



ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO: UMA FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E EQUIDADE

*Tatiana Cristina Leite Aguiar¹,
Maria Edelvacy Marinho²,
Camilo Onoda Caldas³*

RESUMO

Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, o presente artigo, voltado para o campo do Direito Constitucional Financeiro e aos estudos sobre Gênero, se propõe a analisar, primeiramente, o papel do instituto do orçamento no Sistema Constitucional Brasileiro. Em um segundo momento, refletiremos sobre o gênero enquanto fenômeno performático e resultante de uma construção social, para só então fazermos uma avaliação da importância da mulher para a realização de um desenvolvimento sustentável e por fim, apresentarmos o orçamento sensível ao gênero como ferramenta para o alcance do referido desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero performativo. Desenvolvimento sustentável. Orçamento sensível ao gênero

GENDER-SENSITIVE BUDGET: A TOOL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND EQUITY

ABSTRACT

Through a bibliographical and documentary research, this article, focused on the field of Financial Constitutional Law and studies on Gender, proposes to analyze, firstly, the role of the budget institute in the Brazilian Constitutional System. In a second moment, we will reflect on gender as a performative phenomenon resulting from a social construction, and only then will we make an assessment of the importance of women for the achievement of sustainable development and, finally, we will present the gender-sensitive budget as a tool for scope of said development.

¹ Doutora e mestra em Direito do Estado pela PUC/SP. Especialista em Direito Tributário pelo IBET, em Direito Público pela UFRN e em Direito Homoafetivo e de Gênero pela Unisanta. Coordenadora de ESG e Professora.

² Doutora em Direito pela Universidade Paris 1 - Panthéon Sorbonne. Mestra em Direito das Relações Internacionais. Professora na Universidade Presbiteriana Mackenzie e Cofundadora do Instituto Liberdade Digital. Diretora de Pesquisa do Datasphere Initiative. Pesquisadora do Observatório Jurídico da Inovação da USP. Advogada.

³ Pós-doutor pela Universidade de Coimbra. Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Filosofia pela FFLCH-USP. Professor do Programa de Mestrado da Escola Paulista de Direito (EPD), da Faculdade Lumina de Direito e da Universidade São Judas Tadeu. Pesquisador no Conselho Latinoamericano de Ciencias Sociales.

KEYWORDS: *Performative genre. Sustainable development. gender sensitive budget*

INTRODUÇÃO

Não é surpresa para ninguém que o nosso país está longe de alcançar parâmetros razoáveis de equidade de gênero⁴. Existem inúmeras pesquisas que demonstram que a busca por uma sociedade feminista, não consiste em uma pauta que interessa apenas as mulheres, já que a participação feminina nos espaços de tomada de decisão e um maior compartilhamento de responsabilidades entre todos os atores sociais pode nos levar a patamares de desenvolvimento nunca antes visto. Por tal razão, é que compreendemos ser a temática aqui desenvolvida de grande importância para a evolução da sociedade brasileira contemporânea.

Assim, o presente artigo se propõe a responder a seguinte pergunta: o orçamento sensível ao gênero pode ser uma ferramenta capaz de promover o desenvolvimento sustentável?

Para tanto, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, pretende-se, inicialmente, apresentar as diretrizes básicas das leis orçamentárias, alguns princípios que lhes regem e que nos ajudarão a compreender a cenário em que a presente problemática está inserida e a sua importância em um país democrático republicano. Em um segundo momento, nos proporemos a refletir sobre a construção social dos gêneros masculinos e os papéis destinados à mulher em um contexto patriarcal e machista, para que, em seguida, possamos compreender os efeitos dos estereótipos femininos na evolução pessoal e profissional das mulheres e o quanto este panorama impacta no desenvolvimento do nosso país.

Cientes da desigualdade de gênero que estrutura a nossa sociedade e que se reflete em diversos números que serão aqui trazidos, apresentaremos, de forma breve as ideias de Amartya Sen (SEN, 2010) sobre desenvolvimento sustentável, a fim de deixar claro que sem equidade de gênero não se chegará ao patamar ideal desenhado por aquele autor indiano, que aqui utilizamos como referencial teórico. Logo, precisamos de mecanismos capazes de ultrapassar este obstáculo cultural que tantos danos trazem a nossa sociedade. É nesse momento que pretendemos trazer algumas informações a respeito do orçamento sensível ao gênero, como a sua origem, definição, casos de sucesso e elementos que o constituem para, por fim, concluir se de fato esta pode ser uma ferramenta para o desenvolvimento sustentável dentro dos parâmetros amartianos aqui defendidos.

1. O ORÇAMENTO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A vida em sociedade forja uma série de demandas coletivas que precisam de recursos para serem realizadas. As despesas com saúde, educação, segurança, dentre outras, são mantidas basicamente com receitas advindas dos tributos e demais fontes públicas. Quanto maior o país, maior deverá ser o esforço de planejar e organizar tais receitas e despesas para que os anseios públicos sejam atendidos e que sejam

⁴ EQUAL MEASURE 2030. **Harnessing the Power of Data for Gender Equality - Introducing the 2019 EM2030 SDG Gender Index.** 2020. Disponível em: https://www.equalmeasures2030.org/wp-content/uploads/2019/07/EM2030_2019_Global_Report_English_WEB.pdf, acesso em 16 dez 2020.

estabelecidas as adequadas prioridades, caso contrário, enfrentaremos sérios problemas de ordem pública. Tal planejamento se denomina de Orçamento Público e é sobre ele que nos debruçaremos nesse artigo, mais especificamente sobre o orçamento sensível ao gênero, a fim de avaliar se ele pode ser uma ferramenta para alcançarmos o desenvolvimento sustentável perseguido por Amartya Sen.

Esta peça essencial para o governo existe, ainda que de maneira rudimentar, desde as mais priscas eras da humanidade, mas, foi com o surgimento do Estado moderno e o movimento de constitucionalização que o orçamento público ganhou estrutura jurídica. Sobre este tema, é precisa a definição Aliomar Baleeiro:

O orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (BALEEIRO, 1969, p. 397)

Para além de servir à organização estatal, o orçamento é uma ferramenta de controle popular muito importante nos regimes democráticos e republicanos, onde o titular do poder é o povo. Dada a impossibilidade de governar diretamente, a população elege os seus representantes, mas precisa de mecanismos para fiscalizá-los e para averiguar se as políticas públicas criadas por aqueles vão ao encontro dos interesses da maioria e se os recursos públicos de propriedade dos cidadãos estão tendo o destino esperado e necessário para o alcance do bem-estar social.

É nesse contexto que surge a expressão inglês: *no taxatio without representation*⁵. Em linhas gerais, ele representa a soberania popular, na medida em que o povo afirma que se as suas demandas coletivas não forem atendidas com os recursos que ele próprio fornece, então os governantes não merecem representá-lo. Como desdobramento deste pensamento, surgem as leis orçamentárias como mecanismos de controle para o atingimento do interesse público. Daí porque o Estado e demais entidades que desempenham funções de utilidade pública precisam deixar claro suas fontes de riqueza, o destino desses valores, isto é, onde e como aquelas serão despendidas e como serão administradas a longo, médio e curto prazo.

É imprescindível que reconheçamos que o orçamento não é apenas um documento de natureza contábil, mas também um retrato da situação econômica de um país. O orçamento representa, ainda, o plano de ação do governo, logo, reflete uma decisão política. Basta uma rápida análise das leis orçamentárias para se concluir quais grupos sociais e regiões serão contemplados, quais as prioridades eleitas pelo Estado etc. A partir destas diretrizes, refletidas no Orçamento, é possível concluir que este é também ideológico e político.

Pode-se dizer que, as leis orçamentárias podem também ser um veículo de redistribuição da renda nacional, reduzindo a desigualdade de patrimônio e rendas das pessoas, seja pela criação das receitas, seja pela realização de despesas. Trata-se da chamada Teoria do Filtro, segundo a qual o orçamento age como sistema hidráulico que

⁵ Tradução livre: Não há tributação, sem representação

aspira parte das rendas e capitais dos particulares e devolve-os numa redistribuição diferente. (HARADA, 2020, p. 93)

Sendo assim, o orçamento não só é capaz de promover a racionalidade econômica e gerar eficiência na gestão de recursos públicos, mas, também, definir políticas sociais, fazendo a diferença no desenvolvimento de um país. É sob essa perspectiva que analisaremos o orçamento sensível ao gênero adiante.

As normas constitucionais preveem três espécies de leis orçamentárias: o plano plurianual (PPA); a de diretrizes orçamentárias (LDO) e o anual (LOA). O primeiro estabelece os objetivos e as metas da Administração com referência às despesas de capital e outras equivalentes de duração continuada. Já a segunda, se volta para o exercício subsequente, ou seja, para as metas e as prioridades da Administração no tocante às despesas de capital para o ano vindouro, além de dispor as alterações da legislação tributária. Por fim, o anual, deve prevê o orçamento fiscal dos três Poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações, e bem assim a seguridade social.

Cumpridos os rituais e procedimentos legais, as regras orçamentárias ganham vigência e eficácia e os entes públicos devem se comprometer a observá-las, sob pena de serem punidos por crime de improbidade administrativa. A Lei Complementar n. 101/2000, institui normas de finanças públicas, estabelecendo parâmetros rígidos na gestão de recursos financeiros, detalhando medidas já previstas na Lei 4320/64 e principalmente exigindo maior transparência no gerenciamento do orçamento.

Dentre os muitos princípios que regem as leis orçamentárias destacaremos as seguintes, os quais vão ao encontro dos objetivos deste estudo:

i) O Princípio do equilíbrio orçamentário, segundo o qual as leis orçamentárias não possuem fim em si mesmas, mas servem para equilibrar a economia e por conseguinte para promover o desenvolvimento do país, como falaremos melhor adiante.

ii) Princípio da Unidade: Esta norma estabelece que os documentos orçamentários, apesar de múltiplos, deve ser visto como um só, contemplando, por exemplo todos entes federais: Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; orçamento de investimento das empresas estatais; orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Sob uma outra perspectiva, deve-se entender que todas as leis orçamentárias devem perseguir um mesmo propósito e buscar realizar valores comuns, como, por exemplo, a equidade de gênero.

Como afirma HARADA (2022, p. 97):

Hoje, o princípio da unidade orçamentária não mais se preocupa com a unidade documental, mas com a unidade de orientação política, de sorte que os orçamentos se estruturam uniformemente, ajustando-se a um método único, vale dizer, articulando-se com o princípio da programação.

Ao nosso ver, a expressão “unidade de orientação política” pode ser interpretada de forma mais ampla, ou seja, não só considerando a sua homogeneidade estrutural,

mas também material. Em outras palavras, pensamos que esse princípio realça a natureza instrumental de orçamento, fazendo com que todos os documentos dessa natureza sirvam a um só objetivo, qual seja, a satisfação das necessidades coletivas, como a paridade de gênero, rumo ao desenvolvimento sustentável.

Outro princípio que nos interessa é o da transparência, o qual determina que o Executivo estabeleça o mecanismo que permita ao cidadão o acesso aos dados relativos à execução orçamentária. O Ministro Gilmar Mendes concluiu que o “princípio da transparência fiscal é norma estruturante do Estado Democrático de Direito brasileiro” (HARADA, 2022, P. 98) Portanto, considerando que o orçamento é importante ferramenta de controle e fiscalização de gasto público pelo povo, este princípio torna-se um instrumento do exercício de cidadania.

No mesmo diapasão, a Lei Maior exige que a administração pública respeite o Princípio da publicidade inclusive na elaboração e execução das leis orçamentárias, o que faz total sentido quando o titular do poder é o povo e este precisa acompanhar os gastos dos seus próprios recursos, razão pela qual precisa acompanhar cada passo do processo de execução orçamentário, principalmente quando estamos falando de estratégias específicas, como a que ora estudamos.

Por fim, antes de passarmos para os próximos capítulos, faz-se necessário ressaltar que dada a importância dos orçamentos para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento do país, o nosso ordenamento jurídico previu forte esquema de controle interno e externo, a fim de evitar que eles sejam desrespeitados, haja vista que não se trata do descumprimento de uma regra qualquer, mas sim daquelas que gerarão forte impacto na evolução da sociedade como um todo e na sobrevivência dos grupos minorizados.

Nos dias atuais, a partir do movimento neo constitucionalista, onde a perspectiva moral, vale tanto ou mais que a legal, tal controle deve observar tanto o respeito à legalidade, quanto à observância da legitimidade, a qual reflete a soberania popular, razão pela qual a fiscalização deve examinar o mérito do ato praticado pelo agente público para detectar possível desvio de finalidade. Portanto, uma despesa que leve à desigualdade de gênero ou mesmo a mantenha deve ser rechaçada.

Feitas essas considerações mais genéricas sobre as leis orçamentárias, passaremos a tratar mais propriamente das questões de gênero a fim de que possamos entender a sua relação com o desenvolvimento sustentável e a necessidade ou não do orçamento sensível ao gênero, visando a equidade desta natureza.

2. GÊNERO PERFORMÁTICO

Antes mesmo de Butler se utilizar da expressão “performance” para qualificar o gênero, Beauvoir já havia proferido a celebre frase: não se nasce mulher, torna-se mulher (BEAUVOIR, 2009, vol. 01, versão kindle), a qual conecta essas duas autoras que marcaram suas respectivas épocas.

A frase escrita por aquela que se tornou, talvez, a maior representação do feminismo do seu tempo, deixa claro que a condição feminina não é algo nato ou dado, mas

sim construído. Mas, quem nos forjou ou deu início a essa empreitada? Como se deu esse processo?

Segundo LERNER (2019) somos coadjuvantes de uma história patriarcal contada por homens e para homens, onde não há espaço para o protagonismo feminino, fazendo parecer que nós nunca tivemos uma participação ativa na evolução da humanidade, o que não é verdade. A partir desta perspectiva instala-se uma relação hierárquica entre homens e mulheres, em que nós fomos invisibilizadas, parecemos naturalmente frágeis, incapazes de termos vontade própria, dependentes da força masculina, e com papéis sociais bastante definidos, usualmente associado ao cuidado, sobre o qual falaremos mais adiante.

Construiu-se, há séculos, uma sociedade sexista e binária, onde a reprodução desse olhar sobre os gêneros constituiu os estereótipos femininos e masculinos. O professor Adilson Moreira afirma que estereótipos culturais “são representações criadas por grupos majoritários, segmentos que têm o poder simbólico e político para construir e difundir sentidos culturais.” (MOREIRA, 2020, p. 329).

A partir desses sentidos forjados segundo os padrões estabelecidos pelas classes dominantes, a sociedade estabeleceu funções, comportamentos, modos de vestir, objetos adequados para homens e mulheres e depositou em cada um deles e delas a certeza de que supririam aquelas expectativas. Neste cenário, mulheres vestem rosa, são delicadas, dóceis, gostam de cuidar, de estudar e trabalhar, mas a prioridade será sempre a família. Já os homens vestem azul, são fortes, viris e responsáveis pelo provimento da sua família, por isso o trabalho passa a ser a sua prioridade.

É importante lembrar que, a construção desses padrões de masculinidade e feminilidade se dão a partir de arranjos arbitrários no campo intelectual e artístico (MEAD, 2015, p. 273) Tais suposições, formadas explicita ou implicitamente, ao longo do tempo nos fazem acreditar que elas são inatas e por isso imutáveis.

A fim de desconstituir essa visão natural da sexualidade, Beauvoir traz inúmeros exemplos de outras espécies em que a relação de hierarquia entre macho e fêmea difere do nosso. Tais como: o pardal macho é responsável por chocar os ovos; entre os equinos, o garanhão e a égua se equiparam quanto à agilidade (BEAUVOIR, 2009). Assim, não se sustenta, ao nosso ver, a ideia de que as mulheres nasceram com seus destinos traçados para desempenhar certas funções, dentre elas, a do cuidado.

Nestes termos, vale a provocação de Beauvoir: “Se a função de fêmea não basta para definir a mulher, se nos recusamos também a explicá-la pelo “eterno feminino” e se, no entanto, admitimos, ainda que provisoriamente, que há mulheres na Terra, teremos que formular a pergunta: o que é uma mulher? ” (BEAUVOIR, 2009, Versão Kindle)

Talvez não cheguemos a essa resposta de forma objetiva e definitiva, até por que somos múltiplas e diversas, mas certo é, como dizia Beauvoir (2009, versão kindle) que: “O termo “fêmea” é pejorativo não porque enraíza a mulher na Natureza, mas porque a confina no seu sexo.”

Acerca dessa ideia, Butler sustenta que gênero e sexo estão dissociados:

O sexo não causa o gênero; e o gênero não pode ser entendido como expressão ou reflexo do sexo; aliás, para Beauvoir, o sexo é imutavelmente um fato, mas o gênero é adquirido, e ao passo que o sexo não pode ser mudado — ou assim pensava ela —, o gênero é a construção cultural variável do sexo, uma miríade de possibilidades abertas de significados culturais ocasionados pelo corpo sexuado. ((BUTLER, 2018)

Beauvoir (2009, versão kindle) relembra Merleau-Ponty, ao dizer que o homem não é uma espécie natural, mas uma ideia histórica. Porém, devemos lembrar que, ao longo da história, a personagem feminina foi escrita a partir do homem, tal como ela mesmo afirma (2009, Kindle):

O homem representa a um tempo o positivo e o neutro, a ponto de dizermos “os homens” para designar os seres humanos, tendo-se assimilado ao sentido singular do vocábulo latino vir o sentido geral do vocábulo homo. A mulher aparece como o negativo, de modo que toda determinação lhe é imputada como limitação, sem reciprocidade.

Com isso, essa autora deixa claro que a mulher é reificada a partir de quem conta a história. Segundo aquela filósofa: “Os homens dizem “as mulheres” e elas usam essas palavras para se designarem a si mesmas: mas não se põem autenticamente como Sujeito.” (BEAUVOIR, 2009, Kindle)

É por esse fator histórico-cultural, que Butler entende ser o gênero performático, ou seja, é a execução de um papel social, construído historicamente a partir de uma narrativa formulada pela classe dominante. Em sendo a nossa sociedade patriarcal, quem dita as regras e determina como as mulheres devem ser e agir são os homens, de modo que nós estejamos a serviço dos seus objetivos, assumindo personagens, aparentemente, coadjuvantes para que eles possam permanecer desempenhando os seus personagens principais.

3. A PARTICIPAÇÃO DA MULHER PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Essa alteridade feminina, isto é, a construção da mulher como o que não é homem, causa inúmeros impactos para a existência da mulher, dentre elas a assunção da síndrome da impostora, inicialmente apresentado por Pauline Clance e Suzanne Imes, a qual corresponde a uma auto distorção acerca das habilidades femininas. Uma subestimação das suas capacidades intelectuais ainda que os outros possam atestar a sua excelência. Quem dela sofre se vê como inferior, quando se compara aos seus pares. Nutre constante sensação de inadequação e inferioridade (CLANCE E IMES, 1988).

Pelo cenário que descrevemos acima, isto é, em uma sociedade patriarcal, não nos surpreende que a síndrome de impostora atinja majoritariamente às mulheres. Ora, se sociedade confere aos seres masculinos o lugar de protagonista, ao mesmo tempo que forja à mulher o lugar do outro, do que não é homem, é esperado que essa narrativa leve às pessoas do gênero feminino a crerem nessa inferioridade, assim como se considerarem incapazes de figurar em espaços construídos para homens, como os de tomada de decisão. Portanto, ao nosso ver, esse não é um fenômeno individual, mas sim resultante de uma construção coletivamente machista.

Um estudo realizado conjuntamente por Tanja Hentschel (TSM, ABS e UA); Madeline E. Heilman (NYU) e Claudia V. Peus (TSM), chegou à conclusão de que as mulheres tendem a se enxergar de forma mais estereotipada, menos assertivas e incapazes de assumir lideranças, em oposição à forma como os homens se veem.

Este discurso sexista hegemônico masculino faz com que as mulheres se sintam inadequadas, incapazes e inferiores em todos os ambientes distintos daquele que lhe foi “naturalmente” destinado: o doméstico, levando-as a crer que são típicas impostoras no mercado de trabalho.

Tal crença leva à baixa participação feminina nos espaços públicos (sejam estatais ou corporativos). Prova disso é que, em 2020 a Revista Fortune trouxe o dado de que apenas 37 mulheres ocupavam o cargo de *Chief Executive Officer* - CEO nas 500 maiores empresas americanas (HINCHLIFFE, 2020). Embora ínfimo, este número foi comemorado, já que em 1998, esse número era de apenas duas mulheres.

Outra consequência desta estrutura é o fato de que, segundo a Oxfam, os homens detêm 50% (cinquenta por cento) a mais da riqueza mundial que as mulheres. A mesma pesquisa constatou que as mulheres ocupam apenas 18% dos cargos de ministro de governo e 24% das funções parlamentares em todo o mundo. (OXFAM, 2020)

Como dissemos acima, a forma como os estereótipos masculinos e femininos foram construídos socialmente, levaram as mulheres a assumir grande parte do trabalho do cuidado. Segundo a Oxfam, ao longo de todo o mundo, mulheres e meninas dedicam 12,5 (doze vírgula cinco) bilhões de horas todos os dias ao trabalho de cuidado. Esta tarefa, corresponde ao valor monetário global de US\$ 10,8 (dez trilhões e oitocentos bilhões de dólares) por ano, montante superior ao proporcionado pelo setor de tecnologia. Ainda assim, deve-se ressaltar que, essa cifra é subestimada, já que tal cálculo tomou em conta apenas o salário mínimo e não o que essas mulheres justamente deveriam receber (OXFAM, 2020). Sendo assim, pode-se dizer que o trabalho doméstico e não remunerado é responsável pela manutenção do remunerado, isto porque o trabalho feminino está a serviço dos homens brancos e heterossexuais que ocupam a maioria dos cargos tomadores de decisão.

Como se não bastasse, a dedicação ao trabalho doméstico acaba afastando 42% (quarenta e dois por cento) das mulheres do mercado de trabalho formal, o que também é causa da sua alta evasão escolar. (OXFAM, 2020)

Este alto nível de desigualdade não prejudica apenas as mulheres, mas sim à todo o desenvolvimento mundial. Segundo Amartya Sen, um país desenvolvido não é apenas aquele com alto crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Para esse Nobel da Economia, desenvolvimento é sinônimo de liberdade política, econômica, social e de oportunidade (2010, p. 11). Um país rico é aquele em que todos os seus cidadãos gozam do mesmo acesso à saúde, educação, produção e possuem vida digna, além de terem espaço para desenvolver sua criatividade e onde os direitos humanos são respeitados.

Para esse autor indiano, a liberdade tem caráter constitutivo, na medida em que proporciona uma vida plena, ao mesmo tempo que assume natureza instrumental, já que segundo ele, uma liberdade leva à outra. Ele ainda aduz que as liberdades

econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem contrárias umas às outras, ou seja, o governante que foca no desenvolvimento econômico e esquece de promover o social está caminhando no sentido contrário ao crescimento do seu país (2010, p. 46).

Segundo Sen, faz-se necessário uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas de um país de forma interativa. Isto é, os planos governamentais devem considerar as inter-relações entre certas liberdades instrumentais cruciais, incluindo oportunidades econômicas, liberdades políticas, facilidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. (2010, p. 05)

Por outro lado, há que se remover as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (2010, p. 11)

Para comprovar a sua tese, Sen cita o seguinte exemplo:

Os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PNB per capita do que os de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas do que no primeiro. (SEN, 2010, p. 14)

Ademais, o respeito aos direitos humanos gera apoio ao desenvolvimento e exercício de habilidades ou capacidades fundamentais, ou seja, um espaço onde todos são respeitados, é também aquele onde todos podem se desenvolver plenamente e por consequência promover a evolução coletiva. Como demonstração dessa inter-relação entre a promoção de oportunidades e o desenvolvimento econômico, Sen afirma:

Analogamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica — em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres — sobre o comportamento das taxas de fecundidade. (SEN, 2010, P. 52)

Sendo assim, se compararmos os dados de desigualdade expostos acima com o conceito de desenvolvimento constituído por Amartya Sen, vemos que a promoção das liberdades sociais, políticas e econômicas é não só o meio, como deve ser o fim para desenvolvimento. Se nos voltarmos para o tema aqui trabalhado, podemos concluir que equidade de gênero é condição *sine qua non* para que possamos alcançar os níveis de evolução almejado.

4. ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como demonstramos no segundo capítulo, para que o Estado exista faz-se necessário que ele crie fontes de receita e as administre bem a fim de satisfazer

plenamente as necessidades da comunidade onde aqueles bens são gerados. Logo, podemos concluir que a sobrevivência do Estado está diretamente vinculada à criação e boa execução das leis orçamentárias.

Ocorre que até o início deste século, havia uma concepção de que as leis orçamentárias eram neutras, de modo que a criação de políticas públicas, por si só, não tinha o condão de causar impactos em outras esferas que não fosse a de classe. Da mesma forma que não se tinha a nítida percepção de que medidas que proporcionassem a equidade de gênero, por exemplo, pudesse gerar efeitos mais significativos no desenvolvimento do país. Porém, teorias como a de Amartya Sen provam o contrário, assim como o chamado orçamento sensível ao gênero.

A construção social dos gêneros; a condição de inferioridade em que as mulheres são colocadas e todos os efeitos que essa estrutura causa para a evolução profissional das mulheres; e, ainda considerando todos os dados que demonstram que a participação feminina no mercado de trabalho levaria a um mais rápido e sólido desenvolvimento do país, nos levam a crer que políticas públicas que visem a reparar essa disparidade e proporcionem maior equidade são prementes, como pode proporcionar o orçamento sensível ao gênero.

Segundo Diane Elson, o orçamento sensível ao gênero “Busca analisar qualquer forma de gasto público ou método para arrecadar recursos públicos, a partir da ótica do gênero, identificando as implicações e os impactos para a mulher e a menina, quando comparados com o homem e o menino” (ELSON, 2005, p. 02)

Trata-se, portanto de olhar para as leis orçamentárias sob uma perspectiva de gênero, compreendendo que nenhuma política pública é neutra e que qualquer gasto realizado pelo Estado pode gerar mais desigualdade, manter os níveis de disparidade entre homens e mulheres ou reduzi-lo. Ciente disso, deve-se empenhar todos os esforços para que as finanças públicas trabalhem em prol de uma sociedade mais equânime e, por conseguinte, mais desenvolvida à luz dos ensinamentos de Amartya Sen.

Não se trata, pois, de um orçamento voltado para as mulheres e sim de uma metodologia para pensar toda e qualquer receita e despesa sob uma perspectiva de gênero, ou seja, avaliar cada elemento das leis orçamentárias sob esse prisma. Consiste em um trabalho contínuo do seguinte questionamento: a realização desta despesa promoverá a equidade de gênero ou aumentará a desigualdade entre homens e mulheres?

Interessante notar que medidas como “a redução do tempo de um paciente no hospital” pode impactar na vida da mulher, na medida em que o retorno do paciente ao lar, provavelmente, demandará um cuidado que deverá ser exercido por aquela; Se o governo opta por reduzir os investimentos em transportes públicos, isto também gerará efeito diverso entre homens e mulheres, já que pesquisas revelam que estas utilizam mais este veículo que aqueles para resolver problemas domésticos (OXFAM, 2020).

A ferramenta ora apresentada pode ser aplicável em qualquer fase do orçamento: durante sua formulação, ao idealizar a destinação das receitas; no momento da aprovação do orçamento, direcionando efetivamente medidas em prol da equidade; durante a execução do orçamento, quando o Estado estará agindo em prol da redução da

desigualdade ou até mesmo na fase de avaliação orçamental, momento imprescindível para se verificar se o que foi pensado na fase de formulação realmente atingiu o objetivo alcançado.

Em recente palestra proferida no I Congresso Internacional de Tributação e Gênero -CONITEG, a professora Tathiane Piscitelli nos conta que, essa perspectiva ganhou força na Europa a partir de 2003 quando a União Europeia criou o Comitê Diretor para a igualdade entre mulheres e homens, e neste se estabeleceu o Grupo de Especialistas em Orçamento sensível ao Gênero (PISCITELLI, 2022).

E, acrescenta que nesse mesmo período, o Brasil também iniciava seus movimentos nesse sentido, ao criar a Secretaria Especial de políticas para as Mulheres da Presidência da República. Em 2004, foi criado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres na I Conferência Nacional de Políticas para as mulheres, o qual fazia expressa referência à necessidade de previsão daquela perspectiva nas leis orçamentárias.

Em 2008, o II Plano Nacional de Políticas Públicas reconhece o insucesso do primeiro plano e determina nova alocação de recursos para implementação de políticas para as mulheres. Em 2012, no Grupo Interinstitucional de Peritos em Estatísticas de Gênero tornou obrigatória a formulação de estatísticas segregadas por gênero pelo órgão, quando da análise de dados estatísticos e, no ano seguinte, o III Plano Nacional de Políticas para as mulheres estimulou a criação de mecanismos que possibilitassem o monitoramento das ações orçamentárias relacionadas ao gênero.

O Plano Plurianual de 2016-2019 previa em seu artigo quarto que aquele PPA teria a redução das desigualdades inclusive de gênero como uma das suas diretrizes. O PPA de 2020-2023 trazia o Programa 5034 voltado para a proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos Direitos Humanos para todos. Já as LDOs de 2021 e 2022 faziam referência ao orçamento mulher, o qual exigia relatório anual e metodologia de acompanhamento de programas e ações.

Ainda assim, a professora da FGV/SP ressalta que, se olharmos de forma mais detida para o orçamento mulher de 2021, concluiremos que grande parte dos valores lá previstos não se voltam para políticas em prol exclusivamente das mulheres, mas beneficiavam homens e mulheres indistintamente. Logo, não podemos dizer que até então tivemos a efetiva implementação do Orçamento sensível ao gênero no Brasil.

É importante ressaltar que o FMI reconhece o sucesso deste instrumento em vários países como Etiópia, Equador e estabelece, a partir da análise de casos exitosos (citados entre parênteses), uma série de princípios que precisam ser seguidos, a fim de que tal projeto seja bem sucedido, tais como: i) esforço conjunto entre o parlamento, os ministérios e o meio acadêmico (Timor Leste e Reino Unido); ii) alinhá-lo com os Objetivos para o desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 (Marrocos e Afeganistão); iii) avaliar se a política fiscal está indo ao encontro da equidade de gênero (Austria, Irlanda, Finlândia e Espanha); iv) exigir o compromisso de todas as esferas do governo (Índia); v) O ministério das finanças deve estar à frente desta empreitada (Albânia, Coreia e Uganda); (KHAN E KOLOVICH, 2019)

Nesta matéria, resta claro ainda que não há bom êxito neste projeto se não houver transparência e principalmente monitoramento, criação e implementação de métricas de avaliação dos resultados das políticas que busquem a equidade de gênero (KHAN E KOLOVICH, 2019). Sendo assim, não basta idealizar um orçamento sensível ao gênero, mas se faz necessário executá-lo e averiguar sua real efetividade.

Consideramos que medidas como as descritas abaixo, podem promover a equidade de gênero e, por conseguinte, gerar maior desenvolvimento mundial:

- i) Políticas fiscais que reduzam a carga tributária e a regressividade da tributação sobre o consumo e serviço⁶;
- ii) Aumento no investimento na educação e saúde⁷;
- iii) Maior investimento nas atividades do cuidado⁸;
- iv) Medidas de preservação do meio ambiente⁹.

O relatório da Oxfam já citado, defende que voltar a atenção para o trabalho doméstico não remunerado, pode ser uma das grandes chaves do desenvolvimento, a medida que esse tempo e energia despendidos pelas mulheres poderiam ser melhor distribuídos entre todos que integram a sociedade e aquelas teriam a oportunidade de desempenhar outras funções mais dignas e que melhor contribuíssem para o seu aprimoramento e de toda a comunidade em sua volta. A esta política, os estudiosos deram nome de política dos “4R”, vez que baseada nos seguintes princípios:

1. Reconhecer o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago, que é realizado principalmente por mulheres e meninas, como um tipo de trabalho ou produção com valor real.
2. Reduzir o número total de horas dedicadas a tarefas de cuidado não remuneradas ampliando o acesso a equipamentos acessíveis, de qualidade e que economizem tempo e a infraestruturas de apoio à prestação de cuidado.
3. Redistribuir o trabalho de cuidado não remunerado de maneira mais justa dentro da família e, ao mesmo tempo, transferir a responsabilidade desse tipo de trabalho para o Estado e para o setor privado.
4. Representar cuidadoras mais marginalizadas, garantindo que participem ativamente do desenho e da implementação de políticas, serviços e sistemas que afetam suas vidas. (OXFAM, 2020, P. 15)

Considerando que o trabalho do cuidado é desenvolvido majoritariamente pelas mulheres, medidas que considerem os 4Rs acima, bem como as outras políticas citadas

⁶ Sabe-se que os produtos considerados femininos possuem maior base de cálculo que os tidos como masculinos. Este fenômeno consumerista se denomina de Pink Tax e tem impacto no âmbito tributário, gerando maior carga tributária para as mulheres, o que se agrava pelo fato das mulheres ganharem menos que os homens e terem menos oportunidade de emprego.

⁷ Pesquisas demonstram que mulheres são obrigadas a deixar as escolas para cuidar dos seus familiares, o que impacta no seu progresso escolar, profissional e, pelas razões apresentadas acima, isto causa efeitos danosos no desenvolvimento da sociedade como um todo. (OXFAM, 2020)

⁸ Estima-se que até 2030 mais de 200 milhões de idosos, crianças e adolescentes de 6 a 14 anos precisarão de cuidados, os quais, como dissemos acima, são realizados majoritariamente por mulheres. (OXFAM, 2020);

⁹ Até 2025, 2,4 bilhões de pessoas no mundo poderão viver sem água, o que sobrecarregará ainda mais as mulheres que deverão percorrer ainda maiores distâncias para terem acesso a esse recurso natural em escassez. Ao mesmo tempo que se prever que as mudanças climáticas reduzirão os alimentos, o que promoverá mais doenças e exigirá mais cuidado por parte das mulheres. (OXFAM, 2020)

neste artigo, poderão levar a uma maior equidade de gênero e por conseguinte ao desenvolvimento sustentável, razão pela qual compreendemos que orçamento sensível ao gênero pode ser uma grande ferramenta para tanto.

CONCLUSÃO

Nas linhas acima, vimos que as leis orçamentárias têm papel fundamental na vida em sociedade. É muito mais que um documento contábil financeiro. Podem ser consideradas verdadeiros instrumentos de exercício da cidadania, em países democráticos e republicanos como o nosso, onde o povo é o titular do poder e utiliza aquelas leis como meio de fiscalização e realização das necessidades coletivas. Portanto, podemos dizer que os orçamentos são instrumentos ideológicos e políticos que podem ser utilizados, inclusive, para promover maior equidade de gênero a depender das prioridades estabelecidas na sua idealização.

Em seguida, pudemos refletir sobre a construção social dos gêneros masculino e feminino e o quanto os papéis performados pelas mulheres lhes prejudicam e geram danos para o desenvolvimento de toda a sociedade se associarmos que este consiste na promoção de liberdades e oportunidades para todos, tal como defende Amartya Sen. Logo, uma sociedade desigual não é terreno fértil para a evolução econômico-social de uma coletividade, razão pela qual precisamos criar ações afirmativas que vá de encontro ao cenário cultural construído. Isto é, que reparem as perdas causadas diretamente, às mulheres e indiretamente a todos que fazem parte de uma sociedade patriarcal.

Por fim, esperamos ter demonstrado que o orçamento sensível ao gênero pode ser uma ferramenta eficaz de compensação dessas desigualdades ocorridas na sociedade e de promoção do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 397.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. tradução Sérgio Milliet. - 2.ed. - Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2009. 2v, Edição Kindle.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução Renato Aguiar. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. Edição Kindle.

_____. Desfazendo gênero. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

CLANCE. Pauline Rose; IMES. Suzanne. **“The Imposter Phenomenon in High Achieving Women: Dynamics and Therapeutic Intervention”**. Psychotherapy Theory, Research and Practice. Volume 15, #3, 1978. Disponível em: https://paulineroseclance.com/impostor_phenomenon.html. Acesso em: 15.07.2020.

CLANCE, Pauline Rose; O'Toole, M. A. **The imposter phenomenon: An internal barrier to empowerment and achievement.** In E. D. Rothblum and E. Cole (Eds.), Treating Women's Fear of Failure. New York: Haworth Press, 1988. Disponível em https://paulineroeclance.com/impostor_phenomenon.html. Acesso em 15.07.2020.

ELSON. Diane. **Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos.** Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 161-178 Abr/Jun 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1545/1/2005%20Vol.56%2Cn.2%20Elson.pdf>

EQUAL MEASURE 2030. **Harnessing the Power of Data for Gender Equality - Introducing the 2019 EM 2030 SDG Gender Index.** 2020. Disponível em: https://www.equalmeasures2030.org/wpcontent/uploads/2019/07/EM2030_2019_Global_Report_English_WEB.pdf, acesso em 16 dez 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** São Paulo: Grupo GEN, 2021.

HENTSCHEL. Tanja et al. **The Multiple Dimensions of Gender Stereotypes: A Current Look at Men's and Women's Characterizations of Others and Themselves.** Frontiers in Psychology. Vol. 10, artigo 11, 2019. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6364132/pdf/fpsyg-10-00011.pdf> Acesso em 15.07.2020.

HINCHLIFFE, Emma. **The number of female CEOs in the Fortune 500 , hits an all-time record in FORTUNE 500,** 18/05/2020. Disponível em: <https://fortune.com/2020/05/18/women-ceos-fortune-500-2020/>. Acesso em 21.08.20

KHAN. Zohra. **KOLOVICH.** Lisa. **Faça as contas: as mulheres devem ser incluídas nos orçamentos do Estado.** IMF Blog. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/Blogs/Articles/2019/03/06/blog-do-the-math-include-women-in-government-budgets> Acesso em 22.12.2022

OLIVEIRA. Daniela Olimpo de. **Orçamento (in)sensível ao gênero no Brasil – uma análise do Relatório de Execução Orçamentária do Orçamento Mulher 2021.** Jota. São Paulo, 2022.

OXFAM. **Tempo de cuidar. O trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade.** Brasil, 2020. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/publicacao/tempo-de-cuidar-o-trabalho-de-cuidado-nao-remunerado-e-mal-pago-e-a-crise-global-da-desigualdade/?gclid=Cj0KCQiA-oqdBhDfARIsAO0TrGEnc9hhu3xs4ACGOSIrb2M74raxIbKqMXfeLNixc61g2xqX9_ZnweYaAmnqEALw_wcB

PISCITELLI, Tathiane. **Orçamentos sensíveis ao gênero no Brasil e no Exterior**. I CONITEG. Natal/RN, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=muin0rTJcbk&t=2776s>
Acesso em 22.12.2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de bolso, 2010