e Dain (2005).

aspectos redistributivos associados à implementação de incentivos para a construção de equipamentos urbanos, como creches, pré-escola, centros de convivência para idosos, ou para o aperfeiçoamento de serviços de transporte, que poderiam melhorar significativamente as condições de vida das crianças e idosos, liberando seus responsáveis para o trabalho. Tais aspectos certamente justificariam a calibragem dos critérios de partilha dos fundos de participação de estados e municípios, de modo a incentivar as administrações subnacionais comprometidas com a criação de serviços de apoio. (LAVINAS; DAIN, 2005, p. 22).

Quando se discute financiamento de políticas sociais, é importante observar o recorte da cobertura previdenciária por raça e gênero, pois as mulheres e os negros ocupam postos de trabalhos mais precários, quando comparados com os homens e os brancos. Em outras palavras, a exclusão previdenciária decorre da inserção no mercado de trabalho e revela, claramente, a persistente desigualdade de raça e de gênero em nosso país. Os dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Relatório do Plano Plurianual de 2008 (ano base 2007), confirmam que os excluídos da proteção previdenciária brasileira são, principalmente, as mulheres e os negros. Os dados do Relatório, elaborado com base nos microdados da PNAD, mostram que apenas 38,4% das mulheres negras conseguiam contribuir para a previdência social, em 2005. Ou seja, 61,6% delas estão sem cobertura previdenciária. Esta situação é decorrente da inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, refletindo desigualdade de gênero e de raça no acesso ao direito ao trabalho e, por consequência, ao direito previdenciário.

O Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2007/2008), com base nos dados da PNAD de 1995 e 2006, revela um aumento da desigualdade de cobertura na população acima de 60 anos. Enquanto a cobertura previdenciária da população idosa de cor branca avançou de 75,2% (1995) para 78,2% (2006), esta cobertura para os negros foi reduzida de 76,4% para 74,9%, no mesmo período. (PAIXÃO; CARVANO, 2008).

#### **4 ORÇAMENTO PÚBLICO E PROGRAMAS SELECIONADOS**

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política pública social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do

financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento destes gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2010).

A CF/88 confirmou, no campo das finanças públicas, os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, além de ampliar o fortalecimento da federação e do papel do Congresso Nacional, recuperando as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária.<sup>18</sup> No tocante à questão do planejamento, isto ocorreu pela criação de duas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Com isto, a partir da CF/88, o ciclo orçamentário é composto pelo PPA, pela LDO e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). O objetivo principal destas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento visando garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados e em âmbito nacional.

O PPA assume o *status* de um plano de governo (GUARDIA, 1997), definidas as prioridades do governo por um período de quatro anos. Pela Constituição Federal (art. 165, §1º): “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Portanto, o PPA define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos. O PPA é um mecanismo interessante criado na CF/88 que deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Este procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos.

O PPA é constituído por um conjunto de programas por meio dos quais os governos tentam alcançar os objetivos estabelecidos. O programa é um conjunto de ações articuladas voltadas para a solução de problemas e para o atendimento das demandas da população, sendo desenvolvido com propósito específico e inscrito no PPA. (INESC, 2006). É importante instrumento de organização da atuação do governo, permitindo articular um

---

<sup>18</sup> Ver, neste sentido, o quadro comparativo do orçamento público nas Constituições Federais de 1967 e 1988 elaborado por Roberto Piscitelli, Maria Timbó e Maria Rosa (2006, p. 60-69), Capítulo 4.

conjunto de ações que concorrem para objetivos estabelecidos no plano plurianual. (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006).

O programa também deve conter, pelo menos, um indicador quantitativo, que serve para mensurar a situação que se pretende modificar e, com isto, se apresenta a referência antes da execução do PPA e após o seu encerramento. Apenas os programas que estão previstos no PPA podem receber recursos nos orçamentos anuais ou serem priorizados na LDO. Além disto, é com base no programa que são definidas as ações necessárias para atingir o objetivo desejado, especificando os recursos, as metas e as unidades orçamentárias que serão responsáveis por sua realização. (INESC, 2006).

Uma pesquisa<sup>19</sup> sobre gênero e raça no ciclo orçamentário, revela que o monitoramento do PPA tem sido restrito ao acompanhamento dos repasses dos recursos para as ações. A autora da pesquisa critica que os indicadores na forma em que são definidos no plano ficam com baixa execução. As razões da baixa execução podem ser encontradas na inadequação dos índices propostos para o acompanhamento das ações dos programas, na ausência de dados para o seu cálculo e, principalmente, na forma incipiente de definição de procedimentos de monitoramento e avaliação da maioria dos programas. (CAVENAGHI, 2007).

O orçamento deve ser visto como o espelho (OLIVEIRA, 2009) da vida política de uma sociedade, na medida em que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e aquelas que mais se beneficiam com os seus gastos. Portanto, não se restringe a uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo, viabilizar objetivos macroeconômicos ou reduzir as desigualdades sociais e promover, por exemplo, a equidade de gênero e de raça nas políticas públicas.

A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, sendo o orçamento a expressão das suas reivindicações, de forma que a análise do orçamento pode revelar de que forma estão sendo concretizadas as

---

<sup>19</sup> Pesquisa realizada por Suzana Cavenaghi, 2007.

políticas públicas no Brasil e as prioridades que o governo tem em relação à promoção da equidade de gênero e raça.

O Brasil ratificou, em 1991, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da ONU, que foi promulgado pelo Decreto Legislativo nº 592, de 6 de dezembro de 1992, passando a integrar o ordenamento jurídico do país. O art. 2º do PIDESC dispõe que os Estados nacionais devem destinar a maior quantidade de recursos disponíveis (humanos e financeiros) para a implementação dos direitos previstos no pacto e que esta implementação deve se dar de maneira progressiva não podendo haver retrocessos, o que, na prática, não ocorreu, nos anos 1990. Os Estados que ratificaram o PIDESC estão obrigados a incorporar estes princípios na legislação nacional. (INESC, 2009).

A CF/88 contém um conjunto de princípios e regras relativos aos direitos humanos, além da incorporação dos direitos enunciados nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, pois o art. 5º, §2º, da Carta Magna assegura que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem aqueles enunciados nos tratados de que o Brasil seja parte.

Além da necessidade de marcos normativos, leis, instituições legítimas e sistema judicial, as políticas no âmbito dos direitos, para serem implementadas, necessitam de recursos financeiros. O orçamento público é um instrumento de realização destes direitos. Existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas. O orçamento público é a expressão concreta da efetivação dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que são também expressos na Carta Magna e na legislação infraconstitucional do país.

O primeiro PPA do Governo Lula, 2004 a 2007, denominado “Plano Brasil de Todos” traz inovações na estratégia de desenvolvimento do país propondo: i) inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do PIB e do emprego; ii) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; iii) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e iv) fortalecimento da cidadania e da democracia (INESC, 2004). Mas os possíveis avanços do PPA estavam descolados das proposições

orientadoras da política macroeconômica de estabilidade dos preços internos e da taxa de câmbio – com políticas monetária e cambial conduzidas por um Banco Central independente, na prática – e da rigorosa disciplina fiscal obtidas por elevado superávit primário (PPA – Lei nº 10.933, de 2004, Anexo I). Como afirma a Nota Técnica do INESC (2004), “cabeça para um lado, pés para outro”, o rigor cada vez maior em relação à política fiscal e o superávit primário como um dogma significariam, na prática, que a implementação do PPA ficaria constringida pelas escolhas de governo que hierarquizam as diversas políticas públicas do Estado, preferindo o mercado à efetivação dos direitos, à redução das desigualdades e à promoção de equidade. Na orientação estratégica do plano, a concepção idealizada de desenvolvimento do Governo Lula é apresentada de forma ampla. (INESC, 2004), entretanto, quando o PPA se materializa por meio das leis orçamentárias, a estratégia de desenvolvimento com ênfase no acesso a direitos e na garantia de liberdades é minimizada em favor dos compromissos com os credores financeiros da dívida pública.

Como ressaltado anteriormente, em que pese os dois últimos PPAs terem destacado o combate às desigualdades de gênero e de raça e a inclusão social como prioridade nos seus objetivos estratégicos, ainda são poucos os programas existentes no PPA 2008-2011 que fazem, explicitamente, menção a mulheres e negro/as como públicos-alvo das ações. Obviamente, a criação da SPM e da Seppir trouxe para o orçamento público programas e ações voltados para os direitos das mulheres e políticas para a promoção da igualdade/proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra. Porém, a questão de gênero e raça não é tratada de forma transversal no orçamento público brasileiro.

Com o objetivo de fornecer subsídios para a construção futura do monitoramento no orçamento público das políticas de promoção da equidade – de igualdade racial e para as mulheres – foram selecionados no PPA 2008-2011, os programas que têm como público-alvo mulheres e negros/as, ou ainda, cujas ações possam ter como público relevante estes sujeitos sociais.

O levantamento revela que dos 303 programas existentes no PPA 2008-2011 e que contam com dotação orçamentária, em 2010, apenas 25 têm entre seus públicos ou entre suas ações diretas, as mulheres e negros/as.

♦ Em relação aos programas que têm como público-alvo as mulheres ou que contêm ações voltadas para os direitos destas, destacamos treze e, em particular, aqueles exclusivamente voltados para elas: prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres, gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas, cidadania e efetivação de direitos das mulheres.

♦ Os programas que têm como prioridades ou em seu público-alvo a população negra ou as políticas para a promoção da igualdade e proteção de grupos raciais e étnicos são destacadamente sete: cultura afro-brasileira, saneamento rural, promoção da capacidade resolutiva e da humanização na atenção à saúde, Brasil Quilombola, identidade e diversidade cultural (Brasil Plural), educação para a diversidade e cidadania e promoção de políticas afirmativas para a igualdade racial. Excetuando-se os programas que estão sob a responsabilidade da Seppir, destaca-se, no âmbito do Ministério da Saúde, a criação do Comitê Técnico para subsidiar o avanço da equidade na Atenção à Saúde da População Negra visando promover a articulação entre as ações do Ministério da Saúde e das demais instâncias do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>20</sup>

No tocante às ações orçamentárias voltadas para os direitos das mulheres, destaca-se a importante iniciativa do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) que disponibiliza, no sistema Siga Brasil ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)), o “orçamento mulher”, que é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia da entidade, impactam a qualidade de vida das mulheres brasileiras.<sup>21</sup> O orçamento mulher está agrupado em nove temas (direitos humanos e cidadania, educação e cultura, gestão, habitação e desenvolvimento urbano, identidade étnico-racial, previdência, proteção social, saúde, trabalho e renda) e, em 2009, foram destacados pela entidade mais de cem programas do PPA.

---

<sup>20</sup> Portaria nº 1678/GM, em 13 de agosto de 2004.

<sup>21</sup> Há crítica se os indicadores propostos são balizadores das relações de gênero ou específicos da situação das mulheres.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi (Org.). *Gênero, família e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/FAPERJ, 2005.

CAMPOS, Gastão. Reflexões temáticas sobre equidade e saúde: o caso do SUS. *Saude soc.* [online], v. 15, n. 2, p. 23-33, 2006.

CAVENAGHI, Suzana (Org.). *Gênero e raça no ciclo orçamentário e controle social das políticas públicas: indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, jul. 2007.

CORDEIRO, Hésio. Descentralização, universalidade e equidade nas reformas da saúde. *Ciênc. saúde coletiva* [online], v. 6, n. 2, p. 319-328, 2001.

GUARDIA, Eduardo. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP (Org.). *Finanças públicas: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1997.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. *São Paulo Perspec.* [online], v. 14, n. 1, p. 29-40, 2000.

HICKMANN, Clair; SALVADOR, Evilásio (Org.). *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2006*. Brasília: IBGE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2007*. Brasília: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2008*. Brasília: IBGE, 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *PPA 2004/2007: uma estratégia para superar desafios*. Nota Técnica, nº 95. Brasília: INESC, dez. 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Orçamento público ao seu alcance*. Brasília: INESC, 2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Orçamento, direitos e desigualdades: um olhar sobre a Proposta Orçamentária/2009*. Brasília, ano VIII, n. 16, out. 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. *Orçamento e direitos: construindo um método de análise do orçamento à luz dos direitos humanos*. Brasília: INESC, 2010.

LAVINAS, Lena; DAIN, Sulamis. *Proteção social e justiça redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: Fase; Novib, 2005.

LUCCHESI, Patrícia. Equidade na gestão descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde. *Ciênc. saúde coletiva* [online], v. 8, n. 2, p. 439-448, 2003.

MELO, Hildete; BANDEIRA, Lourdes, *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, jun. 2005.

MELO, Hildete; CONSIDERA, Cláudio; SABBATO, Alberto. *Os afazeres domésticos contam*. Niterói/RJ: UFF, set. 2005. (Texto para Discussão TD177).

MOSNA, Rosa. *Financiamento da educação e (des)igualdade nas condições de oferta educacional: uma análise a partir de escolas da rede municipal de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NACIONES UNIDAS. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con la Declaración Política y el Documento Final Beijing + 5*. Nueva York: Naciones Unidas, 2002.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Consumption taxes: the way of the future? Policy brief*, OECD, oct. 2007.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Revenue statistics 1965-2006*. Paris: OECD, 2007.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Social expenditure database 2004*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/social/expenditure>>. Acesso em: 10 mar. 2007.

OWENS, Jeffrey. *Fundamental tax reform: an international perspective*. Paris: OECDs Centre for Tax Policy & Administration, 2005.

- PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz (Org.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2007-2008*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- PELEGRINI, Maria et al. Equidade na alocação de recursos para a saúde: a experiência do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. *Ciênc. saúde coletiva* [online], v. 10, n. 2, p. 275-286, 2005.
- PISCITELLI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. *Contabilidade pública*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- POCHMANN, Marcio. *Desigualdade e Justiça Tributária*. Brasília, Ipea, 15 maio 2008. (Texto base da exposição no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social).
- REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2001.
- SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SINDIFISCO NACIONAL. *Sistema tributário: diagnóstico e elementos para mudanças*. Brasília: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2010.
- SISSON, Maristela Chitto. Considerações sobre o Programa de Saúde da Família e a promoção de maior equidade na política de saúde. *Saude soc.* [online], v. 16, n. 3, p. 85-91, 2007.
- STOTSKY, Janet. *Como los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres*. Washington: IMF, 1996.
- STOTSKY, Janet. *Sesgos de género en los sistemas tributarios*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, abr. 2005.
- TRAVASSOS, Cláudia et al. Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva* [online], v. 5, n. 1, p. 133-149, 2000.
- VAZQUEZ, Daniel. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Rev. Sociol. Polit.* [online], n. 24, p. 149-164, 2005.
- VIANA, Janice. *Modelo de incidência de benefício: aplicação nas áreas da educação e da saúde no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- VIANNA, Salvador et al. Sistema tributário no Brasil reforça desigualdade social. *Tributação em Revista*, Brasília, n. 36, abr./jun. 2001.
- WIZIACK, Julio. Brasil já possui 220 mil milionários, diz pesquisa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 set. 2008. Disponível em:

WORLD BANK. *World Development Indicators database* 14 September 2007. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf)>.

YANNOULAS, S. C.; SOUZA, C. R. F.; ASSIS, S. G. Políticas educacionais e estado avaliador : uma relação conflitante. *Sociedade em Debate* (UCPel), v. 15, p. 55-67, 2009.

Disponível em:

[http://www.ucpel.tche.br/revista\\_soc\\_debate/arq\\_artigos/40\\_v15n2juldez2009/04Silvia%20Yannoulas.pdf](http://www.ucpel.tche.br/revista_soc_debate/arq_artigos/40_v15n2juldez2009/04Silvia%20Yannoulas.pdf).

ZOCKUN, Maria (Coord.). *Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado*. São Paulo: FIPE, 2005.