

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.