

ISSN 2675-9934

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (EACH/USP)

Nº 36 julho/2023

O I P P

Boletim de Políticas Públicas

Observatório Interdisciplinar
de Políticas Públicas «Prof. Dr. José
Renato de Campos Araújo» (OIPP)

Conselho editorial

Agnaldo Valentin
Alexandre Ribeiro Leichsenring
André Gal Mountian
Cristiane Kerches da Silva Leite
Graziela Serroni Perosa
José Carlos Vaz
Ursula Dias Peres
Valeria Barbosa de Magalhaes
Vivian Grace Fernández-Dávila Urquidi

Editor

André Gal Mountian

Vice-editor

Agnaldo Valentin

Produção e divulgação

Manuella Viveiros Leite

Contato

E-mail: boletimoipp@gmail.com

Rua Arlindo Bettio, 1000

03828-000

São Paulo/SP



Sumário

O perito cultural no âmbito das políticas culturais federais5

Daniel Caldeira de Melo, André Gal Mountian

A gestão dos programas culturais no estado do Rio de Janeiro..... 14

Elvis Felipe da Silva Oliveira, José Veríssimo Romão Netto

Governança orçamentária federal, as mulheres e a igualdade de gênero..... 20

Letícia Cavalcante dos Santos

O perito cultural no âmbito das políticas culturais federais

Daniel Caldeira de Melo¹, André Gal Mountian²

Introdução

Este artigo é um recorte da pesquisa desenvolvida no âmbito do mestrado em Gestão de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. O objetivo da pesquisa é compreender o avaliador de projetos culturais, que se apresenta como um dos atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas culturais, bem como, as consequências que a Lei Aldir Blanc, política cultural adotada de forma emergencial no contexto da crise sanitária de COVID-19, trouxe para este profissional. Aqui será apresentado uma parte da metodologia adotada que consistiu numa pesquisa documental sobre a constituição deste ator no âmbito do governo federal.

A tramitação dos projetos culturais e o parecerista na Lei Rouanet

As propostas culturais submetidas ao mecanismo de Incentivo a projetos culturais (Pronac)³ da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) podem ser apresentadas anualmente de 1º de fevereiro até 30 de novembro por meio do Sistema de Acesso às Leis

1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

2 Docente da graduação e do mestrado em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

3 De acordo com a Lei Rouanet, o Incentivo a projetos culturais visa financiar atividades culturais por meio da aplicação de um percentual do Imposto de Renda devido por meio de doações ou patrocínios (BRASIL, 1991).

de Incentivo à Cultura (Salic)⁴ (PAIVA NETO, 2017). A tramitação envolve a avaliação de uma equipe de admissibilidade que faz uma verificação em relação ao cumprimento dos requisitos das normativas e ao enquadramento entre faixas de renúncia fiscal do artigo 18, que corresponde ao abatimento integral do valor incentivado respeitado o limite dedutível da arrecadação de pessoa física ou jurídica, ou artigo 26, que estabelece percentuais limites para abatimento do valor incentivado no projeto (BRASIL, 1991).

Cumprida essa etapa, a proposta passa a ser um projeto que está apto a captar os recursos e tem sua autorização publicada no Diário Oficial da União (DOU). Uma vez que a captação alcance 10% do valor total autorizado, o projeto é encaminhado para análise técnica. Nesta etapa, o órgão executivo federal pode contratar profissionais peritos para emissão de parecer técnico quanto a aprovação total, parcial ou indeferimento. Por fim, o projeto é submetido à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) que recomenda a aprovação total, parcial ou indeferimento o projeto, bem como, julga os recursos dos proponentes em relação aos projetos que foram indeferidos na avaliação técnica (BRASIL, 1991; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2023; MINISTÉRIO DO TURISMO, 2023).

A primeira menção identificada a qualquer função de avaliador cultural foi localizada na Lei Rouanet no artigo 4º, § 4º, na qual estabelece que é facultado a contratação de peritos para realizar as análises e emitir os pareceres, podendo receber pró-labore, ajuda de custos e ressarcimento pelas despesas com o deslocamento (BRASIL, 1991). Contudo, chama a atenção que não

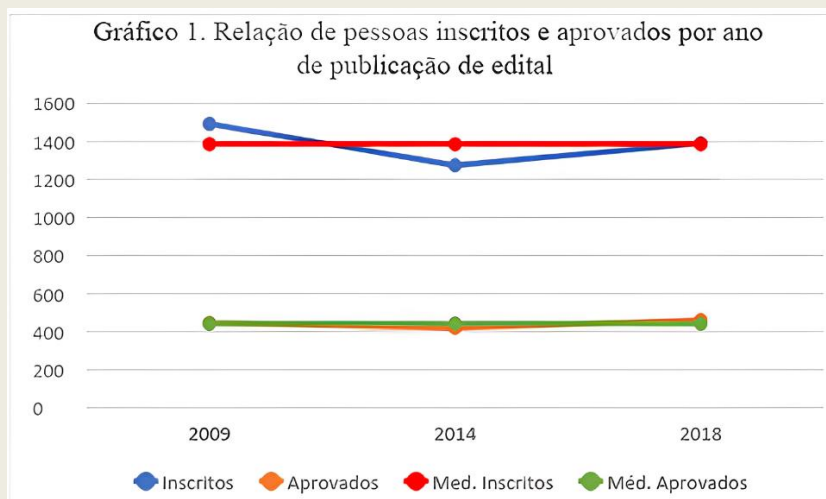
4 De acordo com o sítio da Lei da Incentivo à Cultura federal, o Salic é uma plataforma digital para cadastramento e tramitação de proposta cultural até sua prestação de contas, bem como, é o canal de oficial contato entre proponentes e o poder executivo federal (BRASIL, [2022a]).

foi localizada antes de 2009 nenhuma legislação que estabelecesse as regras para contratação desses peritos, com a definição do processo de seleção, o valor pago pelo serviço prestado e formas de distribuição dos projetos (HOLANDA; OLIVEIRA; MARTINS, 2021). Apenas com a publicação da Portaria nº 43/2009 do Ministério da Cultura, a regulamentação e a implementação do sistema de credenciamento de peritos no âmbito das políticas culturais federais foram estabelecidas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009a; 2009b). É importante destacar que o Plano Nacional de Cultura também propôs como estratégia a ampliação do uso de editais e comissões de seleção pública com a participação de representantes da sociedade na escolha de projetos incentivados (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

Segundo Holanda, Oliveira e Martins (2021) em 2009 foi aberto o primeiro chamamento público para pareceristas externos em âmbito federal, seguido por mais dois, um em 2014 e outro 2018. Em todos os editais⁵, forma estabelecidos como critérios de seleção a experiência profissional na área cultural de inscrição, a qualificação segundo titulação (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009b; 2014; 2018). Em relação ao número de profissionais que participam dos editais de chamamento público para avaliadores culturais, o primeiro edital do Ministério da Cultura em 2009 teve 1.492 inscritos, sendo que apenas 446 considerados devidamente credenciados. Em 2014, foram inscritos 1.275 e 419 credenciados. Por fim, em 2018, houve 1.390 inscritos e 460. Observa-se que houve uma pequena variação entre o número de

⁵ Foi realizado no âmbito da pesquisa de mestrado que embasou a construção deste artigo, foi realizado um levantamento no sítio eletrônico oficial do Ministério da Cultura e no Diário Oficial da União para localizar os referidos editais, resultados de homologação e credenciamento dos inscritos.

inscritos e aprovados nos três anos, mas a média de 1.386 inscritos e 442 aprovados, conforme pode ser visto no Gráfico 1.



Fonte: produzido pelos autores

No caso da Lei Rouanet, uma vez selecionado para compor o banco de pareceristas, os avaliadores culturais assinam termo de compromisso com o governo federal e passam a receber projetos para análise e emissão de parecer. Os projetos em geral são distribuídos para único perito, mas pode ter seus produtos (principal e secundários) desmembrados para outros avaliadores. A distribuição dos projetos, segundo as Portarias MinC nº 83/2011 e nº 39/2017, é feita pelas áreas técnicas do órgão federal responsável pelas políticas culturais e deve garantir a isonomia entre os pareceristas e a quantidade de projetos recebidos, bem como, a rotatividade entre os profissionais. Os pareceres são emitidos na plataforma Salic dentro de um prazo de dez dias corridos, que pode ser prorrogado uma vez. Caso durante a avaliação sejam necessárias informações ou explicações complementares, os proponentes podem ser diligenciados para responder as questões apresentadas pelo perito (BRASIL, 1991; MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011; 2017).

A análise técnica deverá ser concisa e coerente, abordando os critérios estabelecidos nas normativas, quais sejam: a adequação das estratégias de ação com os objetivos do projeto cultural; as medidas de acessibilidade, democratização do acesso e contrapartida social previstas no projeto; a repercussão local, regional, nacional e internacional do projeto, conforme o caso; a compatibilidade dos custos previstos com os preços praticados no mercado da região de execução do projeto cultural; aos critérios e limites de recursos destinados ao custeio da captação, divulgação e administração do projeto; o atendimento das especificações técnicas de cada segmento cultural. O valor pago pelo serviço prestado varia conforme três níveis de complexidade dos projetos, definidos a partir do número de produtos culturais, valor máximo e quantidade de itens na planilha orçamentária, sendo R\$ 300,00 para projetos de baixa complexidade, R\$ 800,00 para média complexidade e R\$ 1.650,00 para alta complexidade. O pagamento pelo serviço prestado acontece após aprovação do projeto pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011; MINISTÉRIO DA CULTURA; 2017).

Breves conclusões sobre os avaliadores nas políticas públicas federais de cultura

Embora as políticas públicas culturais, como conhecidas hoje, tenham iniciado com a Lei nº 7.505/1986 (Lei Sarney), com a instituição do primeiro mecanismo de incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal, foi a Lei Rouanet que definiu o procedimento para apresentação e avaliação de projetos culturais; inclusive, reconhecendo a função do perito no processo de seleção dos projetos a serem incentivados. Contudo foi apenas a partir

de 2009, com a publicação do primeiro edital federal e da Portaria nº 43/2009, que aconteceu formalização e publicização do processo seletivo desses profissionais.

A importância do avaliador cultural tem se ampliado após promulgada da Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017/2020), que criou uma política cultural, voltada para minimizar o impacto da crise sanitária.

Referências Bibliográficas

Breves conclusões sobre BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pro-nac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 dez. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

Secretaria Especial da Cultura. **Salic**. [Brasília], [2022a?]. Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/ferramentas/#:~:text=Salic,execu%C3%A7%C3%A3o%20e%20presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20contas>. Acesso em: 30 jul.2022.

HOLANDA, C.; OLIVEIRA, C. M.; MARTINS, A. S. Um olhar de fora: A emergência do parecerista externo na análise de projetos em editais de fomento à cultura. In.: KAUARK, G.; NUSSBAUMER, G. (Coord.). **Diálogos sobre Gestão Cultural**. Salvador: Pinaúna, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/61476278/Um_olhar_de_fora_a_emerg%C3%Aancia_do_parecerista_externo_na_an%C3%A1lise_de_projetos_em_editais_de_fomento_%C3%A0_cultura. Acesso em: 30 jun. 2022.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Portaria Minc nº 43, de 09 de julho de 2009. Aprova o Regulamento referente à implementação do Sistema de Credenciamento de peritos no âmbito do Sistema MinC. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 jul. 2009a. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos-se_cult/2009/portaria-minc-no-43-de-9-de-julho-de-2009. Acesso em: 19 out. 2021.

Edital de credenciamento nº 1/2009b. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13. Jul. 2009. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2009/07/publicacao-do-dital-de-credenciamento-edital-e-anexos.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2022.

Portaria MinC nº 83, de 8 de setembro de 2011. Define as regras de classificação e distribuição de projetos ou produtos culturais entre peritos, bem como procedimentos e competências relativas à implementação do Sistema de Credenciamento, no âmbito do Sistema MinC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 set. 2011a. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos-se_cult/2011/portaria-minc-no-83-de-8-de-setembro-de-2011. Acesso em: 30 jul. 2022.

Edital de credenciamento nº 1/2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 set. 2014. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1197198/arquivo+meclado.pdf/be1a6b12-ac85-48cb-a0dc-e0192e61ea35>. Acesso em: 17 de jul. 2022.

Portaria MinC nº 39, de 12 de abril de 2017. Define as regras de gestão do Banco de Pareceristas, de classificação e distribuição de projetos culturais, bem como de procedimentos de análise e emissão de pareceres técnicos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 abr. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-se-cult/2017/portaria-minc-no-39-de-12-de-abril-de-2017>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Editais de credenciamento de pareceristas nº 1/2018. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 set. 2014. Disponível em: https://plataforma9.com/upload/2018/01/SEI_MINC-0477414-Edital_Alterado.pdf;j_sessionid=BED4373FC238B45B5836EB2D40D85198. Acesso em: 17 jul. 2022.

Instrução Normativa MINC nº 1, de 10 de abril de 2023. Estabelece procedimentos relativos à apresentação, à recepção, à seleção, à análise, à aprovação, ao acompanhamento, ao monitoramento, à prestação de contas e à avaliação de resultados dos programas, dos projetos e das ações culturais do mecanismo de Incentivo a Projetos Culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

Diário Oficial da União. Brasília, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-minc-n-1-de-10-de-abril-de-2023-476028057>. Acesso em: 16 jul. 2023.

PAIVA NETO, C. B. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). **Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estado e distrito federal**. Salvador: Edufba, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/25648/1/financiamento-fomento-cultura-Brasil-cult26-RI.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023. Dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura. **Diário Oficial da União** Brasília, 24 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11453.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

A gestão dos programas culturais no estado do Rio de Janeiro

Elvis Felipe da Silva Oliveira⁶, José Veríssimo Romão Netto⁷

Introdução

Este texto traz parte da minha atuação profissional e trajetória de vida pessoal, e visa compreender os resultados de programas de Estado sob a juventude carioca, com ênfase em dois programas: O Caminho Melhor Jovem, através do Plano de Autonomia Territorial – um edital para execução de projetos em favelas com Unidades de Polícias Pacificadoras e o Territórios Culturais RJ/Favela Criativa, através do edital Geração Cultura. Ambos são programas de incentivo à produção cultural voltados para as favelas do Rio de Janeiro, sobretudo com foco em jovens produtores, agentes e movimentos culturais. Com início em 2014 e encerrados em 2017 com a finalização dos projetos contemplados em 2016, esse é o período temporal trabalhado neste artigo. Os dados apresentados buscam abranger os resultados das políticas de cultura com o recorte para juventudes periféricas e seus impactos na produção cultural de favelas, sendo possível mensurar os impactos positivos gerados através dos muitos projetos contemplados, tendo um amplo recorte territorial.

Parto do começo dessa experiência, onde atuei enquanto um dos fundadores de um movimento cultural criado pela juventude *rockeira* de Rio das Pedras, comunidade localizada na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. A fundação do Cine e Rock na Praça surgiu a partir de uma demanda coletiva por espaços

6 Mestrando em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo (EACH / USP).

7 Docente no curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo (EACH / USP).

de convivência social, além da desmitificação de que todo *rockeiro* seria usuário de drogas, através de um pré-julgamento por medo, repulsa ou até mesmo preconceitos com a juventude. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma ocupação cultural pelos integrantes do movimento, assumindo um conjunto de praças e um prédio do CRAS – Centro de Referência e Assistência Social, que estava abandonado durante alguns anos e que, posteriormente, se tornou a sede do coletivo (OLIVEIRA e FERREIRA, 2019). Os jovens haviam sido expulsos dessa mesma praça pública localizada na comunidade meses antes por parte dos milicianos. Isto fez com que migrassem entre muitos espaços do território que, desde sua fundação em meados da década de 1960, é controlado por forças extraoficiais.

Ao longo dos anos, esse poder paralelo se constituiu de militares e ex-militares, oficiais do corpo de bombeiros, policiais civis e militares, assim como agentes penitenciários e outros componentes estatais ligados à “segurança pública”. Conhecido como milícia, era intitulada até 2007, quando houve uma série de atentados a seus contraventores, como “mineira”, em alusão à polícia de Minas Gerais no período da ditadura militar e seu violento modo de ação.

Conflitos de poder e disputas por territórios

Assim como a minha trajetória foi iniciada em meio a situações conflituosas e de disputas em meio ao território, outros jovens periféricos se encontram na mesma situação. É grande o número de comunidades ocupadas por facções responsáveis pelo tráfico de drogas e pela milícia, que se estabeleceu nos últimos anos em diversos locais do Estado. Segundo dados levan-

tados no ano de 2020 pelo jornal El País sobre os casos de “controle social e paralelo” aos moradores da cidade do Rio de Janeiro,

As milícias cariocas já controlam 25,5% dos bairros do Rio de Janeiro, em um total de 57,5% do território da cidade. As três principais facções criminosas do tráfico de drogas — Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos — possuem juntas o domínio de outros 34,2% dos bairros e 15,4% do território. Ao todo, 3,7 milhões de pessoas vivem em local controlado por algum grupo criminoso, ou o equivalente a 57,1% da população (REBELLO, El País, 2020).

Essa pesquisa se atravessa em contexto de conflitos de poder e de participação social. Por meio dos programas para juventudes existentes à época, fui criando interesse pela produção cultural, o que me levou à busca de diversos editais para o nosso movimento cultural, mas também à minha própria formação, resultando na graduação em Produção Cultural, no Instituto Federal do Rio de Janeiro, e agora no mestrado em Gestão de Políticas Públicas, indo à fundo ao entendimento das políticas públicas e de sua conceituação.

Essa vivência no território foi atravessada por programas de cultura e juventudes estudados, não somente como beneficiário das ações formativas proporcionadas por eles, mas principalmente como proponente contemplado através de projetos culturais, que nos deu a oportunidade de obter a estabilidade de nossas ações. A partir dessas participações, o movimento pôde se estabelecer enquanto organização social, através de sua formalização, completando quase 10 anos de atividade ininterruptas dentro da comunidade, apesar de todas as disputas de poder enfrentadas ao longo desse período. Acredito que outros jovens foram e continuam sendo impactados diariamente por políticas públicas direcionadas à cultura, às juventudes e, sobretudo, às diversas periferias no Estado do Rio de Janeiro.

Projetos beneficiados, recursos financeiros e distribuição entre programas de cultura e juventude no Estado do Rio de Janeiro

Este artigo busca apresentar o contexto do fomento à cultura no Estado do Rio de Janeiro de 2014 a 2017. Este recorte temporal dará margem para análise da agenda política dos governos estaduais e municipais, sendo possível entender como a demanda dos movimentos sociais ocorreram e como os grandes eventos realizados na cidade tiveram influência sobre as políticas de cultura, além do programa de segurança pública das UPPs – Unidades de Polícias Pacificadoras, criado em decorrência do alto índice de violência no período para ocupação das favelas (ROCHA, 2019).

Os programas de incentivo à cultura nas regiões periféricas do Rio de Janeiro surgem em um contexto relacionado aos Megaeventos, a partir de 2014 com a Copa do Mundo e 2016 com os Jogos Olímpicos, proporcionando uma oportunidade para as autoridades estaduais e municipais demonstrarem seu compromisso e engajamento com coletivos, movimentos sociais e culturais que atuam nas periferias.

Neste período houve uma concentração de programas devido a cidade do Rio de Janeiro sediar os megaeventos. A receita estadual era distribuída através da Secretaria de Estado de Cultura, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – por um curto período – e da Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude. O programa Caminho Melhor Jovem com seu escopo formativo e localizado principalmente em territórios que possuíam Unidades de Polícia Pacificadora, o programa Territórios Culturais RJ/Favela Criativa e o Ações Locais, que foi um edital de premiação gerido pela Secretaria Municipal de Cultura do Rio.

Considerações finais

Os objetivos dos programas seriam, para além do atendimento e formação da juventude, o fomento e o incentivo aos projetos de jovens participantes. Esta seria uma maneira de aplicar a formação de maneira prática, através de editais de incentivo proporcionados pelos programas de cultura à juventude. Há uma relação direta entre as ações formativas e o benefício fiscal. Por meio do fomento, no entanto, é possível que haja, para além deste, uma relação indireta com a geração de trabalho e renda em comunidades cujos proponentes beneficiados fazem parte.

Estes são levantamentos parciais para a compreensão dos resultados gerados às juventudes de periferias do Rio de Janeiro. A pesquisa em desenvolvimento busca identificar os agentes culturais e as janelas de oportunidades geradas para os territórios, dos impactos dos projetos e programas implementados. Somente através do diálogo através de rodas de conversas e mapeamentos participativos poderá ser mensurado os resultados locais.

Referências

OLIVEIRA, Elvis Felipe da Silva. FERREIRA, Jéssica Oggioni Gomes. **DA OPRESSÃO A PRODUÇÃO: A ASCENSÃO DE UM MOVIMENTO CULTURAL NA COMUNIDADE RIO DAS PEDRAS**. In: XV ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2019. Disponível em: <http://www.xvencult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-484/112431.pdf>.

Acesso em: 16 jul. 2023

REBELLO, Aiuri. **Milícias já dominam um quarto dos bairros do Rio de Janeiro, com quase 60% do território da cidade.**

In: El País, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-19/milicias-ja-dominam-um-quarto-dos-bairros-do-rio-de-janeiro-com-quase-60-do-territorio-da-cidade.html#:~:text=As%20mil%C3%ADcias%20cariocas%20j%C3%A1%20controlam,15%2C4%25%20do%20territ%C3%B3rio>. Acesso em: 16 jul. 2023

ROCHA, Lia de Mattos. **Militarização e democracia no Rio de Janeiro: efeitos elegados da “pacificação” das favelas cariocas.** Revista Ensaios, vol. 14, jan-jun de 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensaios/article/download/40135/23115/135072>. Acesso em: 16 jul. 2023.

Governança orçamentária federal, as mulheres e a igualdade de gênero

Letícia Cavalcante dos Santos⁸

Introdução

O ciclo orçamentário é gerido por arranjos institucionais formais e informais com a finalidade de regular e orientar a provisão e a apropriação dos recursos públicos. Em conjunto, esses arranjos compõem a governança orçamentária, aqui entendida como estrutura deliberadamente composta por estratégias para o funcionamento do modelo orçamentário (COUTO e RODRIGUES, 2022).

A estrutura orçamentária, sobretudo do ponto de vista do arcabouço institucional da política fiscal, é afetada por questões alheias, direta ou indiretamente, relacionadas ao seu processo decisório, tais como as disputas político-ideológicas e o contexto macroeconômico (COUTO e RODRIGUES, 2022). De modo que, entre uma de suas implicações, destaca-se a própria discussão quanto ao papel do Estado (DWECK, 2022).

Desde 2014, com a ampliação do déficit fiscal e o aumento da dívida pública, o discurso da consolidação fiscal como medida prioritária para retomada do crescimento ganha espaço no país. Nessa linha, durante o governo Temer, se dá a implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como “Teto de Gastos”, que impõe um limite para o crescimento real das despesas primárias totais, com o objetivo de reduzi-las em percentual do Produto Interno Bruto (PIB) (DWECK, 2022).

⁸ Mestranda no Programa de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

Em termos práticos, esta política fiscal reduz as atribuições do Estado enquanto provedor do bem-estar social. O impacto sobre a capacidade de atuação estatal acaba por afligir de maneira desigual determinados grupos sociais, como as mulheres - em perspectiva interseccional - que, por sua vez, são mais dependentes de serviços públicos e da garantia de direitos básicos, nas mais variadas frentes de políticas públicas.

Nesse sentido, este ensaio busca discutir como uma dada configuração de governança orçamentária pode impulsionar ou impor obstáculos à promoção da igualdade de gênero. Para tanto, estrutura-se uma revisão dos regimes orçamentários, em trajetória, no Brasil e, em seguida, como o arcabouço institucional vigente pode acentuar desigualdades de gênero.

Governança orçamentária

Do ponto de vista conceitual, a governança orçamentária busca dar conta do agrupamento de instituições que definem o processo orçamentário, essas instituições, por sua vez, se constituem por meio de um conjunto de leis, normas, regras e práticas que manifestam os acordos em torno da arrecadação e alocação de recursos públicos (COUTO e RODRIGUES, 2022).

Nas palavras de Barcelos, Couto e Calmon (2022, p.77) "a estrutura de governança que regula as escolhas alocativas e orienta a efetiva implementação dessas decisões é essencial para o sucesso das políticas públicas". Isso porque, o arcabouço institucional arquitetado para governar a interação entre os diferentes atores que disputam o orçamento é uma das variáveis que aponta para a qualidade que o gasto público terá e, até mesmo, para a capacidade de funcionamento do próprio Estado.

No Brasil, é possível identificar quatro regimes orçamentários (DWECK 2022 cita BARCELOS, 2012), delimitados por mudanças nas regras e na concepção que delas se faz, sendo o primeiro deles marcado pela aprovação da Lei nº 4.320/64 - Lei Geral dos Orçamentos - que atribui ao orçamento caráter de planejamento e programação orçamentária, seguindo a perspectiva do Estado enquanto provedor de bem-estar social (DWECK, 2022).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), enquanto segundo marco na governança orçamentária, contribui com o fortalecimento do papel do Estado no planejamento, instituindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No âmbito fiscal, a CF/88 introduz a regra de ouro, que apresenta instrumentos de estrangimento do endividamento do Estado, inibindo que o governo se endivide para fazer frente às despesas correntes, que representam, em grande parte, as despesas sociais, protegendo aquelas voltadas aos investimentos e amortizações, as despesas de capital. A concepção keynesiana do uso da política fiscal para redistribuição de renda, papel anticíclico e manutenção do pleno emprego passa, então, a ser substituída pela ênfase na consolidação fiscal (DWECK, 2022).

Seguindo nessa linha, a terceira configuração orçamentária é representada pela Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe compromissos com metas fiscais, a partir de uma dada programação financeira, e busca constante pela geração de superávits. O quadro fiscal instaurado é classificado por Dweck (2022) como autodestrutivo, uma vez que para obter um resultado fiscal, é imposta uma contração fiscal tão forte que afeta a capacidade de crescimento econômico e, conseqüentemente, reduz ainda mais a arrecadação.

Por fim, o Teto de Gastos instaurado pela EC nº 95/2016, com o objetivo de redução das despesas públicas em percentual do PIB, a fim de reverter o quadro fiscal e permitir a retomada do crescimento econômico, sobreposto aos demais abordados até aqui, representa o

cenário mais restritivo possível, o que se deve ao contracionismo imposto às despesas e, portanto, constrangimento da ação do governo federal no estímulo à economia, impactando, sobretudo, as despesas discricionárias, especialmente, os investimentos públicos federais (DWECK, 2022).

A governança orçamentária e as mulheres

Tendo como ponto de partida a explanação colocada acima, nesta seção propõe-se a discussão acerca de como uma dada governança orçamentária e seus regramentos fiscais, podem atenuar ou acentuar desigualdades sociais, com ênfase para as desigualdades de gênero, considerando, para tanto, o regime fiscal atual, marcado pelo Teto de Gastos.

Ao limitar o gasto público até 2036, tendo como base os gastos de 2016, atualizado pela inflação, a EC nº 95/2016 inibe o crescimento real dos gastos governamentais para as próximas duas décadas, congelando as despesas primárias do governo, com exceção das despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida (SALVADOR, 2020; XAVIER, 2020).

Por serem a variável de ajuste para manter as despesas orçamentárias no teto estabelecido, como aponta Dweck (2022), as despesas discricionárias tiveram quedas superiores a 30% nos três primeiros anos de vigência, sendo as áreas mais afetadas, respectivamente: direito da cidadania; organização agrária; esporte e lazer; habitação; encargos especiais; e ciência e tecnologia.

O compromisso com a consolidação fiscal se manifesta também na distância entre despesas previstas e executadas. Em 2020, por exemplo, o déficit fiscal atingiu, de acordo com o Tesouro Nacional, o resultado negativo de R\$ 743 bilhões, apesar de recorde na trajetória apresentada até então, o resultado foi, aproximadamente, 10% menor do que o esperado (R\$ 831,8 bilhões), sendo que a maior parte desse valor correspondeu a despesas discricionárias previstas e não executadas, com destaque para R\$ 23 bilhões que se destinariam ao auxílio emergencial e, no entanto, não se concretizaram, em meio ao primeiro ano de pandemia por Covid-19.

As imposições advindas da EC nº 95/2016, que restringe ao mínimo às despesas primárias, responsáveis pela seguridade social, representam mais do que instrumentos técnicos de garantia da sustentabilidade fiscal, mas possuem caráter moral de desmantelo daquilo que é previsto e assegurado na CF 88, afirmando o discurso de que “*a constituição não cabe no orçamento*”.

Além dos sinais evidentes de desaceleração da economia brasileira, mesmo antes dos efeitos da pandemia de Covid-19, a redução das despesas, com o menor papel do Estado, tem

apontado para a ampliação das desigualdades e da pobreza (DWECK, 2022). Nesse cenário, desigualdades de gênero, raça/etnia e classe se aprofundam, uma vez que os efeitos gerados pela ausência do Estado não são neutros a essas categorias, pelo contrário, são danosos.

Políticas públicas específicas para as mulheres, por não se constituírem em áreas com garantia orçamentária, constitucional ou legal, são mais afetadas em meio aos contextos de ajustes fiscais, sendo suscetíveis às instabilidades de financiamento. De acordo com dados do SIGA Brasil, apresentados pelo Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos, entre 2019 e 2021 a execução

orçamentária do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, considerando o que foi realizado em perspectiva do montante autorizado, não ultrapassou 50% em nenhum dos anos.

Considerando a alta vulnerabilidade destes grupos da população agravada pela pandemia de Covid-19, a execução de apenas metade do recurso autorizado demonstra a falta de planejamento e até mesmo a omissão do governo federal, pois serviços urgentes que devem ser oferecidos no âmbito de estados, municípios e territórios deixam de ser financiados (p. 88, Inesc, 2022).

Desse modo, este ensaio buscou chamar atenção para a relação entre a governança orçamentária, entendida como um conjunto de instituições que regulam o processo orçamentário e os atores que dele participam, e a ação do Estado, dando ênfase para o arcabouço fiscal vigente - Teto de Gastos - e os efeitos de desigualdade que dele derivam ao priorizar a consolidação fiscal, em detrimento da área social.

Espera-se, assim, ter fornecido breve histórico para fomentar a discussão sobre como o Regime Fiscal Sustentável, ou o Novo Arcabouço Fiscal (PLP 93/2023), proposto pelo Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e em tramitação no Senado, avança nos pontos de esgotamento do regime vigente, em termos de sustentabilidade fiscal e compromisso social.

Referências Bibliográficas

DWECK, Esther. **Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento**. Em: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA ; Brasília : CEPAL, 2022.

BARCELOS, C.L.K; COUTO, L.F; CALMON, P.D.P. **Mudanças Recentes na Governança Orçamentária Federal: Um Novo Regime a partir da emenda constitucional N° 95.** Em: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro : IPEA ; Brasília : CEPAL, 2022.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. **Governança Orçamentária no Brasil: Mudança Institucional, Atores e Estratégias.** Em: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro : IPEA ; Brasília : CEPAL, 2022. INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. A Conta do Desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021. Brasília/DF, 2022.