



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

FLÁVIA MARIANE MARRA

**ORÇAMENTO PÚBLICO E DESIGUALDADE DE GÊNERO:  
uma análise das emendas parlamentares ao Plano  
Plurianual de Ações Governamentais do estado de Minas  
Gerais para o ciclo 2020-2023**

FLÁVIA MARIANE MARRA

**ORÇAMENTO PÚBLICO E DESIGUALDADE DE GÊNERO:  
uma análise das emendas parlamentares ao Plano  
Plurianual de Ações Governamentais do estado de Minas  
Gerais para o ciclo 2020-2023**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Francisco José Mendes  
Duarte

**FLÁVIA MARIANE MARRA**

**ORÇAMENTO PÚBLICO E DESIGUALDADE DE GÊNERO:  
uma análise das emendas parlamentares ao Plano  
Plurianual de Ações Governamentais do estado de Minas  
Gerais para o ciclo 2020-2023**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Flávia Mariane Marra**

PhD, Francisco José Mendes Duarte  
Professor-Orientador

PhD, Ana Paula Antunes Martins  
Professora-Examinadora

Brasília, 11 de dezembro de 2023

Ao meu amado pai e a minha querida mãe, dedico a conclusão desse curso de graduação, vocês contribuíram generosamente para eu chegar no caminho que estou agora.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, quero agradecer a Deus pela oportunidade que me foi concedida. Estar em uma universidade pública sempre foi um sonho de menina, mas quando era adolescente não pude persistir para realizar. Agora, adulta, retomei os estudos e concluo meu curso em uma instituição que tanto respeito e admiro.

Segundo, devo agradecer a minha família nuclear, meu pai, minha mãe, meus dois irmãos. Minha estrutura e base para aonde vou. Hoje, consigo entender muito mais a individualidade e jeito de cada um. Que a gente sempre se reencontre.

Ao meu companheiro de vida, parceiro de toda hora, João, que me ouviu falar incansavelmente sobre todos os meus projetos e ideias. Que me aguentou nos momentos mais pesados da minha existência e me fez perseverar em meio ao caos. Meu querido, você sempre terá minha eterna gratidão. Sei que não foi fácil aguentar minhas horas a fio dedicada a esse curso de graduação. Novamente, obrigada.

Ao meu orientador, professor Francisco Duarte, o qual conheci na matéria de orçamento público e fez com que eu me apaixonasse mais ainda pelo assunto. Ao senhor, tenho muita admiração e carinho, teve muita paciência comigo nos meus processos e me estendeu a mão por diversas vezes quando eu precisei, sei que tive um amigo mais do que um professor em vários momentos.

Aos (às) professores(as) do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB, que são todos incríveis, cada um na sua alçada. Meu muito obrigada por cada experiência vivida e figurinha trocada. Em especial, a professora Ana Paula Duarte, examinadora da minha banca, quem tenho também profunda admiração pela carreira e trajetória.

Por fim, à Universidade de Brasília, que me proporcionou momentos únicos de troca, como o Projeto Politeia do ICP, Observatório do Congresso, e tantas outras coisas. A UnB é linda.

*“A economia que não se preocupa com a justiça social  
é uma economia que condena os povos”*

Maria da Conceição Tavares

## RESUMO

Orçamento público é um dos instrumentos mais importantes dentro de qualquer governo. Por meio do orçamento, é possível avaliar as prioridades políticas de um Estado. As escolhas orçamentárias podem, portanto, ser as principais responsáveis na ampliação ou na redução das desigualdades sociais de gênero. Com o intuito de contribuir para o debate acadêmico a respeito de orçamento sensível de gênero ou a temática orçamento mulher, o presente estudo avalia tipo de emendas orçamentárias apresentadas por mulheres bem como evidencia as emendas que tiveram como intuito direto a redução da desigualdade de gênero ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023 do estado de Minas Gerais. Durante a pesquisa documental e qualitativa, a literatura mostrou a persistente visão estatal em relação as mulheres ainda por meio da ótica reprodutiva, e que, além disso, as mulheres parlamentares são vistas como mais propensas a discutir e se preocupar com temas majoritariamente relacionados à *soft politics* do que *hard politics*. Para poder responder a essa posição, foram analisadas as emendas parlamentares ao PPAG que tivessem sido protocoladas por mulheres. O esforço aqui empreendido vem no intuito de contribuir para essa temática que ainda carece de muita exploração considerando a importância e complexidade do assunto.

Palavras-chave: Orçamentos Sensíveis a Gênero; Políticas Públicas de Gênero; Políticas Públicas para as Mulheres; Plano Plurianual de Ação Governamental; Emendas parlamentares; *soft politics*; *hard politics*.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS - LOA, LDO e PPA .....</b>	<b>20</b>
<b>2.3 EMENDAS PARLAMENTARES.....</b>	<b>25</b>
<b>3 AGENDAS SOCIAIS DENTRO DO ORÇAMENTO.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1 ORÇAMENTO MULHER - PERSPECTIVAS DE GÊNERO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1.1 Gênero e construções sociais .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1.2 Políticas públicas para desigualdade de gênero.....</b>	<b>34</b>
<b>4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</b>	<b>37</b>
<b>5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS (2019-2023) .....</b>	<b>41</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>



## INTRODUÇÃO

Uma análise orçamentária das políticas públicas de combate à desigualdade de gênero é, talvez, um dos exercícios mais complexos que um acadêmico ou gestor dessa área pode vir a fazer.

A desigualdade de gênero é um tema multidisciplinar que envolve inúmeras variáveis, portanto, qualquer gasto público que impacte, diretamente ou indiretamente, a vida das mulheres, poderia também mudar as condições socioeconômicas desse grupo, e, como consequência, reduzir as desigualdades, sem necessariamente ter como premissa essa temática.

Além dessas dificuldades, o pesquisador também se depara com outra problemática: as mudanças relativamente constantes dentro do processo orçamentário. A cada legislatura, isto é, a cada troca de governo, é possível identificar alguma variação seja nas nomenclaturas da unidade orçamentária a ser beneficiada, seja nos próprios indicadores do gasto público. Toda essa conjuntura prejudica, de certa forma, a transparência de dados e o acompanhamento do orçamento como um todo e, conseqüentemente, aquele voltado à mulher.

Todos esses pontos ilustram que o orçamento sensível à mulher é um tema ainda árido e que precisa de muito trabalho e aprimoramento por parte dos gestores públicos. Nesse sentido, a escolha de estudar as políticas públicas de combate à desigualdade de gênero pelo viés orçamentário vem no intuito de contribuir para o debate acadêmico a respeito dos dispêndios públicos e planejamentos orçamentários acerca dessa política. Afinal, “a incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas é um tema ainda hoje pouco explorado” (FARAH, 2004). Embora tenha passado 20 anos desde essa referida citação, e muito se explorou e ainda é explorado sobre o temática de gênero e políticas públicas, resta claro, após a presente pesquisa, que em relação a temática orçamentária, ou melhor, ao orçamento sensível a gênero, o Brasil ainda deve percorrer um “longo caminho”<sup>1</sup>.

O orçamento público é, por sua vez, um instrumento de extrema relevância para compreender as políticas públicas de um Estado. Segundo Pires (2011), o orçamento “é um indicador seguro das opções ideológicas escolhidas, bem como dos limites e potencialidade de uma sociedade para fazer esse tipo de escolha” (PIRES, 2011, p. 28-

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Elaine de Melo Xavier e Júlia Marinho Rodrigues em matéria a revista Nexo. “Não parece crível, mas em pleno 2022 ainda não conseguimos responder à pergunta: quanto o Estado brasileiro destina às mulheres e ao atendimento de suas demandas a cada ano?” Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2022/O-longo-caminho-das-mulheres-no-orcamento-pblico-federal>

29). Nesse contexto, Abreu e Câmara (2015), reafirmam que:

O orçamento público é visto como instrumento da ação governamental capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado. Tem-se como referência que as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. (2015, pg. 74).

O orçamento público é, assim, “um dos instrumentos de que o gestor público dispõe para dar cumprimento às suas funções” (SANTOS, p.16, 2016), uma expressão da vontade política dos governantes daquela conjuntura temporal.

A decisão de analisar o orçamento público de Minas Gerais, especialmente a peça orçamentária do Plano Plurianual de Ações Governamentais (PPAG), advém de diversos motivos. Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil e um dos mais ricos do país. Historicamente, Minas Gerais possui grande importância para formação socioeconômica do Brasil.

Apresenta o segundo maior colégio eleitoral do Brasil (15,8 milhões), só atrás de São Paulo (33,1 milhões). É o estado com maior número de municípios, oitocentos e cinquenta e três ao todo, apresentando, assim uma diversidade regional única. “Pode-se dizer, sem exageros, que Minas Gerais é uma síntese bem aproximada da heterogeneidade geográfica do país” (SILVA; LEITE, 2017, p. 56). Em reportagem a Folha de São Paulo, Minas Gerais é considerada o espelho do Brasil, o estado que melhor resume o país em sua diversidade, seja em termos geográficos ou socioeconômicos<sup>2</sup>.

Todas essas características fazem de Minas Gerais um estado ímpar, além disso, o resultado do Censo 2022 mostrou que Minas tem 51,24% de mulheres. Embora sejam a maioria, elas não estão proporcionalmente representadas nos espaços institucionais de poder, como prefeituras, câmara municipais, ou a Assembleia Legislativa. No mais, Minas Gerais, atualmente, lidera o ranking de violência política contra as mulheres<sup>3</sup>. Segundo mais recente boletim do Observatório da Violência Política e Eleitoral no Brasil, após terceiro trimestre de 2023, houve um aumento de 16,9 pontos percentuais em relação ao recorte divulgado no trimestre anterior. Assim, a escolha em analisar um estado dessa magnitude se deve a significância que este representa para a história para e conjuntura

---

<sup>2</sup>Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/06/entenda-por-que-minas-gerais-e-o-espelho-do-brasil-na-eleicao-presidencial.shtml>

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/10/26/interna\\_politica,1582142/minas-lidera-ranking-de-violencia-politica.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/10/26/interna_politica,1582142/minas-lidera-ranking-de-violencia-politica.shtml)

atual do Brasil.

A equidade de gênero, por sua parte, também ganhou força dentro do campo de finanças públicas. Afinal, o orçamento público tornou-se o meio, a ferramenta pela qual os direitos sociais e individuais garantidos a mulheres e negros na Constituição cidadã de 1988 pudessem ser materializados (ASSECOR, 2020).

A preocupação com políticas públicas de gênero dentro do orçamento tem se estendido também ao plenário da Câmara dos Deputados, especialmente após a ocupação de algumas cadeiras por mulheres. A própria aprovação do “Orçamento Mulher” e a derrubada do veto ao relatório “Mulher no Orçamento” foi uma articulação da bancada feminina da Casa durante o processo de tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022<sup>4</sup>.

O art. 5º, inciso I, da Carta Magna estabeleceu que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. Assim, a garantia constitucional da igualdade de gênero demonstra não só que há vontade estatal para dirimir esse problema, mas que há, também, respaldo para se avançar no campo de orçamento público por meio do indicador de gênero nos gastos.

É inegável, portanto, que a perspectiva do gênero tem se tornado uma ótica indispensável para analisar as políticas públicas de combate às desigualdades sociais. Todavia, o papel do gênero nos gastos públicos passou por uma longa trajetória, visões estatais sobre políticas públicas para mulheres ainda carecem de aperfeiçoamento.

A visão reprodutiva que permeia as decisões estatais nos programas e políticas de combate à desigualdade de gênero e que, conseqüentemente, relega às mulheres a *soft politics* em detrimento de *hard politics*<sup>5</sup> também é traduzida e vista nas decisões feitas dentro do orçamento público.

Para tanto, a partir de uma análise do orçamento público, foi elaborado um estudo sistemático para responder a seguinte pergunta: **a atuação das mulheres parlamentares no orçamento mineiro para os anos de 2020-2023, vis-à-vis as emendas alocadas, confirmam ou não a hipótese de que as emendas parlamentares apresentadas por mulheres refletem essa prioridade por áreas mais maternais?**

---

<sup>4</sup> Segundo artigo da Revista Nexo Políticas Públicas, a medida foi uma exigência da bancada feminina, e, sem o arranjo político dessas parlamentares, o veto poderia ter sido mantido, e o relatório “Mulher no Orçamento” não teria ocorrido. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2022/Olongo-caminho-das-mulheres-no-or%C3%A7amento-p%C3%ABAblico-federal>

<sup>5</sup> “Por *hard politics* considera-se o núcleo do processo político, em especial o exercício do poder de Estado e a gestão da economia; *soft politics*, assuntos mais voltados para o social” (MIGUEL; FEITOSA, 2009)

A partir do exposto, o objetivo geral desta pesquisa documental, de caráter qualitativo e interdisciplinar, é analisar as emendas parlamentares ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de Minas Gerais de 2020-2023. Para alcançar tal objetivo, pretende-se executar os seguintes objetivos específicos:

1. identificar os principais conceitos sobre orçamento público e questões sociais dentro da agenda orçamentária abordando conceitos importantes para entendimento da pesquisa
2. descrever a trajetória do orçamento sensível às questões de desigualdade de gênero, a evolução do orçamento mulher com enfoque na atuação do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria)
3. analisar o tipo de emendas parlamentares apresentadas pelas mulheres deputadas, e ver se as mulheres são mais propensas a se preocupar com *soft politics*, bem como evidenciar as emendas que tenham como público-alvo direto o combate à desigualdade de gênero dentro do Plano Plurianual de Ações Governamentais do estado de Minas Gerais para o ciclo 2020-2023,

A pesquisa estrutura-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo é uma abordagem sobre os conceitos de orçamento público e suas funções econômicas. O segundo capítulo traz a evolução do orçamento público no Brasil, e como se deu o advento das peças orçamentárias que serão definidoras de todo o processo orçamentário.

No capítulo três, abordamos as agendas sociais dentro do orçamento, pincelando sobre questões de gênero e raça, para apenas depois trazer toda a trajetória do orçamento mulher no Brasil, a atuação e incidência política do CFEMEA nesse processo, bem como os conceitos de gênero e políticas públicas.

No capítulo quatro, há uma explicação metodológica de como foi conduzida esta pesquisa, que possui caráter qualitativo e interdisciplinar com bases feministas. Foram utilizados textos analíticos de artigos e livros, a fim de analisar os dados do governo do Estado de Minas Gerais, a partir de uma pesquisa documental em documentos públicos acerca do orçamento mineiro.

Por fim, o quinto capítulo traz a análise que pretende responder a nossa hipótese de pergunta levantada. A pesquisa aqui proposta, deste modo, vem no sentido de contribuir para os estudos que envolvem gênero e orçamento, bem como compreender a ação estatal no combate à desigualdade de gênero e como as emendas apresentadas por parlamentares

mulheres ao plano plurianual impactam no orçamento do Estado, como se verá no capítulo cinco, a partir da análise do Plano Plurianual de Ação Governamental do Estado de Minas Gerais, para os anos de 2020 a 2023.

## 1 ORÇAMENTO PÚBLICO

No estudo das políticas públicas, o orçamento é fundamental para compreensão de qualquer governo. Afinal, é por meio dessa peça que se observa os projetos e programas desenhados por aquela conjuntura governamental. Todavia, a figura do orçamento na organização do Estado é algo relativamente recente:

“[...] posteriormente às revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, ou seja, depois do advento do constitucionalismo. Com o advento das instituições de governo representativo, inicia-se o desenvolvimento do sistema orçamentário no continente europeu” (FARIA, 2009, p. 15).

Além de estar fortemente associado com o surgimento das instituições democráticas representativas, a evolução do orçamento em si é marcada pelo contexto histórico-político do modelo de Estado e da ideologia que permeia a conformação desse modelo. Nessa perspectiva, Giacomoni (2005) afirma que o conceito de orçamento sofreu significativas mudanças ao longo do tempo.

A princípio, a função do orçamento era de controle político das atividades governamentais, uma vez que, na Inglaterra da década de 1820, o liberalismo econômico encontrava-se em crescimento exponencial, existindo, conseqüentemente, uma aversão geral ao crescimento de dispêndios públicos, afinal isso acarretaria um aumento na carga tributária (GIACOMONI, 2005).

Considerado uma mera peça contábil, o orçamento, na concepção tradicional, era, portanto, um documento de previsão de receitas e de autorização de despesas. Orientado pelos princípios do liberalismo, o orçamento tradicional refletia ideias centrais da doutrina ao trazer uma atividade financeira ao Estado restrita ao indispensável, vedando, assim, qualquer ingêrencia estatal na ordem econômica e social (SILVA, 1973).

Com o *crash* da Bolsa de Nova York em 1929, as teorias keynesianas assumem o controle ideológico da maior economia do mundo, e, com isso, surge o reconhecimento do orçamento público como instrumento da política fiscal do governo. A partir desse momento,

reconhece-se a função estabilizadora do Estado em face das desigualdades econômicas, em contraposição à antiga premissa de autoajuste do mercado (FARIA, 2009).

Essa nova fase do orçamento, chamada de orçamento moderno por Giacomoni (2005), é marcada por dois modelos orçamentários: o orçamento de desempenho e o orçamento programa. Enquanto o orçamento de desempenho inova em relação ao tradicional, ao trazer objetivos para os créditos propostos, o orçamento programa apresenta-se como o modelo orçamentário que revoluciona o gasto público.

Criado nos Estados Unidos, o Orçamento Programa tem origem na década de 1960, quando foi criado o PPBS – *Planning Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), desloca o foco da atenção para o planejamento (objetivos e recursos passam a ser interrelacionados).

Giacomoni (2005, pg. 166), mais uma vez, traz os elementos essenciais que categorizam esse modelo orçamentário:

- a) Os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos;
- b) Os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) Os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para obtenção dos resultados; e
- d) Medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Assim, o Orçamento-Programa é o elo entre planejamento e funções executivas, a fim de atingir um objetivo, meta ou resultado com aquela específica alocação de recursos. Há, nesse sentido, uma mudança primordial na função do orçamento, que passa a ser um instrumento estratégico para a administração pública.

Segundo Baleeiro (1998, pg. 41), essa nova concepção não extingue as demais, sendo o orçamento uma figura “multifacetada, com aspectos político, econômico, técnico e jurídico”. Dessa forma, o orçamento acumula dimensões diferentes, todavia é por meio do orçamento-programa que o gasto público passa a ser planejado e o ciclo orçamentário de planejamento, controle e execução começa a vigorar.

## **1.1 As funções econômicas do orçamento público: um recorte legal e doutrinário**

As funções econômicas do Estado podem variar a depender da perspectiva teórica e do contexto econômico. No entanto, entende-se que incluem-se como funções do Estado a manutenção da ordem pública, a defesa nacional, a justiça e aplicação da lei, a infraestrutura e serviços públicos, a regulação econômica, a redistribuição de renda e combate à pobreza, a estabilização econômica, a promoção do crescimento econômico e o bem estar social (SMITH, 1996; KEYNES, 2000).

A garantia da segurança e a ordem pública, incluindo a aplicação da lei e a proteção dos cidadãos, mantendo a ordem pública, bem como a proteção do país contra ameaças externas, com exercício permanente das forças armadas, ofertar um sistema legal justo para a solução de conflitos e leis que garantam a segurança jurídica são incontroversos entre as funções do Estado, tanto para liberais clássicos, quanto para keynesianos.

O contexto econômico e a história dos Estados acresceram ainda a necessidade de um desempenho na construção e manutenção de infraestrutura pública, que perpassam por construções de estradas, pontes, escolas, hospitais, redes de energia e fornecimento dos serviços públicos como educação, saúde e transporte (KEYNES, 2000).

A eficiência e justiça das atividades econômicas dependem, ainda, de regulação de setores específicos, como o sistema financeiro, por exemplo (KEYNES, 2000). Disso decorre a possibilidade de intervenção estatal na economia, para estabilizá-la, combatendo o desemprego e a inflação, além de promoção do desenvolvimento econômico por meio do investimento em pesquisa, incentivo à inovação e apoio para o desenvolvimento da indústria estratégica.

Há, ainda, o princípio da solidariedade como objetivo da República Federativa do Brasil, estampado no Art. 3º da Constituição, que pressupõe o papel do Estado na redistribuição de renda, por meio de impostos e programas sociais que reduzem a desigualdade e combatam a pobreza, promovendo bem-estar social e atendimento às necessidades básicas do cidadão.

Todas as atividades acima pontuadas implicam nas funções econômicas clássicas do Estado, que trazem reflexos ao orçamento público, são elas: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1989).

As funções alocativa, distributiva e estabilizadora são aspectos fundamentais do orçamento público, cada uma com seu propósito específico na gestão financeira do Estado.

A função alocativa refere-se à alocação eficiente dos recursos públicos para atender às necessidades da sociedade. Ela envolve a decisão do governo sobre como distribuir os fundos entre diferentes setores, como saúde, educação, infraestrutura e segurança. A alocação eficiente busca maximizar o bem-estar social, alocando recursos onde eles podem ter o maior impacto positivo. Essa função é baseada no conceito de eficiência alocativa, frequentemente discutido na literatura econômica. (ROSEN, H. S., & GAYER, T., 2014)

A função distributiva, por outro lado, está relacionada à redistribuição de renda e riqueza na sociedade. Ela visa corrigir desigualdades econômicas por meio de políticas fiscais e programas sociais. O governo pode implementar impostos progressivos e programas de assistência social para ajudar os menos favorecidos economicamente. Essa função é influenciada por teorias econômicas como o keynesianismo e o pensamento social, que defendem a intervenção do Estado para garantir uma distribuição mais justa dos recursos. (STIGLITZ, 2012)

A função estabilizadora do orçamento público está ligada à manutenção da estabilidade econômica. O governo pode usar a política fiscal para estabilizar a economia em momentos de recessão ou inflação. Por exemplo, durante uma recessão, o governo pode aumentar os gastos públicos ou reduzir impostos para estimular a demanda e o emprego. Em contrapartida, em períodos de alta inflação, o governo pode adotar medidas para conter a demanda agregada (KEYNES, 2000).

No Brasil, a função estabilizadora pode ser vista por meio da regra de ouro. Estabelecido por meio do art. 167, inciso III, da Constituição federal, ficou preconizado que a realização das operações de crédito não devem ser superiores ao montante das despesas de capital. Dessa forma, o estado brasileiro fica impedido de se endividar para arcar com as despesas correntes,

Assim, o orçamento público desempenha funções cruciais na gestão econômica do Estado, incluindo a alocação eficiente de recursos, a redistribuição de renda e a estabilização econômica. Cada uma dessas funções busca atender a diferentes necessidades e objetivos sociais e econômicos, contribuindo para o funcionamento eficaz do governo e o bem-estar da sociedade.

Segundo Garson (2018), com a consolidação do estado de bem-estar social (*welfare state*), a intervenção do governo na economia foi se tornando uma necessidade cada vez mais patente ao longo do século XX. Inicialmente, o Estado assume a oferta de bens e serviços, como



transporte público e saneamento, e essas intervenções se expandem e se aceleram por ocasião de guerras e crises econômicas.

No contexto brasileiro, em que pese o Estado Social ter sido cunhado desde o Governo Vargas, com referência a Ordem Econômica e Social desde a Constituição de 1934, é o recorte pós redemocratização que impulsiona esse trabalho.

Isso porque foi a Constituição Cidadã de 1988 que instituiu importantes mudanças tanto na esfera orçamentária quanto no ordenamento jurídico nacional. Afinal, é por meio da promulgação da Constituição Federal que a administração pública passa a ter dois importantes instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que atuam de forma complementar e, ao mesmo tempo, distinta da já existente Lei Orçamentária Anual (LOA):

O PPA tem uma finalidade estratégica e de médio prazo, e a LOA deve operacionalizar as metas do PPA. Já a LDO é uma ponte entre as metas do PPA e as ações da LOA e, após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), define as metas de resultado fiscal a serem alcançadas. (PERES & SANTOS, 2020)

Vale dizer: após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o orçamento público do Brasil assumiu uma nova dimensão, incorporando as funções distributiva e alocativa de maneira mais explícita e enfática. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, estabelece que o orçamento deve ser elaborado com base no Plano Plurianual (PPA), refletindo a preocupação com a função alocativa.

Isso significa que o orçamento deve ser estruturado de forma a alocar recursos de acordo com as prioridades estabelecidas no PPA, direcionando os gastos públicos para áreas como saúde, educação e segurança.

Além disso, a Constituição de 1988 também incorporou fortemente a função distributiva por meio da previsão de políticas sociais e tributárias progressivas. A Carta Magna estabelece princípios de equidade e justiça social, como a progressividade dos impostos, visando a redistribuição de renda e riqueza. O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) são exemplos de políticas que refletem a função distributiva, buscando reduzir as desigualdades regionais e sociais (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Outrossim, a Constituição é um marco civilizatório na história do Brasil, pois reconhece o legado de desigualdades sociais e a ausência de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros. Contudo, embora tenha sido um avanço estrondoso nos direitos sociais, na prática, o Brasil encontrava dificuldades em implementar as garantias preconizadas pela sua Lei

máxima. A hiperinflação da década de 1980 fez com que o Estado direcionasse todos seus esforços na função estabilizadora do orçamento.

A partir dos anos 2000, com a publicação da Lei Complementar nº 101 de 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem-se um movimento de normatização das finanças públicas, e responsabilidade na gestão fiscal do Estado brasileiro. Com isso, o país passa a ter mais fôlego para alocar recursos em medidas que usem efetivamente o orçamento público como mecanismo de redução das desigualdades sociais (PERES & SANTOS, 2020).

Contudo, ressalta-se o papel controverso que a LRF exerce em momentos de crise econômica de acordo com a literatura<sup>6</sup>:

Isto porque dentro da tradição keynesiana admite-se que o setor público tenha importante papel para atenuar os ciclos econômicos. Nesta perspectiva, os gastos públicos deveriam ser ampliados nos períodos recessivos e contraídos nos períodos de expansão. Por outro lado, o cumprimento da LRF exige uma ação oposta (LUQUE & VERA MARTINS, 2019)

De toda forma, esse reordenamento das contas públicas, após o início dos anos 2000, inaugura o uso das novas funções do orçamento público no Brasil, a função distributiva – “que se propõe a promover o ajustamento na distribuição da renda e oferta de bens e serviços para população menos assistida” – e a função alocativa – “que busca promover ajustamentos na alocação de recursos” (COSTA & GARTNER, 2017).

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público surgiu como uma resposta à necessidade de controlar a discricionariedade dos governantes na utilização dos recursos públicos. Segundo Abreu (2014, p.9), um dos “vestígios mais interessantes dessa ideia está na Magna Carta inglesa, outorgada no ano de 1215, pelo Rei João Sem Terra”. Embora não fosse mencionado formalmente o conceito moderno de orçamento público, algumas de suas cláusulas podem ser interpretadas como precursoras de princípios que eventualmente contribuíram para o desenvolvimento do sistema orçamentário.

De toda forma, “a doutrina aponta que o orçamento público da forma como conhecemos hoje surgiu na Inglaterra por volta de 1822, época em que vigoravam os

---

<sup>6</sup> A LRF complementa a regra de ouro no que tange à política fiscal. O caráter pró-cíclico da LRF, criticado abaixo, tem mais uma função estabilizadora do que alocativa. No caso, o superávit primário visa a estabilização da dívida pública e, conseqüentemente, da taxa de inflação e do câmbio. Uma estabilização conservadora, de viés neoliberal, não keynesiano.

postulados da economia clássica, fortemente marcada pelo liberalismo”.

No Brasil, o processo de organização orçamentária inicia-se com a criação em 1808 do Tesouro Público (VIANA, 1950, apud CALCIOLARI, 2008). Todavia, um dos primeiros instrumentos mais importantes que organizaram e uniformizar o processo orçamentário brasileiro vai ocorrer sob a égide da primeira Constituição republicana, quando surge o Código de contabilidade da União. “O Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, dispunha em 108 artigos sobre a organização do *Tesouro Nacional*, o exercício financeiro, a formação das receitas, a realização das despesas, os bens públicos e atribuição de responsabilidades” (AFONSO, 2016, p. 12).

Por muitos anos, na verdade, desde o Brasil Império até meados da década de 1960, o Brasil viveu sob a ótica do orçamento tradicional, isto é, com uma preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, gerando, assim, um detalhamento obsessivo da despesa, não existindo objetivos econômicos ou sociais para elaboração da peça orçamentária (ABREU, 2014).

Em 1964, todavia, por meio do Decreto Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, é introduzido no Brasil o conceito de orçamento-programa, momento em que “as coisas que o governo compra passa a ser menos importante em relação às coisas que o governo faz” (ABREU, 2014, p.11). Nesse momento começa também no Brasil o que se conhece como orçamento funcional ou de desempenho, o qual vai perdurar até o ano de 2000.

Embora autores como Abreu (2014) considerem que a Portaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República nº 9, de 28 de janeiro de 1974, foi o momento em que se instituiu a classificação funcional-programática, cristalizando, assim a adoção do orçamento-programa no país, é fato que tal portaria representou um marco legal muito importante para a história do país, possibilitando a transição de vez para o orçamento programa.

A partir do exercício de 2000, houve de fato o início do programa no Brasil. Alguns marcos jurídicos foram essenciais para a consolidação desse modelo orçamentário na administração pública brasileira, como o Decreto 93.872 de 1986, que regulamentou a Lei 4.320/1964, criando a figura da conta única do Tesouro Nacional. Todavia, foi a Constituição de 1988 e a Lei Complementar nº 101 de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que verdadeiramente modificaram a estrutura do sistema de planejamento público orçamentário no Brasil.

A Constituição de 1988 inovou ao dedicar um capítulo exclusivamente para

orçamento público e finanças públicas. Houve, aqui, mudanças realmente estruturais, como a criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O ciclo orçamentário passava a ser constituído, portanto, por três peças orçamentárias cuja iniciativa para proposição era do Poder Executivo: PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, o legislativo recuperou plenos e amplos poderes:

A nova moldura orçamentária legada pela Constituição de 1988 representou, de fato, uma grande contribuição para a construção de um Estado democrático. Recuperou formalmente as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o poder do Legislativo na sua definição, integrou os níveis nacional, regional e setorial, preocupou-se com a questão relativa às desigualdades regionais de renda e transformou-se num instrumento potencial de controle da sociedade sobre o Estado (OLIVEIRA, 2009).

Além disso, a Constituição ampliou o controle institucional e legal da gestão fiscal por meio da efetiva fiscalização orçamentária pelo Congresso e por intermédio de seu órgão auxiliar de controle externo: o Tribunal de Contas da União (TCU).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe mecanismos relevantes para o planejamento orçamentário, como a exigência de que cada governo fixasse anualmente, na respectiva lei de diretrizes, metas para receita, despesa e resultados primário e nominal para os três exercícios financeiros seguintes (GARSON, 2018). De maneira geral, a LRF reforçou a transparência dos gastos públicos ao estabelecer responsabilidade na gestão fiscal que pressupõe uma ação planejada e com lisura a fim de atingir equilíbrio nas contas públicas, afinal o Brasil passava por recorrentes contextos de graves crises inflacionárias.

## **2.2 PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS - LOA, LDO e PPA**

### *2.2.1 Lei Orçamentária Anual*

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento operacional de curto prazo, com vigência de um ano. De maneira objetiva, a LOA traz a previsão de receita e a fixação das despesas. Foi na primeira Constituição brasileira, em 1824, que se deu o advento de um documento que trouxesse a descrição de receitas e despesas. A famosa constituição da mandioca determinava a apresentação, pelo Ministro da Fazenda, de um orçamento das pastas subordinadas ao Imperador.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o orçamento anual passou

por modificações significativas. Ficou estabelecido, no art. 165, que o orçamento anual seria publicado por meio de uma lei ordinária de autoria do poder executivo. A LOA passaria a operacionalizar os programas setoriais e regionais de médio prazo (GIACOMONI, 2017) e compreende-se em três esferas:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o 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. (BRASIL, 1988).

Embora haja essa divisão, o orçamento é uma peça única, conforme o princípio da unidade, pois a multiplicidade de orçamentos foi uma das causas do descontrole fiscal no Brasil durante a década de 1980 (GARSON, 2018).

O orçamento fiscal compreende as receitas e despesas de todos os Poderes, fundos e órgãos, bem como das entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações públicas e empresas públicas dependentes, ressalvando, no caso, as despesas relativas à saúde, previdência e à assistência social, que ficam dentro do orçamento de seguridade social.

Segundo Castro e Ribeiro (2009, p. 29), o intuito de convergir essas pastas em um só orçamento demonstrava a vontade de integração e sinergia entre essas áreas, a fim de garantir a preservação de recursos para esses setores “contra as pressões das demais áreas de política pública”. Além disso, evidenciava a atuação da constituição na garantia dos direitos sociais.

Há alguns pontos interessantes a se destacar a respeito da LOA, primeiro que, segundo art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA deve ser elaborada em compatibilidade com o PPA, a LDO e demais normas, exigindo-se, inclusive, que o orçamento anual contenha demonstrativo compatibilidade com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Por fim, mas não menos importante, a LOA é considerada predominantemente pela doutrina como uma peça orçamentária de natureza autorizativa, isto é, não

necessariamente uma política pública com verba prevista tem obrigação de ser realizada<sup>7</sup>, portanto, “não gerando direitos subjetivos a terceiros eventual previsão de despesa em lei orçamentária” (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Embora o orçamento, de maneira geral, seja autorizativo, nada impede a judicialização de políticas públicas e o exercício do controle de constitucionalidade da peça orçamentária. Além disso, ressalta-se que existem, atualmente, algumas despesas de caráter impositivo, principalmente após a Emenda Constitucional nº 86/2015, momento em que passou a ser garantido a execução de programas indicados por meio das emendas impositivas, que, segundo Diniz (2016, p. 98) “acabou com a diferenciação entre parlamentares baixo clero/alto clero, governo/oposição”.

### *2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento tático de curto prazo, com duração de aproximadamente um ano e meio. A LDO possui esse prazo diferenciado por ser intrinsecamente ligada ao ciclo orçamentário da LOA, isto é, esse instrumento orientará a elaboração, aprovação e execução do projeto de LOA:

A LDO define, a cada ano, parâmetros e eventos que podem afetar variáveis fiscais (receitas, despesas, dívida pública), a serem usados na elaboração do projeto da LOA. Além disso, destaca, do PPA, as prioridades e metas que orientarão, naquele ano, a alocação de recursos no projeto da LOA. A partir da LRF, a LDO passou a apresentar novos conteúdos relativos, não apenas à elaboração do projeto de LOA, mas também à execução da LOA, isto é, do Orçamento aprovado, com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal. (GARSON, 2008).

Criada pela Constituição Federal de 1988, a LDO compreenderá metas e prioridades da administração pública, de acordo com o § 2º do Art. 165, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Dessa forma, a LDO estabelece uma ponte entre aquilo que foi planejado, no PPA, e sua operacionalização, na LOA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe algumas importantes regulamentações a respeito da LDO, ao estabelecer que a LDO deve prezar pela harmonia entre as receitas e

---

<sup>7</sup> “EMENTA: ORCAMENTO. VERBAS DESTINADAS A INSTITUIÇÃO ASSISTENCIAL. - A PREVISÃO DE DESPESA, EM LEI ORCAMENTARIA, NÃO GERA DIREITO SUBJETIVO A SER ASSEGURADO POR VIA JUDICIAL. - AÇÃO RESCISÓRIA IMPROCEDENTE. (STF, AR 929 / PR, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, Julgamento: 25/02/1976).

despesas, bem como critérios e formas de limitação de empenho, a fim de garantir equilíbrio financeiro-orçamentário nas contas públicas. Ainda, segundo o art. 4º da LRF, a LDO disporá sobre “e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”(BRASIL, 1988).

### *2.2.3 Plano Plurianual*

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento estratégico, criado pela Constituição Federal de 1988, de vigência de quatro anos, considerado de médio prazo. De acordo com o § 1º do Art. 165, a lei do PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as despesas com programa de duração continuada.

Segundo Garson (2018, p.80), “apesar de aparentemente claro, o entendimento sobre o conteúdo do PPA não é uniforme entre os estados e municípios, havendo ainda controvérsias em torno do que incluir no Plano”. Afinal, não há uma padronização, por exemplo, nos critérios de regionalização. Nesse sentido, um mesmo estado ou município pode definir regionalizações específicas em seu PPA sem guardar semelhança com sua divisão administrativa.

Alguns estados e municípios lastreiam seus PPAs em planos de longo prazo, como é o caso de Minas Gerais, com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 19-30).

Os programas são a unidade básica do PPA, devem ser desenhados de forma a atender uma demanda ou carência, isto é, um problema social, contendo atributos mínimos como: objetivo; público-alvo; valor a aplicar; ações; metas; indicadores; objetivos e diretrizes estratégicos.

Figura1. Programa do PPA 2020-2023 de Minas Gerais

PROGRAMA 094 - GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA						
PROGRAMA UNISSETORIAL			ÁREA TEMÁTICA: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO			
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL:</b>	5391 - CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A					
<b>OBJETIVO DO PROGRAMA:</b>	EXECUTAR SERVIÇOS DE REFORMAS E MELHORIAS NAS USINAS EM OPERAÇÃO, VISANDO MANTER A EFICIÊNCIA DO PARQUE GERADOR INSTALADO, ALÉM DE AUMENTAR A CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS USINAS HIDRELÉTRICAS, TÉRMICAS E/OU DE FONTES ALTERNATIVAS, ATENDENDO AOS REQUISITOS INSTITUCIONAIS DE PLANEJAMENTO E OPERAÇÃO					
<b>OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	7 - ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL					
<b>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</b>	- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO					
	- SER O ESTADO MAIS COMPETITIVO E MAIS FÁCIL DE SE EMPREENDER NO BRASIL, EM AGRONEGÓCIO, INDÚSTRIA E SERVIÇOS, PROPICIANDO AMBIENTE PARA MAIOR GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA E PROMOVENDO O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COM VISTAS À REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES.					
<b>DIRETRIZES ESTRATÉGICAS</b>	- TORNAR MINAS GERAIS UM DOS DOIS PRINCIPAIS DESTINOS DE INVESTIMENTOS PRIVADOS NO BRASIL					
INDICADOR(ES) DO PROGRAMA (UNIDADE DE MEDIDA)	ÍNDICE DE REFERÊNCIA		METAS			
	DATA DE APURAÇÃO	ÍNDICE	2023	2024	2025	2026
TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (%)	14/01/2022	-0,55	22,40	2,90	29,00	Em Apuração
VALOR DO PROGRAMA NO ANO	2023	2024	2025	2026		
ORÇAMENTO FISCAL	0	0	0	0		
Despesas correntes	0	0	0	0		
Despesas de capital	0	0	0	0		
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO	1.925.294.919	2.036.126.365	3.290.926.456	3.434.812.592		
<b>TOTAL</b>	<b>1.925.294.919</b>	<b>2.036.126.365</b>	<b>3.290.926.456</b>	<b>3.434.812.592</b>		

5391 - CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A										
AÇÃO : 3001 - EXPANSÃO DO SISTEMA DE GERAÇÃO										
					IAG : DEMAIS PROJETOS E ATIVIDADES					
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL:</b>	5391 - CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A									
<b>FINALIDADE:</b>	EXPANDIR O SISTEMA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DE NOVOS ATIVOS E AUMENTO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO.									
<b>PRODUTO:</b>	NOVAS USINAS DE GERAÇÃO INSTALADAS				<b>UNIDADE DE MEDIDA:</b> UNIDADE					
<b>PÚBLICO-ALVO:</b>	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E SOCIEDADE CIVIL, ACIONISTAS DA COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS, ONS E ANEEL									
<b>METAS</b>										
(R\$ 1,00)										
REGIÕES	2023		2024		2025		2026			
	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira	Físicas	Financeira		
Estadual	3	1.880.000.000	3	2.020.000.000	5	3.270.000.000	12	3.400.000.000		
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>1.880.000.000</b>	<b>3</b>	<b>2.020.000.000</b>	<b>5</b>	<b>3.270.000.000</b>	<b>12</b>	<b>3.400.000.000</b>		

O nível de detalhamento acima não é a regra de muitos PPAs. Nem sempre os Programas são detalhados por Ações, pois, muitas vezes, as ações podem ser deixadas para a LOA. Além disso, as ações do PPA não necessariamente entram na LOA de cada ano. Assim, é muito mais comum ter apenas valor do total do Programa dentro de um PPA.

A ausência de detalhes, inclusive, pode ser problemática, como foi o caso, de acordo com alguns autores<sup>8</sup>, da simplificação demasiada do PPA 2020-2023 da União:

A simplificação deste PPA culminou em uma drástica redução de programas, objetivos e metas. O PPA em questão apresenta uma meta e um objetivo para cada programa orçamentário, totalizando 66 programas finalísticos, 66 objetivos e 66

<sup>8</sup> “As diretrizes apontadas pelo PPA (2020-2023) estão em consonância com a proposta de Estado mínimo dentro do escopo neoliberal, de redução dos gastos públicos, privatização dos serviços públicos e valorizadas da liberdade de mercado, agenda defendida pelo governo de Jair Messias Bolsonaro”. (SALVADOR; PENANTE, 2022, p.555).



metas, com seus respectivos indicadores. Para fins de comparação, o PPA anterior (2016-2019) totalizava 54 programas temáticos, 304 objetivos, 1.136 metas, 542 indicadores e 3.101 iniciativas. (SALVADOR; PENANTE, 2022, p. 554)

De forma geral, o PPA possui os seguintes programas: programas finalísticos, os quais têm foco na sociedade; e os programas de gestão, que tem foco na máquina pública. Os programas finalísticos são o objeto principal de estudo dessa pesquisa, afinal tem como principal objetivo a entrega de bens e serviços à sociedade, desempenhando, assim, um papel fundamental na definição de prioridades e políticas públicas de qualquer governo. Resta claro, todavia, que o PPA, a LDO e a LOA devem manter estreita correspondência.

### **2.3 EMENDAS PARLAMENTARES**

A LOA, o PPA e a LDO, como visto, são leis ordinárias, seguem um rito comum de aprovação e tramitação. Isso significa dizer que o processo orçamentário, no Brasil é misto, isto é, a elaboração da estrutura legal fica a cargo do Executivo por meio do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, instituído pela Lei nº 10.180, de 2001. Já a aprovação, discussão e controle são feitos pelo Poder Legislativo.

É justamente na fase da discussão que as emendas parlamentares são apresentadas. Consideradas um instrumento que o Poder Legislativo dispõe para alterar as peças orçamentárias, as emendas podem ser do tipo aditivas, supressivas, modificativas ou até mesmo substitutivas. A possibilidade de apresentação de emendas originou-se na Constituição de 1934, quando a responsabilidade de elaborar o orçamento foi transferida do Legislativo ao Presidente da República.

Todavia, é na Constituição de 1988 que as emendas parlamentares se consolidam como instrumento legal dos parlamentares. De acordo com o art. 166, § 2º, da CF/1988, as emendas são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que sobre elas emite parecer. Segundo Neto (2019), o sucesso dos parlamentares na aprovação de emendas depende de negociações com líderes partidários, relatores e redes políticas externas.

Atualmente, existem emendas individuais ou coletivas às peças orçamentárias, podendo ser as coletivas de autoria de bancadas estaduais, de relatoria, ou de comissões. As emendas a Lei Orçamentária Anual são consideradas um importante instrumento de *credit claiming* dentro da Teoria da Conexão Eleitoral, elaborada por Mayhew (1974), para “quem o comportamento parlamentar tem, como primeiro motor, o desígnio de disputa de um novo mandato” (NETO, 2019, p. 81).

Assim, a possibilidade de se colocar pessoalmente responsável por um fluxo de recurso para determinada comunidade teria relação extremamente positiva com a chance de reeleição. A efetiva execução dessa emenda, por sua vez, é utilizada como moeda de troca ao apoio à agenda do Executivo em determinada Casa Legislativa de maneira geral, embora estudos comprovem que essa relação de apoio é mais duradoura do que aleatória a cada votação, estando intrinsecamente ligada à conjuntura político partidária de base ou oposição (NETO, 2019).

Essa correlação de forças na liberação de emendas, na definição de prioridades ao orçamento é o que permeia a construção da governabilidade, sendo uma ferramenta central dentro do presidencialismo de coalizão<sup>9</sup>.

### **3 AGENDAS SOCIAIS DENTRO DO ORÇAMENTO**

É impossível falar das agendas sociais dentro do orçamento sem falar dos movimentos sociais no Brasil, que, nos anos 1970 e 1980, contribuíram decisivamente para a conquista de vários direitos sociais novos que foram inscritos na Constituição Brasileira de 1988. Segundo Maria da Glória Gohn (2004), entende-se como movimentos sociais “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2004, p.141).

Com o fim da ditadura militar, em 1985, teve-se um declínio das manifestações de ruas, e os movimentos passaram a se organizar de forma mais institucionalizada, como a constituição de Fóruns etc. Emergiram, assim, várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, tais como a experiência do Orçamento Participativo (Gohn, 2004).

No quadro orçamentário brasileiro, a lógica de construção de políticas públicas que reduzam as iniquidades sociais por meio do orçamento começa a impulsionar efetivamente a partir dos anos 2000, quando o Brasil consegue amenizar a crise fiscal.

A garantia dos direitos fundamentais depende do orçamento e da gestão orçamentária das finanças públicas, conforme aponta Oliveira & Ferreira (2017). Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal asseverou que a LOA é “a lei materialmente mais importante no ordenamento

---

<sup>9</sup> Termo originalmente cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988. Trata-se do arranjo político feito entre Executivo e partidos políticos com representantes no Legislativo para garantir governabilidade desse poder em uma república presidencialista.

jurídico logo abaixo da Constituição, não podendo ser manuseada a pretexto de interesses outros que não sejam a concretização dos direitos fundamentais”<sup>10</sup>.

Como todo processo de política pública, a construção do orçamento é movida por articulações, relações conflituosas, interesses e disputas. De acordo com Boullosa (2013), esse processo de construção é marcado por diferentes atores em interação buscando governar, alocar recursos e priorizar problemas.

Nesse sentido, não é sempre certo que o orçamento assegura a proteção e promoção dos direitos constitucionais. Os grupos de interesse envolvidos nesse processo de decisão podem optar por destinar mais recursos para pagamento de dívidas do que para construção de creches, por exemplo, e, ademais, as representações no Congresso não expressam os grupos populacionais mais necessitados ou mais volumosos, pois os deputados e senadores são majoritariamente homens brancos, enquanto nossa população é majoritariamente preta/parda e composta por mulheres (INESC, 2017).

Embora a segmentação das ações orçamentárias em classe, gênero e raça tenha sido um dos primeiros esforços com intuito de dirimir as iniquidades existentes na sociedade<sup>11</sup>, a tímida participação desses grupos, no processo de decisão, especialmente das mulheres, continua sendo altamente problemática:

[...] o poder sobre as decisões públicas, que deveria ser neutro em relação a gênero, é marcadamente masculino, o que resulta em pouca sensibilidade no mundo político diante de assuntos importantes para a qualidade de vida das mulheres. E, por outro lado, abala a representatividade das instituições políticas nas quais são tomadas as decisões que afetam a vida da nação (Brasil, 2015, p. 18).

Essa sub-representação nos parlamentos brasileiros prejudica também todo o processo de formulação das políticas públicas, pois a visão reprodutiva sobre as mulheres predomina nas dinâmicas de ação do Estado:

[...] quatro visões em relação às mulheres, conforme a ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração de políticas públicas: i) visão reprodutiva: mulheres como mães/cuidadoras; ii) visão produtiva: mulheres como mão de obra do trabalho remunerado; iii) visão reativa: inclusão posterior das mulheres na execução da política; e iv) visão inclusiva: mulheres como público-alvo prioritário (IPEA, 2020, p. 8).

<sup>10</sup> ADI n. 4048, STF, voto do Min. Carlos Britto, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ. 14/05/2008 apud OLIVEIRA & FERREIRA (2017). Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>>. ISSN 2177-7055. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>.

<sup>11</sup> Essa segmentação, ao mesmo tempo, também é motivo de críticas, pois esses três aspectos são faces emaranhadas de desigualdades históricas, sendo necessário a interseccionalidade e transversalidade dessas ações orçamentárias (INESC, 2017).

Além disso, um dos maiores desafios na elaboração e análise de orçamentos temáticos é a metodologia envolvida, ou seja, quais ações devem ser selecionadas para critério de avaliação do impacto. Por exemplo, políticas universais, como Sistema Único de Saúde (SUS), ou Fome Zero, aportam consequências diretas e indiretas em mulheres e pessoas pretas e pardas, sem necessariamente ter como objetivo principal a redução de desigualdades de gênero ou racial.

### **3.1 ORÇAMENTO MULHER - PERSPECTIVAS DE GÊNERO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

Falar sobre a trajetória do indicador de gênero no orçamento brasileiro perpassa, invariavelmente, pelos avanços do direito da mulher no país e no mundo. Na história moderna, a evolução dos direitos das mulheres inicia-se, em um patamar global, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

A partir disso, começa a crescer exponencialmente os debates a respeito dos direitos da mulher. Em 1975, é realizada a I Conferência Mundial da Mulher, que tem como tema central: a eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social, iniciando o que ficaria conhecida como a década da mulher. Em 1995, ocorre a IV Conferência da Mulher na ONU, em Pequim, a qual trouxe um avanço inquestionável: o texto da Plataforma de Ação. “A Plataforma de Ação de Pequim consagrou três inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos da mulher: o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade” (VIOTTI, 2013, 149).

Dentre os objetivos estratégicos e medidas que os governos deveriam adotar, estava a necessidade de manter políticas macroeconômicas e estratégicas de desenvolvimento que considerassem as necessidades das mulheres, no sentido de reestruturar a alocação dos gastos públicos e orientá-los para aumento das oportunidades econômicas para as mulheres. Em geral, havia a diretriz clara que os governos deveriam se esforçar para rever sistematicamente como as mulheres estão se beneficiando dos gastos do setor público, tanto para aumento da capacidade produtiva, quanto para atender as necessidades sociais.

A partir do texto da Plataforma de Ação de Pequim de 1995, todo o sistema internacional, como órgãos e agências da ONU, a exemplo a ONU Mulheres, “passaram a incentivar países e organizações não governamentais (ONGs), nacionais e internacionais, a examinarem os Orçamentos Públicos a partir de uma perspectiva de gênero” (XAVIER, RODRIGUES, 2022, p. 203).

Segundo Elaine Xavier e Júlia Rodrigues (2022), no início do ano 2000, já era possível ver mais de 40 países tentando implementar um Orçamento Sensível a Gênero (OSG). Todavia, vale ressaltar que, entre as décadas de 1980 e 1990, houve uma transição, os OSG eram entendidos restritivamente como iniciativas analíticas, que examinavam a arrecadação do gasto público. Será apenas a partir de 2000, que o OSG será entendido como uma forma de modificar o processo orçamentário e os indicadores do gasto, com um instrumento de *advocacy*.

No Brasil, a trajetória analítica do orçamento por meio do indicador de gênero é intrinsecamente ligado à atuação do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria)<sup>12</sup>. Desde a sua origem, o CFEMEA “é reconhecido por sua forte atuação junto ao Estado, especialmente junto ao Legislativo, em articulação direta e constante com os movimentos de mulheres e feministas” (CFEMEA, 2014, p.15).

A história de atuação do CFEMEA caminha junto com a história dos movimentos sociais, especialmente o de mulheres, que se consolidou nos anos de 1990 no Brasil. Segundo Gohn (2004), os anos 1990 são decisivos, pois o cenário de organização da sociedade civil se amplia e diversifica com o surgimento das entidades autodenominadas como terceiro setor, ao lado das ONGs, que passaram a assumir posições de protagonistas, diferentemente do que ocorria durante a ditadura militar, onde atuavam majoritariamente em segundo plano.

Esse papel de protagonista que muitas ONGs passam a assumir, notadamente observado nos anos de 1990, não é diferente para o CFEMEA. Segundo levantamento do próprio Centro, a partir de 1995, o CFEMEA passou a apresentar, anualmente, sugestões de emendas ao Orçamento da União, especialmente na área de violência doméstica. Em 1999, o CFEMEA realizou um dos primeiros estudos analíticos sobre gasto orçamentário, ao verificar quais eram os gastos do Ministério da Saúde com mulheres<sup>13</sup>.

Com o passar do tempo, o CFEMEA percebeu a necessidade de não só fazer a interlocução entre *stakeholders* e garantir recursos para determinadas áreas, mas também de desenvolver metodologias para o acompanhamento, monitoramento e avaliação de todo o processo orçamentário e das leis orçamentárias inclusas:

Mais do que aumentar verbas orçamentárias das políticas para as mulheres, o objetivo

---

<sup>12</sup>“O CFEMEA é uma ONG fundada em 1989, após a renúncia coletiva das feministas que integravam o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com o objetivo de trabalhar pela regulamentação dos direitos conquistados pelas mulheres na Constituição Federal de 1988 (BIROLI, 2018, apud, XAVIER, RODRIGUES, 2022).”

<sup>13</sup> “O resultado do estudo confirmou que os recursos alocados pelas emendas apresentadas não haviam sido executados, indicando a quebra do compromisso do governo brasileiro com as mulheres” (CFEMEA, 2014, p. 16).

era apontar o que acontecia com os recursos orçados e em que medida as políticas públicas avançavam na superação das desigualdades. A estratégia apoiava-se no entendimento de que o controle social sobre a execução orçamentária, aliado à qualificação das políticas, poderia favorecer a intervenção na sua formulação, implementação e avaliação (CFEMEA, 2014, p. 17).

Uma das iniciativas mais significativas encabeçadas pelo CFEMEA, em diálogo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o Fórum Brasileiro do Orçamento (FBO) e a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), ocorre por meio de parceria com o Senado Federal, o que resulta no advento do SIGA BRASIL, um plataforma de informações sobre Orçamento Público Federal estruturada por temas, como Orçamento Mulher. O Brasil, inclusive, de acordo com a ONG, nesse momento, passou a ser o primeiro país a permitir o acompanhamento diário da aplicação dos recursos públicos destinados às mulheres, ou seja, o Orçamento Mulher foi o primeiro orçamento temático a ser incluído como consulta permanente na página do SIGA BRASIL<sup>14</sup>.

Várias foram as contribuições do CFEMEA, todavia, a primeira década do ano 2000 é realmente o período em que a instituição teve mais ingerência dentro do processo orçamentário nacional. O PPA federal de 2008 a 2011 recebeu 32 emendas sugestivas por parte do coletivo organizado pelo CFEMEA:

As organizações de mulheres participaram ativamente em todo o processo, por meio dos seminários regionais, da audiência pública de caráter nacional e da articulação com a Bancada Feminina e com outros parlamentares a partir da sugestão de emendas ao projeto de lei. Concretamente, o número de programas que mencionavam as desigualdades de gênero e/ou raça entre seus objetivos, ou estabeleceram indicadores, metas, produtos ou públicos-alvo (mulheres, negros e indígenas) se elevou de 09 para 25 programas no PPA 2008-2011 (CFEMEA, 2014, p. 34).

Além disso, a presença e influência do CFEMEA para a construção do Orçamento temático de gênero é vista também no PLDO de 2008. Segundo o Centro, das 26 emendas apresentadas, 12 foram aprovadas integralmente, outras entraram parcialmente.

De toda forma, o Orçamento Mulher é oficialmente criado em 2002 em meio ao fortalecimento dos movimentos sociais junto ao advento de um governo mais progressista ao poder. A publicação do PPA 2004-2007, Plano Um Brasil de Todos: Participação e Inclusão,

---

<sup>14</sup>“O SIGA Brasil foi fundamental no processo de reconexão entre PPA e LOA, ao disponibilizar em um único instrumento todos os níveis de programação presentes nas duas leis, inclusive o detalhamento em planos orçamentários. Com isso, possibilitou a manutenção dos orçamentos temáticos e garantiu algumas possibilidades de continuidade do controle social.” CFEMEA, 2014, p. 47)

é, aliás, considerado um marco e uma clara demonstração dos efeitos da perspectiva de gênero dentro do orçamento<sup>15</sup>.

O Orçamento Mulher é um instrumento para o monitoramento sistemático do Orçamento Público sob a perspectiva da igualdade de direitos e garantias para as mulheres. Para a construção do Orçamento Mulher, foram utilizados os instrumentos de planejamento (PPA) e de orçamento (LOA). Os seguintes programas integram o Orçamento Mulher:

- a. Todos os programas governamentais cuja maioria do público-alvo seja de mulheres, ou que apresentam definição formal ou legal da participação das mulheres, ou que explicitam o enfoque de gênero no programa ou ação.
- b. Programas e ações que não cumprem os requisitos anteriores, mas que foram considerados relevantes ou destacados na alteração da vida cotidiana das mulheres.
- c. Programas e ações que, mesmo não atendendo os critérios acima, possam ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista de seu empoderamento e autonomia econômica. (CFEMEA, 2014, p.44).

Ao longo dos anos, as metodologias de análise do Orçamento Mulher foram se alterando. As revisões metodológicas, segundo o CFEMEA, mostraram-se necessárias devido às mudanças estruturais nas leis orçamentárias. O orçamento mulher que nasceu, pelas mãos do CFEMEA, com o intuito de monitorar e verificar os recursos públicos gastos para promover igualdade de gênero, conseguiu, no fim ir “além do originalmente previsto e contribuir para tornar o processo orçamentário federal brasileiro mais transparente, democrático e participativo” (XAVIER, RODRIGUES, 2022, p. 226). Contribuições notáveis que fizeram avançar a institucionalização da perspectiva de gênero:

Figura 2 - Orçamento Mulher - Evolução do número de programas e ações e dos valores nominais e reais (2002-2014) \*valores em milhões

---

<sup>15</sup>“Pela primeira vez, a transversalidade apareceu definida como diretriz política do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual federal e a redução das desigualdades de gênero e raça figurou dentre os grandes desafios nacionais” (XAVIER; RODRIGUES, 2022, p. 217)

Ano	Nº de Programas	Nº de Ações	Valores Nominais			Valores Reais		
			Autorizados	Empenhados	Liquidados	Autorizados	Empenhados	Liquidados
2002	15	96	5.219	4.308	4.308	13.060	10.781	10.781
2003	15	96	5.678	4.773	4.773	11.340	9.533	9.533
2004	57	357	25.264	22.810	22.810	42.422	41.914	41.914
2005	61	433	31.651	27.136	27.136	51.734	44.353	44.353
2006	59	390	35.821	31.674	31.674	57.855	51.156	51.156
2007	56	433	43.357	38.839	38.837	67.432	60.405	60.401
2008	86	774	79.389	72.140	72.139	114.595	104.130	104.130
2009	87	679	88.658	83.329	83.392	116.545	109.623	109.623
2010	87	668	95.174	86.999	86.999	127.290	116.358	116.358
2011	87	665	108.689	100.672	100.672	130.582	120.951	120.951
2012	39	370	149.242	129.845	104.635	170.606	148.433	119.614
2013	39	254	168.472	154.062	117.477	178.636	163.357	124.565
2014*	39	243	175.050	90.529	43.565	175.050	90.529	43.565

Fonte: CFEMEA, 2014.

Todavia, em 2015, chega ao fim o Projeto Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero. Segundo o CFEMEA (2019), as dificuldades de acompanhamento dos gastos públicos, como as mudanças metodológicas no PPA 2012-2015 e nos orçamentos anuais (LOAs), a partir de 2013, somaram-se e as incertezas diante do cenário político, com o fortalecimento político de setores mais reacionários.

De acordo com Xavier e Rodrigues (2022), as incidências provocadas pelo CFEMEA foram, ao fim de tudo, conjunturais. Afinal, não se institucionalizaram em normas mais perenes, como a Lei Complementar prevista no art. 165, da CF 88, e bastou a forma de organização do PPA e LOA serem alteradas para que o “rastreamento” e, conseqüentemente, a “etiquetagem” dos gastos públicos destinados às mulheres fossem prejudicados.

Além disso, as autoras também apontam como conjunturais as mudanças porque a maior incidência de grupos feministas no processo orçamentário estava “condicionada à presença do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República e uma representação mais progressista ou menos conservadora no Congresso Nacional”(XAVIER, RODRIGUES, 2022, p. 224).

### 3.1.1 Gênero e construções sociais

Segundo Farah (2004), o campo de estudos de gênero consolidou-se em território nacional brasileiro no final dos anos 1970. Inicialmente, é necessário desvendar os sentidos da



palavra gênero incorporou na literatura. Diferentes correntes feministas interpretaram o conceito de gênero de formas distintas. Todavia, neste trabalho, adotamos a visão de que “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e é uma forma primária de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995, p.86).

Perlin (2006, p. 275) aponta que o papel de gênero está relacionado ao “conjunto de condutas esperadas associadas à sexualidade e socialmente exigidas do indivíduo de acordo com o seu sexo”. É indiscutível como os símbolos, conceitos e metáforas atribuídas a cada gênero contribuem para a formação da personalidade da pessoa. A construção do homem e da mulher de forma diferenciadas sempre permeou as ciências sociais. Para Simone Beauvoir (1980, p. 10), historicamente, a mulher teve que ser definida comparativamente à figura do homem “o homem é o Sujeito, o Absoluto; ela é o Outro”:

Os que fizeram e compilaram as leis, por serem homens, favoreceram seu próprio sexo, e os juristas transformaram as leis em princípios", diz ainda Poulain de La Barre. Legisladores, sacerdotes, filósofos, escritores e sábios empenharam-se em demonstrar que a condição subordinada da mulher era desejada no céu e proveitosa à terra. (BEAUVOIR, 1980, p.16).

A relação de poder que os homens possuem sob as mulheres é resultado do papel do gênero na concepção e construção da sociedade. Safiotti (2004) ressalta, contudo, que a mulher obteve sucesso com micro-poderes durante muito tempo, por exemplo, são elas as responsáveis pela educação dos filhos e os cuidados com o lar, ou seja, o controle em certa medida sobre o ambiente doméstico. Embora esse exercício de poder tenha ocorrido, a construção sociocultural da identidade feminina como figura passiva ainda cria espaço propício para opressão masculina.

A mulher, portanto, encontrava dificuldades por questões de gênero tanto dentro de casa quanto fora de casa. Romper a barreira de tabus sobre o papel da mulher e do “eterno feminino”, como menciona Beauvoir, ainda é uma das maiores lutas do movimento feminista desde a sua origem.

Todos os comportamentos de distinção de gênero ensinados no seio familiar e reafirmados na sociedade prejudicam o sexo feminino desde a infância até a fase adulta, quando as mulheres têm menos chance de prosseguir os estudos, comparativamente aos homens, se casadas e com filhos, visto que herdaram responsabilidades domésticas e de bem-

estar familiar que aos homens não compete na mesma intensidade<sup>16</sup>.

“As diferenças entre homens e mulheres são enfatizadas, estabelecendo-se uma polaridade entre masculino e feminino, produção e reprodução, e público e privado” (FARAH, 2004).

### 3.1.2 Políticas públicas para desigualdade de gênero

O conceito de política pública foi e ainda é amplamente discutido na academia. Vários autores já se debruçaram para tentar entender o que melhor define uma política pública. Todavia, uma definição muito apropriada para fins desta pesquisa foi a Dye (1984), política pública é aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Laswell (1936) traz também uma contribuição muito significativa para compreender as análises sobre política pública, ao responder às seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2003, p.24).

A desigualdade de gênero é, por sua vez, um problema social grave, traz sérias consequências à economia, à educação e ao meio ambiente, apresentando implicações inclusive a mortalidade infantil<sup>17</sup>. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, de 1996, mulheres pobres, das cidades e das zonas rurais, têm sido um dos segmentos mais vulneráveis da população, esse cenário consolida a “feminização da pobreza” até hoje vista.

Nesse sentido, a proposta de focar em políticas públicas com recorte de gênero ou *targeting women* é muito atrativa, pois pode garantir maior eficiência às políticas públicas de combate à pobreza. “O avanço dos direitos das mulheres contribui positivamente para a saúde e produtividade das famílias e comunidades, além de beneficiar as gerações futuras” (BORTOLUZZO, 2016). A busca pela igualdade de gênero trata-se, portanto, de uma economia inteligente e justa, afinal as mulheres representam mais da metade da população brasileira e do mundo.

As políticas públicas para redução da desigualdade de gênero originaram-se dos movimentos sociais de luta feminina. No Brasil, os primeiros avanços efetivos de políticas públicas com recorte de gênero ocorrem durante a década de 1980 com dois eventos muito

---

<sup>16</sup> É evidente que há outras desigualdades presentes entre homens e mulheres que perpassam as construções de gênero, como raça/etnia, classe social, etc.

<sup>17</sup> “Segundo dados do Banco Mundial, recursos administrados por mulheres aumentam os gastos em áreas que beneficiam as crianças”. (MATAVELLI; BORTOLUZZO; MADALOZZO, 2015, p.1).

significativos a nível nacional: o Programa de Assistência integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1983; e a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, órgão do ministério da Justiça<sup>18</sup>.

Quase duas décadas depois, em 2002, o governo federal criou a Secretaria dos Direitos das Mulheres, atualmente conhecida como Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR). Na época, a secretaria foi incumbida de realizar o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM). O PNPM foi um marco na história das políticas públicas de combate à desigualdade de gênero, junto a ele vale mencionar outras políticas igualmente significantes como a política de cotas para candidaturas femininas, de 1996, e a Lei Maria da Penha em 2006.

Em Minas Gerais, o primeiro Conselho Estadual da Mulher (CEM-MG) foi instituído por meio do Decreto nº 22.971, de 24 de agosto de 1983. Desde então, o CEM-MG tem sido um importante órgão paritário entre o poder público e sociedade civil, com finalidade de promover e formular políticas públicas destinadas à superação das desigualdades históricas e sociais de gênero. A cada quatro anos, o CEM-MG realiza a Conferência Estadual de políticas para mulheres.

Há quatro visões estatais, basicamente, em relação às mulheres, a depender da ótica a partir da qual a presença feminina é entendida na elaboração e implementação de políticas públicas: a) visão reprodutiva (mulheres mães/cuidadoras); b) visão produtiva (mulheres enquanto mão de obra de trabalho remunerado); c) visão reativa (inclusão posterior das mulheres no planejamento da política) e; d) visão inclusiva (mulheres enquanto público-alvo prioritário) (IPEA, 2020).

Embora tenha percorrido uma longa trajetória, é notável como as políticas públicas de gênero enfatizam a visão reprodutiva sobre as mulheres. As mulheres são majoritariamente as responsáveis pelo cuidado da família, assumindo um papel de aliados do Estado na execução das políticas, ao responsabilizarem-se, majoritariamente, pelo cumprimento de requisitos e normas previstos para recebimento de uma determinada política, como é o caso do Bolsa Família (IPEA, 2019).

Aliás, o papel assumido pelas mulheres em relação aos arranjos familiares é entendido como central para as políticas de bem-estar social. Como consequência disso, prevalece a visão

---

<sup>18</sup> Dois anos antes, o estado de São Paulo já havia feito o Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e em seguida, em 1985, foi inaugurada a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (FARAH, 2004).

estatal das mulheres como mães/cuidadoras. Uma ótica em que “a responsabilidade feminina pela reprodução social, educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde, e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia” (BANDEIRA, 2004, p. 10).

Essa “visão reprodutiva” inclusive se estende à esfera política, onde, segundo Feitosa e Miguel (2009), as mulheres no parlamento costumam ficar limitadas aos temas da *soft politics*<sup>19</sup> – temáticas sociais como educação saúde e assistência social, na “reprodução do discurso da política maternal” (ASSECOR, 2020).

Esse “pensamento maternal” ou *care politics*, segundo os autores, deve-se à socialização diferenciada por que passam as mulheres, o que proporcionaria uma sensibilidade e julgamento morais específicos e opostos aos do homem. No artigo O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados, restou claro aos autores que as “mulheres na política optam por temáticas afins a seu papel tradicional [...] verificou-se a prioridade dada à *soft politics* em todas as dimensões da ação política feminina”

Figura 3 - Hard Politics X Soft Politics (MIGUEL; FEITOSA, 2009)

<b>Hard Politics</b>
Relações exteriores do Brasil, política internacional ou política interna de outros países
Defesa (segurança nacional)
Reforma política e legislação eleitoral
Administração pública e reforma do Estado
Política brasileira
Corrupção, sonegação de impostos e crimes contra a ordem econômica
Política econômica e tributária
Política industrial
Política agrícola
Violência e segurança pública (incluindo reforma do código penal e trânsito)
Reforma agrária (e outras questões fundiárias)
Questões internas do Congresso
Outras questões de infraestrutura (transportes, telecomunicações etc.)
Economia em geral
<b>Soft Politics</b>
Saúde pública e saneamento
Habitação
Direitos humanos
Questões sociais (pobreza, desigualdade, fome)
Meio ambiente
Educação
Cultura e esporte
Direitos do consumidor
Família, direitos reprodutivos, infância e adolescência

Soft politics refere-se, portanto, a questões políticas das quais mulheres

<sup>19</sup> Feitosa e Miguel (2009) classificam as políticas em hard, aquelas relacionadas ao núcleo do processo político, em especial, o exercício do poder de Estado e a gestão da economia (ASSECOR, 2020).

supostamente se interessam e priorizam mais, incluindo saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, família. A hipótese alinha-se ao fato de que deputadas veem nesses assuntos uma extensão do papel que elas exercem na esfera privada. Miguel e Feitosa (2009), todavia, argumentam que esse interesse se deve mais ao fato de ser um espaço que as mulheres encontraram para atuar<sup>20</sup>, já que os homens monopolizaram as arenas de “maior prestígio”.

É importante ressaltar que essa classificação, de certa forma, relega a mulher ao “eterno feminino”, isto é, a associa às tarefas de cuidar dos outros, “uma negação imposta pela sociedade patriarcal, emblematizada na figura da mãe que se imola pelos filhos”(MIGUEL, 2001, p. 93).

Nessa ótica, as mulheres exerceriam o trabalho político como uma extensão do trabalho doméstico, de assistência, da “política de desvelo”:

tem como característica a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc). (HIRATA e KERGOAT, 2007, p. 559 apud Leite, 2023)

A divisão *hard politics* e *soft politics* tem limites, não traduz necessariamente área de importância conforme apontou Marques e Lima (2018), afinal áreas como saúde e educação, ainda que entendidas como *soft*, dispõem sempre de muito orçamento. O objetivo, portanto, ao utilizar essas categorias é mostrar a prioridade de trabalho políticos dessas mulheres no orçamento público (Leite, 2023).

## **4 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

O objeto de estudo do presente trabalho são as emendas parlamentares ao Plano Plurianual de Ações Governamentais do Estado de Minas Gerais para o ciclo 2020-2023, necessariamente aquelas apresentadas por parlamentares mulheres e, conseqüentemente, foram analisadas aquelas que tiveram como objetivo diminuir a desigualdade de gênero.

Devido a alta complexidade desse tema, políticas públicas de combate à

---

<sup>20</sup> As mulheres por vezes se ocupam mais de temas “soft” é porque muitas vezes estes são os únicos nichos disponíveis para ela no campo político (Delphy, 1995)

desigualdade de gênero dentro da esfera orçamentária, que envolve critérios multidisciplinares e transversais, foi realizada uma pesquisa documental em textos analíticos e acadêmicos, artigos, notícias de jornais bem como fontes do próprio governo.

Como visto no referencial teórico, há uma presunção de que a participação das mulheres na política as fará exercer uma reprodução de um papel mais maternal, tendo seus desempenhos relacionados à saúde, educação e assistência social.

Analisando o PPAG (PL 1166/2019), será possível verificar se o que os referenciais teóricos concluem sobre a participação feminina na política se concretiza também na esfera do orçamento público. Assim, uma vez enviado o PPAG (PL 1166/2019) pelo Poder Executivo, ao iniciar o ciclo de emendas parlamentares, a atuação das ações de parlamentares mulheres deve ter maior enfoque nas áreas mencionadas (saúde, educação e assistência), quando comparado com o apresentado pelos parlamentares homens.

Para tanto, é necessário estabelecer o método científico ora adotado, visto que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos” (LAKATOS, 2003, p. 83), considerando por método a sistematização racional das atividades para o alcance de um objetivo, a partir de conhecimentos válidos.

Embora o desenvolvimento do conhecimento passe por setores que vão do mítico, religioso, filosófico ao senso comum, cabe detalhar a formação do conhecimento científico, vale dizer:

(...) o método científico é a teoria da investigação. Esta alcança seus objetivos, de forma científica, quando cumpre ou se propõe a cumprir as seguintes etapas:

- a) descobrimento do problema ou lacuna num conjunto de conhecimentos. Se o problema não estiver enunciado com clareza, passa-se à etapa seguinte; se o estiver, passa-se à subsequente;
- b) colocação precisa do problema, ou ainda a recolocação de um velho problema, à luz de novos conhecimentos (empíricos ou teóricos, substantivos ou metodológicos);
- c) procura de conhecimentos ou instrumentos relevantes ao problema (por exemplo, dados empíricos, teorias, aparelhos de medição, técnicas de cálculo ou de medição). Ou seja, exame do conhecimento para tentar resolver o problema;
- d) tentativa de solução do problema com auxílio dos meios identificados. Se a tentativa resultar inútil, passa-se para a etapa seguinte; em caso contrário, á subsequente;
- e) invenção de novas ideias (hipóteses, teorias ou técnicas) ou produção de novos dados empíricos que prometam resolver o problema;
- f) obtenção de uma solução (exata ou aproximada) do problema com auxílio do instrumental conceitual ou empírico disponível;
- g) investigação das consequências da solução obtida. Em se tratando de uma teoria, é a busca de prognósticos que possam ser feitos com seu auxílio. Em se tratando de novos dados, é o exame das consequências que possam ter para as teorias relevantes;
- h) prova (comprovação da solução: confronto da solução com a totalidade das teorias e da informação empírica pertinente. Se o resultado é satisfatório, a pesquisa é dada como concluída, até novo aviso. Do contrário, passa-se a etapa seguinte;
- i) correção das hipóteses, teorias, procedimentos ou dados empregados na obtenção da solução incorreta. Esse é, naturalmente, o começo de um novo ciclo de investigação (BUNGE, 1980, p. 25).

A explicação supramencionada foi esquematizada da seguinte forma por LAKATOS (2003, p. 85):

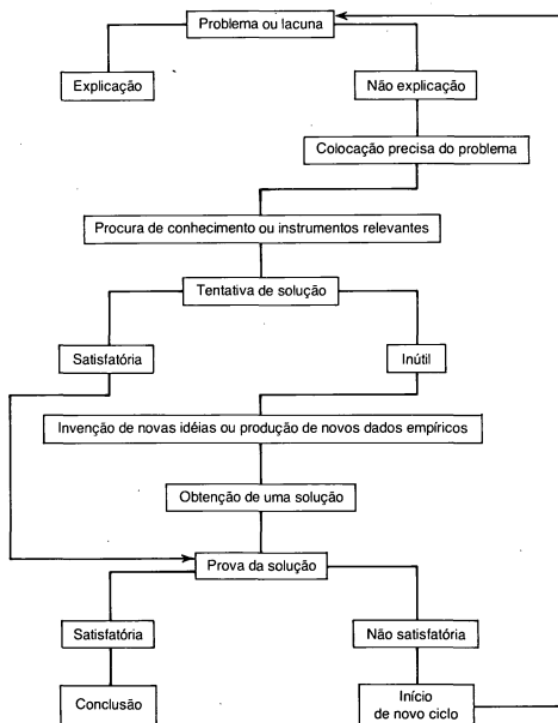


Fig. 01: esquema das etapas da pesquisa científica (LAKATOS, 2003, p. 85).

O rigor do conhecimento científico impõe a adoção de métodos claros que direcionaram a pesquisa. Destacam-se os métodos indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo, dialético, que se diferenciam diante da inspiração filosófica, grau de abstração, finalidade ou etapas da produção do conhecimento.

A abordagem de cada um dos métodos encontra-se resumida abaixo:

- a) método indutivo - cuja aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente);
- b) método dedutivo - que, partindo das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenômenos particulares (conexão descendente);
- c) método hipotético-dedutivo - que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese;
- d) método dialético - que penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade (LAKATOS, 2003, p. 105).

Essa pesquisa utiliza-se do método hipotético-dedutivo, cujo principal expositor é Karl Popper, para quem o método científico origina-se de um problema, para o qual se

tem uma solução provisória, que passa pelo processo de falseamento em sucessivas críticas, com vistas à eliminação do erro (POPPER, 1975).

Destaca-se o que LAKATOS infere sobre o método científico hipotético-dedutivo:

- 1 - problema, que surge, em geral, de conflitos ante expectativas e teorias existentes;
- 2 - solução proposta consistindo numa conjectura (nova teoria); dedução de consequências na forma de proposições passíveis de teste;
- 3 - testes de falseamento: tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação.

Se a hipótese não supera, os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, que, se superar os testes rigorosos, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente como querem os indutivistas (LAKATOS, 2003, p. 95-96).

A escolha do método hipotético-dedutivo é a melhor via para essa pesquisa, pois, conforme Bunge, resume-se a:

- a) colocação do problema:
  - reconhecimento dos fatos - exame, classificação preliminar e seleção dos fatos que, com maior probabilidade, são relevantes no que respeita a algum aspecto;
  - descoberta do problema - encontro de lacunas ou incoerências no saber existente;
  - formulação do problema - colocação de uma questão que tenha alguma probabilidade de ser correta; em outras palavras, redução do problema a um núcleo significativo, com probabilidades de ser solucionado e de apresentar-se frutífero, com o auxílio do conhecimento disponível.
- b) Construção de um modelo teórico:
  - seleção dos fatores pertinentes - invenção de suposições plausíveis que se relacionem a variáveis supostamente pertinentes;
  - invenção das hipóteses centrais e das suposições auxiliares - proposta de um conjunto de suposições que sejam concernentes a supostos nexos entre as variáveis (por exemplo, enunciado de leis que se espera possam amoldar-se aos fatos ou fenômenos observados).
- c) Dedução de consequências particulares:
  - procura de suportes racionais - dedução de consequências particulares que, no mesmo campo, ou campos contíguos, possam ter sido verificadas;
  - procura de suportes empíricos - tendo em vista as verificações disponíveis ou concebíveis, elaboração de predições ou retrodições, tendo por base o modelo teórico e dados empíricos.
- d) Teste das hipóteses:
  - esboço da prova - planejamento dos meios para pôs à prova as predições e retrodições; determinação tanto das observações, medições, experimentos quanto das demais operações instrumentais;
  - execução da prova - realização das operações planejadas e nova coleta de dados;
  - elaboração dos dados - procedimentos de classificação, análise, redução e outros, referentes aos dados empíricos coletados;
  - inferência da conclusão - à luz do modelo teórico, interpretação dos dados já elaborados.
- e) adição ou introdução das conclusões na teoria:
  - comparação das conclusões com as predições e retrodições - contraste dos resultados da prova com as consequências deduzidas do modelo teórico, precisando o grau em que este pode, agora, ser considerado confirmado ou não (interferência provável);
  - reajuste do modelo - caso necessário, eventual correção ou reajuste do modelo;
  - sugestões para trabalhos posteriores - caso o modelo não tenha sido confirmado, procura dos erros ou na teoria ou nos procedimentos empíricos; caso contrário - confirmação-, exame de possíveis extensões ou desdobramentos, inclusive em outras áreas do saber. (LAKATOS, 2003, p. 100).



Já o tipo de pesquisa adotado neste trabalho, a pesquisa é do tipo descritiva, em que se busca, no orçamento do Estado de Minas Gerais, mais informações a respeito do impacto da atuação das parlamentares nas políticas públicas que impactam na desigualdade de gênero.

## **5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS (2019-2023)**

Na revisão bibliográfica explicitada nos capítulos anteriores, teorizou-se o papel do orçamento público na construção de políticas públicas, que busca alocar recursos e priorizar problemas.

No entanto, a representação parlamentar não reflete exatamente os grupos populacionais mais necessitados ou mais numerosos, tanto que a representação que se tem nas casas legislativas é majoritariamente de homens brancos, enquanto a população brasileira é majoritariamente composta por mulheres, pretas e pardas (INESC, 2017).

Percebe-se, também, que a subrepresentação no parlamento impacta na formulação de políticas públicas, sendo certo que se espera que em sua atuação parlamentar, as mulheres enfatizem responsabilidades que coadunam com a reprodução social, educação dos filhos, demanda por creches, saúde e outras necessidades que garantam a família, não passando, necessariamente, por uma atuação que implique em seu empoderamento e autonomia de gênero.

Diante disso, problematiza-se a atuação feminina no orçamento mineiro para os anos de 2020-2023, para a qual questiona-se se os recursos alocados confirmam ou não a hipótese de que as emendas parlamentares apresentadas por mulheres refletem essa prioridade já esperada por áreas mais maternas.

Para testar essa hipótese, analisa-se a peça orçamentária enviada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa de Minas Gerais e as emendas ao orçamento apresentadas pelas parlamentares e sua área de incidência.

O Plano Plurianual de Ações Governamentais de Minas Gerais para o período de 2020-2023 foi aprovado pelos deputados eleitos para a 19ª Legislatura (2019-2023).

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é composta por 77 Deputados e, na legislatura em análise, havia 9 parlamentares mulheres em exercício, segundo dados da página oficial da Instituição.

O Plano Plurianual de Ações Governamentais foi enviado pelo Governo de Minas para a Assembleia Legislativa e recebido em Plenário em 21 de outubro de 2019, sob a numeração PL 1166/2019. Esse Projeto de Lei foi sancionado pelo Governador em 16 de janeiro de 2020, como a Lei 23.578/2020.

Entre o recebimento da proposição e sua sanção, foi aberto o prazo para o recebimento de emendas parlamentares ao projeto inicial do Poder Executivo. É o que se passa a analisar, tendo como recorte as emendas apresentadas pelas deputadas.

Além disso, para essa pesquisa, tendo como base o conceito abordado por Miguel e Feitosa (2009), consideram-se como *hard politics* questões que envolvem política brasileira, corrupção, crimes contra a ordem econômica, política tributária, agricultura, violência geral (segurança), questões internas da Assembleia, infraestrutura em geral (rodovia, transporte, telecomunicações), economia geral, política industrial, de desenvolvimento econômico.

Enquanto isso, *soft politics* são consideradas as questões relacionadas à saúde, saneamento, habitação, direitos humanos, pobreza, fome, desigualdade, meio ambiente, educação, cultura, esporte, consumidor e família.

### *5.1. Emendas parlamentares apresentadas pela Deputada Leninha*

A deputada Leninha, segundo biografia disponibilizada no site da Assembleia de Minas<sup>21</sup>, é graduada em Ciências Biológicas e mestre em Desenvolvimento Social pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Foi professora nas redes estadual e municipal de ensino, sendo eleita diretora estadual do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE/MG) e presidente regional da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Participou do Conselho Estadual de Desenvolvimento Agrário (Cedraf/MG) e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Hoje, ainda trabalha nos movimentos sociais e pastorais, sendo coordenadora do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas.

Em 2016, Leninha foi candidata a prefeita de Montes Claros pelo PT, obtendo mais de 36 mil votos. Atualmente, está no seu segundo mandato como deputada na Assembleia, também pela legenda do PT, assumindo o cargo de vice-presidente da Mesa Diretora.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.almg.gov.br/a-assembleia/deputados/deputado/?id=2615>.

A primeira emenda identificada no Plano Plurianual de Ações Governamentais apresentada pela deputada foi a emenda nº 15 direcionada ao Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), cuja unidade responsável pela execução é a Secretaria de Estado de Educação, com o seguinte detalhamento:

Programa: .... – Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) –  
 Eixo: Educação  
 Unidade Responsável: 1261 – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
 Objetivo: Incentivar a aquisição direta de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar do Estado -  
 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
 1 - Erradicação da Pobreza  
 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável  
 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico  
 10 - Redução de Desigualdades  
 11- Cidades e Comunidades Sustentáveis  
 12 - Consumo e Produção Responsáveis  
 Objetivos Estratégicos  
 - Reduzir a vulnerabilidade promovendo a trajetória para a autonomia  
 - Ser o Estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para maior geração de emprego e renda  
 Diretrizes Estratégicas  
 - Agregar valor ao longo de toda a cadeia agropecuária de Minas Gerais, alavancando inovações tecnológicas e assegurando a certificação e defesa agropecuária  
 - Mitigar a pobreza no campo, enfrentando-a com ações e educação, geração e difusão de tecnologia e assistência técnica qualificada, e estimulando o cooperativismo  
 Indicador do Programa:  
 Indicador (unidade de medida): Percentual de recursos estaduais de alimentação escolar aplicados na aquisição direta de produtos da A.F (%) (%)  
 Data Referência: 29/10/2019 Índice Referência: 25.49 Meta 2023: 40.00  
 Ação: .... – Gestão dos processos de planejamento, implementação e avaliação das compras da agricultura familiar no Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE)  
 Unidade Orçamentária: 1231 – SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
 Finalidade: Promoção de reuniões e outros eventos de concertação de estratégias com os órgãos de regulação e de fiscalização, relacionados com a produção, agroindustrialização e comercialização de alimentos.  
 Produto: EVENTOS OU PROJETOS REALIZADOS  
 Unidade de medida: EVENTO  
 IAG: Demais Projetos e Atividades  
 Público Alvo: AGRICULTORES FAMILIARES E SUAS ORGANIZAÇÕES E GESTORES PÚBLICOS  
 (...)  
 Ação: .... – Gestão das compras de alimentos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar  
 Unidade Orçamentária: 1261 – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
 Finalidade: Acompanhamento e monitoramento das chamadas públicas coletivas e dos contratos de compras de alimentos da Agricultura Familiar, capacitação de ATBs e cantineiras; supervisão nutricional nas escolas.  
 Produto: A DEFINIR  
 Unidade de medida: EDITAL  
 IAG: Demais Projetos e Atividades  
 Público Alvo: SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
 (...)

Ação: .... – Assistência Técnica para participação em mercados institucionais  
 Unidade Orçamentária: 3041 – EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
 Finalidade: Capacitação e organização da produção de agricultores familiares em produção programada, agroindustrialização, boas práticas de fabricação, gestão, regularização sanitária, fiscal e ambiental, planos de negócios, projetos de venda, entre outros.  
 Produto: AGRICULTOR FAMILIAR ATENDIDO  
 Unidade de medida: AGRICULTOR  
 IAG: Demais Projetos e Atividades  
 Público Alvo: AGRICULTORES FAMILIARES E SUAS ORGANIZAÇÕES E GESTORES PÚBLICOS

A justificativa da autora para apresentação da emenda foi que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) determina que pelo menos 30% dos alimentos fornecidos no setor da Educação sejam oriundos da agricultura familiar, conforme determinação da Lei Federal 11.947/2009.

Resta evidente que a emenda em questão objetiva fortalecer a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que atende o programa de Alimentação Escolar. Uma emenda híbrida que engloba duas esferas *hard politics* (agricultura, ainda que familiar) e *soft politics* (educação).

A deputada Leninha também apresentou a emenda nº 16, propondo alteração no anexo, Volume 1, do PPAG (PL 1166/2019), estabelecendo nova redação aos objetivos estratégicos:

Texto da emenda: No Anexo Volume I do PL 1.166/2019, que institui o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o quadriênio 2020-2023, na página 14, dê-se a seguinte redação aos objetivos estratégicos:

"Por fim, os 11 objetivos estratégicos definem-se como os resultados globais que se desejam alcançar para atingir a visão estratégica de governo. São eles:

- . Aumentar a segurança e a sensação de segurança;
- . Estabelecer parcerias com o setor privado;
- . Proporcionar acesso a serviços de saúde de qualidade;
- . Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas;
- . Priorizar a Agroecologia, a Agricultura Familiar, os Povos e Comunidades Tradicionais, a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na elaboração e execução das políticas públicas;
- . Recuperar o equilíbrio econômico e financeiro do Estado;
- . Reduzir a vulnerabilidade social, promovendo a trajetória para a autonomia;
- . Ser o estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para maior geração de emprego e renda;
- . Ser o melhor destino turístico e cultural do Brasil, priorizando o Turismo de Base Comunitária;
- . Ser referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino, desde a educação infantil até o ensino superior;
- . Ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador."

Justificativa: A emenda pretende qualificar os 11 (onze) objetivos estratégicos enviados pelo governo estadual de modo a priorizar áreas e temas sensíveis de apoio

de políticas públicas e ao desenvolvimento equânime de todas as regiões de Minas Gerais.

Observa-se que, ao propor nova redação para os objetivos estratégicos, a única proposta que poderia impactar na redução da desigualdade de gênero seria do item que aborda a redução da vulnerabilidade social, mesmo assim, dentro de um eixo maior que a questão de gênero, não tendo classificação específica de *hard* ou *soft politics*.

Assim, no que tange às emendas apresentadas pela Deputada Leninha ao PPAG (PL 1166/2019), nenhuma delas tem impacto direto na redução de desigualdade de gênero e ficaram adstritas mais à esfera de *soft politics*, pois tem relação mais direta com questões relacionadas à educação, com exceção da emenda nº15, de cunho híbrido.

### 5.2 Emendas parlamentares apresentadas pela deputada Ana Paula Siqueira

A deputada Ana Paula Siqueira apresentou 6 emendas parlamentares. Segundo descrição bibliográfica da parlamentar disponibilizada no site da ALMG, Ana Paula Siqueira é graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). É professora normalista pelo Instituto de Educação de Minas Gerais (IEMG). Deputada em primeiro mandato, é negra e faz parte da primeira legislatura da Assembleia de Minas Gerais a eleger mulheres negras. É natural de Belo Horizonte, do Alto Vera Cruz, região periférica da Capital. Mãe de três filhos, pautou em seu primeiro ano de legislatura a implantação da licença-maternidade na Assembleia, como fortalecimento do processo de inclusão das mulheres na política. Assume, em 2023, seu segundo mandato na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

As emendas nº 22 e 23 foram direcionadas para o Programa de Gestão Ambiental e Saneamento, na ação sobre bolsa reciclagem e promoção das políticas públicas de saneamento, sob a justificativa da necessidade de “retomada em 2020 das metas físicas e financeiras revisadas em 2019”.

Embora relevante, as emendas em questão não dizem respeito especificamente à abordagem que impactasse na desigualdade de gênero e estão relacionadas a *soft politics* (meio ambiente e saneamento).

Também apresentada pela Deputada Ana Paula Siqueira, a Emenda n ° 24 incide sobre o programa de Fomento, democratização e acesso à cultura e ao turismo:

Programa: 056 – FOMENTO, DEMOCRATIZAÇÃO E ACESSO À CULTURA E AO TURISMO

Ação: .... – ESTÍMULO E APOIO ÀS CULTURAS POPULARES E TRADICIONAIS

Unidade Orçamentária: 1271 – SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E TURISMO

Finalidade: As ações desse programa visam a divulgação das culturas populares e tradicionais em suas comunidades de origem e para além delas, para tanto, o programa prevê o fomento a festas, encontros, o intercâmbio entre seus praticantes, e outras formas que permitam ampliar a circulação dessas culturas, bem como a fruição e conhecimento da população mineira sobre essas manifestações.

Produto: APOIO CONCEDIDO

Unidade de medida: APOIO

IAG: Demais Projetos e Atividades

Público Alvo: COMUNIDADES TRADICIONAIS FORMAIS, GRUPOS TRADICIONAIS FORMAIS E INFORMAIS, MESTRE E MESTRA DA CULTURA POPULAR E TRADICIONAL

A ação objetiva o fortalecimento da cultura de grupos tradicionais, sendo que a justificativa para a sua inclusão no PPAG (PL 1166/2019) é pelo fato de essa ação constar nos anos anteriores.

Mais uma vez, pode-se perceber que a emenda apresentada não impacta diretamente na redução da desigualdade de gênero e adstrita ao *soft politics* (cultura).

A deputada Ana Paula Siqueira apresentou, ainda, a Emenda nº 25, para prevenção da criminalidade, com ação de apoio às ações do Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão dos entorpecentes.

O viés dessa emenda é de saúde pública e combate a criminalidade, sem inferência com a desigualdade de gênero diretamente. A emenda é considerada do tipo híbrida, há *soft politics*, pois traz questões relacionadas à saúde, e há *hard politics*, pois o combate a criminalidade, entraria na questão de violência geral.

Já a Emenda nº 26, de autoria da Deputada Ana Paula Siqueira, incide sobre o Programa relativo a Políticas de Direitos Humanos, especificamente na ação de projetos especiais de promoção e proteção de crianças e adolescentes. Para essa ação, também não há recorte de gênero, sendo o público alvo crianças e adolescentes de modo amplo. Mais uma vez uma emenda do tipo *soft politics*, pois traz questões relacionadas à família.

A última emenda apresentada pela deputada Ana Paula Siqueira foi a nº 27, incidente sobre as Políticas de Direitos Humanos, para ação de promoção da igualdade social, notadamente com a finalidade de promoção de ações que fortaleçam a igualdade racial. O alvo da referida emenda é a promoção da igualdade racial, logo *soft politics*.

Assim, do arcabouço de emendas apresentadas pela parlamentar, não se pode vislumbrar emendas que impactem diretamente em políticas que promovam a igualdade

de gênero de forma geral. As emendas nº 22, 23, 24, 26 e 27 são de cunho *soft politics*, com exceção da emenda nº 25 que é híbrida (violência e segurança).

### 2.1.3 Emendas parlamentares apresentadas pela Deputada Celise Laviola

A Deputada Celise Laviola apresentou duas emendas parlamentares ao PPAG (PL 1166/2019), as emendas 28 e 29. Celise é advogada, pecuarista, foi professora e é servidora aposentada da Assembleia. Com formação em Direito, História e Filosofia, foi filiada ao MDB e Cidadania. Celise Laviola é filha de José Laviola Matos, ex-deputado estadual eleito seis vezes consecutivas e cunhada do ex-deputado estadual José Henrique, eleito por cinco mandatos consecutivos. Atualmente, em 2023, não se encontra mais na vida pública como parlamentar.

A primeira delas foi voltada à atenção secundária e terciária à saúde, com a finalidade de implantação de hemodiálise, garantindo acesso a população a serviços e cuidados na atenção especializada no âmbito de auto complexidade.

O público alvo dessa ação são os pacientes em situações de urgência e emergência, visando à recuperação da saúde, diminuição da mortalidade e redução das complicações decorrentes. A emenda nº 28, portanto, foi uma emenda relacionada à *soft politics* (saúde).

Já a emenda nº 29 foi direcionada para a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, no programa de investigação, ação de implementação de *QlickSense* e painéis de indicadores, com a finalidade de consolidar o uso da inteligência e segurança pública como ferramenta de suporte de defesa social. O público alvo dessa emenda são os servidores da polícia civil. Uma emenda considerada de cunho *hard politics* (segurança).

Assim, mais uma vez, pode-se verificar que as emendas propostas não impactam diretamente em políticas que promovam a igualdade de gênero. Quanto à análise se é focalizada em *hard* ou *soft politics*. A primeira emenda da Deputada nº 28 é do tipo *soft politics*, enquanto a emenda nº 29 seria do tipo *hard politics*.

### 2.1.4 Análise da emenda nº 67

Em que pese a inexistência de emenda parlamentar apresentadas por mulheres que tivessem impacto direto na redução da desigualdade de gênero, é importante mencionar o exemplo da emenda nº 67, de autoria da Comissão de Participação Popular.

Referida emenda foi destinada ao Programa Estadual de Cooperativismo da Agricultura Familiar e Agroindústria Familiar, com o objetivo de “promover a inserção da agricultura familiar nos diversos mercados, com ênfase nos institucionais, tendo como foco a formação continuada, a qualificação da gestão e a regularização e o fortalecimento das agroindústrias familiares”.

Entre os objetivos de desenvolvimento sustentável apresentado por essa emenda, destacam-se:

#### OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

- 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- 5 - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- 8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

#### OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- 6. Reduzir a vulnerabilidade promovendo a trajetória para a autonomia.
- 10. Ser o estado mais competitivo e mais fácil de se empreender no Brasil, em agronegócio, indústria e serviços, propiciando ambiente para maior geração de emprego e renda e promovendo o desenvolvimento regional.

O item nº 5 dos objetivos de desenvolvimento sustentável chama atenção, pelo fato de destacar o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, o que não apareceu em nenhuma outra emenda apresentada ao orçamento.

Ressalte-se que esse item se revelou dentro de uma política voltada ao cooperativismo e agricultura familiar que, em seus contornos próprios, optou por explicitar a relação do referido programa com a promoção da igualdade de gênero.

Vale dizer, das 113 emendas apresentadas ao PPAG (PL 1166/2019), apenas a emenda nº 67 contempla um objetivo que explicitamente busca a igualdade de gênero. A respeito da análise feita por Miguel e Feitosa (2009), pode-se considerar uma emenda híbrida, afinal traz aspectos como eliminação da fome (*soft politics*), e promover industrialização (*hard politics*), isto é, desenvolvimento econômico.

Isso revela que, ainda que a política de promoção da igualdade de gênero não tenha sido contemplada como um programa próprio no orçamento, era possível que, entre os objetivos, essa pauta pudesse estar contemplada, dentro de outros programas, como ocorrido no caso da emenda nº 67. Afinal, existe a característica da transversalidade na política pública de redução da desigualdade de gênero.



### 2.1.5 Análise das emendas nº 44, nº 86 e nº 91, um caso especial no PPA

A emenda nº 44 de bancada abrange o programa e a rede de desenvolvimento da educação profissional, na ação qualificação e capacitação profissional para o mercado de trabalho e geração de renda.

A finalidade da emenda é a promoção de formação profissional e tecnológica, visando ao empoderamento de grupos, à inclusão social e à inserção no mundo do trabalho de jovens e adultos, especialmente aqueles em condições de elevada vulnerabilidade social. Essa emenda apresenta-se do tipo híbrida, pois promove desenvolvimento econômico inderetamente (*hard politics*), ao mesmo tempo que promove educação e formação profissional de jovens e adultos (*soft politics*). Essa emenda dispõe entre o público alvo as mulheres em situação de vulnerabilidade, dando atenção para esse público de forma mais explícita.

Já a emenda nº 86, de autoria da Comissão de Participação Popular, abarca as Políticas de Direitos Humanos, destacando a ação de elaboração e implementação de planos estaduais de políticas públicas a públicos específicos, com a finalidade, entre outras, de políticas para mulheres. A emenda nº 86 tem como escopo direitos humanos, logo *soft politics*.

A Emenda nº 91, também de autoria da Comissão de Participação Popular, dispõe sobre o programa de acesso à Justiça, referindo-se à ação de implantação e estruturação de defensorias especializadas e núcleos da defensoria pública, propondo a estruturação de defensorias especializadas, tendo em vista o atendimento aos públicos considerados prioritários por sua vulnerabilidade social, entre eles, mulheres. Novamente, uma emenda considerada de cunho *soft politics*, envolvida com os direitos humanos.

De qualquer forma, essas três emendas pretenderam dar atenção especial ao público das mulheres, o que, em meio a outros programas, reflete em promoção de igualdade de gênero, trazendo um impacto direto nessa problemática.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é a peça fundamental para o entendimento das políticas públicas priorizadas por um determinado governo, documento no qual se revelam os projetos e programas para a execução de todo o planejamento.

Compreende não apenas as receitas e despesas da administração pública, mas as escolhas que refletem todo um cenário político. No Brasil, o orçamento público é desenhado por meio de três grandes leis: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

O Plano Plurianual compreende agendas maiores, para um período de 4 anos, possibilitando a elaboração de políticas e programas, que são detalhadas por meio das ações. Cada uma dessas ações podem refletir uma série de objetivos estratégicos, entre os quais pode estar a promoção da igualdade de gênero.

No caso do Estado de Minas Gerais, essa peça orçamentária é chamada de Plano Plurianual de Ação Governamental. O presente trabalho analisou o PPAG para o ciclo de 2020-2023, bem como verificou o impacto das emendas propostas por parlamentares mulheres no orçamento destinado a promover a igualdade de gênero.

Para o referido ciclo, a discussão contava com 09 parlamentares mulheres em exercício, dos 77 totais que compõem a Casa, o que representa 11,68% dos deputados estaduais. Foram apresentadas 113 emendas no total. Das nove parlamentares mulheres, apenas três apresentaram emendas, tendo somado ao todo dez emendas apresentadas por mulheres.

É necessário frizar que das 113 emendas apresentadas ao PPAG, apenas dez foram apresentadas por parlamentares mulheres. Assim, 8,84% das emendas apresentadas foram de autoria de mulheres. Nesse ponto, já podemos concluir que a apresentação de emendas por parlamentares mulheres ao PPAG de Minas Gerais para o ciclo de 2020-2023 ficou abaixo do esperado.

Podemos, todavia, ir muito além disso, afinal, no que diz respeito a emendas que tenham impacto diretamente na redução de desigualdade de gênero, nenhuma foi apresentada por parlamentar mulher.

Quanto a classificação de *hard* ou *soft politics*, isto é, se as mulheres parlamentares são mais propensas a se preocupar com assuntos *soft politics* do que os assuntos relacionados ao *hard politics*, ficou claro que das dez emendas parlamentares apresentadas por mulheres, 20% foram híbridas, 70% foram *soft*, 10% foram *hard politics*. Desse modo, majoritariamente, as poucas emendas apresentadas por mulheres

atentaram-se a questões relacionadas à *soft politics*.

Reconhecemos, conforme já apontado anteriormente no referencial teórico, que a classificação entre *hard politics* e *soft politics* possui suas ressalvas, não é, de forma alguma, um parâmetro absoluto para verificar o comportamento político de parlamentares. Foi o critério adotado a fim de ver quais seriam as prioridades das parlamentares. No mais, ficou claro que as políticas de desvelo são igualmente importantes e merecem reconhecimento e prestígio, principalmente pela sociedade, afinal educação e saúde são ambas *soft politics* de grande peso no orçamento.

Das 113 emendas totais apresentadas, apenas quatro tem alguma relação com promoção da igualdade de gênero, sendo que uma foi apresentado por parlamentar do sexo masculino e as demais apresentadas pela Comissão de Participação Popular.

Mesmo assim, nenhuma das emendas apresentadas pelas mulheres tiveram como cerne a questão do gênero, estando sempre associadas a objetivos que impactam outros grupos de vulnerabilidade e como reflexo de determinada ação.

Todavia, embora nenhuma das parlamentares mulheres tenha propriamente apresentado emendas sobre pontos que atacassem diretamente desigualdade de gênero, isso pouco diz se essas mulheres lutaram ou não contra as inequidades entre homens e mulheres no recorte de tempo adotado.

Não podemos, portanto, afirmar que a atuação parlamentar das deputadas Leninha, Celise e Ana Paula Siqueira na 19ª legislatura foi inexistente para esse tema, afinal, o que foi observado neste estudo, até por questões de tempo e viabilidade de pesquisa acadêmica para um curso de graduação, foram exclusivamente as emendas por elas apresentadas ao PPA.

Nesse sentido, em estudo futuro, deve ser levado em conta o restante da atuação parlamentar dessas mulheres, os discursos em plenário, projetos de leis apresentados etc., a fim de chegar em uma análise mais completa sobre participação na luta contra a desigualdade de gênero.

Diante desse relato, o que se pode de fato concluir é que a participação das deputadas estaduais em relação às emendas apresentadas ao PPAG de Minas Gerais para o ciclo 2020-2023, isoladamente, não reverteram ações que promovessem a igualdade de gênero diretamente, não tendo aparecido sequer como objetivo estratégico em alguma ação proposta.

Por fim, destacamos a partir do caminho analítico percorrido e proposto neste

trabalho, a importante atuação do CFEMEA na construção e análise dos indicadores de gênero dentro do orçamento público federal que reverberam em todo território nacional.

Embora haja muitos avanços ainda a serem feitos no que diz respeito a transparência de dados das ações orçamentárias que impactem à desigualdade de gênero, bem como aperfeiçoamentos no planejamento e na execução estatal de políticas públicas para mulheres, a presente pesquisa tentou contribuir na elucidação de um tema que é extremamente complexo e interdisciplinar, em que o caráter transversal do gasto dificulta também análises a respeito de uma política pública.

A luta contra a desigualdade de gênero é um exercício constante que todos os brasileiros e brasileiras devem fazer. A trajetória é longa e perpassa, necessariamente, pelo orçamento público, peça fundamental e indispensável no ciclo de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, SÉRGIO. **Presidencialismo de Coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, vol. 31. Rio de Janeiro, 1988.

ABREU, Cilair Rodrigues De e CÂMARA, Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental**: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Revista de Administração Pública [online]. 2015, v. 49, n. 1 [Acessado 27 Agosto 2022] , pp. 73-90. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-76121776>>. ISSN 0034-7612. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod\\_resource/content/1/Abr](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/Abr)

ALVES-MAZZOTTI, A.J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**.

BANCO MUNDIAL, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/26308>

BANDEIRA, Lourdes. **Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Convênio CEPAL e SPM. Brasília, Janeiro, 2005. 47

BASTOS, Maria Clotilde Pires; FERREIRA, Daniela Vitor. **Metodologia científica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Ed. UFSC, 2008.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um

manual prático. In: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Vozes, 2010.

BEAUVOIR, S. **O segundo Sexo**: Fatos e Mitos. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980. (Segunda Parte - História)

Bortoluzzo, Adriana Bruscato, Matavelli, Ieda Rodrigues e Madalozzo, Regina. **Determinantes da Distribuição da (Des)igualdade de Gênero entre os Estados Brasileiros**. Estudos Econômicos (São Paulo) [online]. 2016, v. 46, n. 1, pp. 161-188. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-416146115air>>. ISSN 1980-5357. <https://doi.org/10.1590/0101-416146115air>.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **MIRANDO AO REVÉS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**: notas sobre um percurso de pesquisa. Pensamento & Realidade, [S.l.], v. 28, n. 3, dez. 2013. ISSN 2237-4418.

BRASIL. Congresso Nacional. Estudo Técnico nº 04/2021: **Orçamento Mulher** – Ações Seleccionadas Brasília: CN, 2011a. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/estudo-ecnico\\_orcamento\\_mulher\\_psol](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/estudo-ecnico_orcamento_mulher_psol).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **PNAE-Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 set. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso em: 31

de outubro de 2023.

CARDOSO, L. 2012. **A Mensuração da Desigualdade de Gênero**: Um Índice para os Estados Brasileiros. In: XIX Prêmio Corecon-DF de Economia. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora, p. 225-285. ISSN 2179-4979

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. “**Orçamento Mulher**”. *Jornal Fêmea*. Número 114, julho de 2002. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/98-numero-114-julho-de2002/695-orcamento-mulher>. Acesso em 14 de outubro 2023.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. “**Orçamento Mulher está no Siga Brasil**”. *Jornal Fêmea*. Número 147, agosto/setembro de 2005. Disponível em <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/131-numero147-agostosembro-de-2005/1156-orcamento-mulher-esta-no-siga-brasil>. Acesso em 15 de outubro 2023.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. **Igualdade: Para Ter Fundamento Tem que Garantir Orçamento**. Brasília, CFEMEA, 2011. Disponível em [https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/igualdade\\_para\\_ter\\_fundamento\\_tem\\_que\\_garantir\\_orcamento.pdf](https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/igualdade_para_ter_fundamento_tem_que_garantir_orcamento.pdf). Acesso em 14 de outubro de 2023.

CONTANDRIOPOULOS, A.-P.; CHAMPAGNE, F.; POTVIN, L.; DENIS, J.-L. BOYLE, P. **Saber** pesquisa quantitativa e qualitativa. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da e GARTNER, Ivan Ricardo. **O efeito da**

**função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil:** uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Revista de Administração Pública* [online]. 2017, v. 51, n. 2 [Acessado 6 Setembro 2022], pp. 264-293. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612155194>>. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612155194>.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIJK, Teun A. van. **El discurso como interaccion social**. Barcelona, Gedisa

Ed, 2005. GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, Gláucia Ribeiro Starling; FIGUEIREDO, Mariana Grasel de. **Mulheres, Casamento e Carreira: um olhar sob a perspectiva sistêmica feminista**. *Nova Perspectiva Sistêmica*, n. 60, p. 100-119, abril 2018.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas**. *Estudos feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária**. 2009. 288 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de



São Paulo, São Paulo, 2009.

GARSON, S. (2018). **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios** Porto Alegre, Editora Fi.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Glória Gohn, Maria da. **SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: MOVIMENTOS SOCIAIS E ONGS Nômadas** (Col), núm. 20, 2004, pp. 140-150 Universidad Central Bogotá, Colombia.

HATCHUEL, Armand. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. **European Management Review**, v. 2, n. 1, p. 36-47, 2005.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho**. Fundação Carlos Chagas. Cadernos de Pesquisa. v. 37. p. 595-609. 2007

INESC. **Metodologia Orçamento e Direitos**. Brasília, 2017.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Costa Lima. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva. Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEITE, Josiara Barbosa Diniz. Uma análise comparativa das prioridades orçamentárias de deputadas e deputados federais. Senado Federal, 2023. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606286/Josiara\\_Barbosa\\_Diniz\\_Leite.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606286/Josiara_Barbosa_Diniz_Leite.pdf)

f?sequence=1&isAllowed=y. Acessado em 15 de dezembro de 2023.

LUQUE, CARLOS ANTONIO e SILVA, VERA MARTINS DA. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira**. Brazilian Journal of Political Economy [online]. 2004, v. 24, n. 3 [Acessado 21 Setembro 2022] , pp. 413-432. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>>. Epub 20 Dez 2019. ISSN 1809-4538. <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>.

MARQUES, Danusa; LIMA, Bruno. **Estranhas no ninho: uma análise comparativa da atuação parlamentar de homens e mulheres na Câmara dos Deputados**. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 93-125, jul./dez. 2018.

MATAVELLI, Ieda Rodrigues; BORTOLUZZO, Adriana Bruscato; MADALOZZO, Regina Carla. **Determinantes da Distribuição da Igualdade de Gênero entre os Estados Brasileiros**. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Orçamento Público**. Editora Atlas, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Legislaturas anteriores: **19ª Legislatura (2019-2023)**. Disponível em < <https://www.almg.gov.br/assembleia/deputados/legislaturas-antiores/?pesquisou=true&aba=14a&legislatura=19&codSituacao=> >. Acesso em 12 out 2023.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.578, de 2020. Dispõe sobre: **Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 - PPAG 2020-2023**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/23578/2020/> Acesso em: 31 de outubro de 2023.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 1.166, de 2019. Dispõe sobre: **Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 – PPAG 2020-2023**.. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=1166&ano=2019> . Acesso em: 31 de outubro de 2023.

Miguel, Luis Felipe e Feitosa, Fernanda. **O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados**. Dados [online]. 2009, v. 52, n. 1 [Acessado 12 Novembro 2023], pp. 201-221. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000100006>>. Epub 07 Dez 2009. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000100006>.

Musgrave, R.A. e Murgave, P.B. **Public Finance in Theory and Practice**. 5ª edição. New York: McGraw-Hill, 1989.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **A linguagem e seu funcionamento**. Asformas do discurso. Editora Brasiliense. 1983

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Discurso, imaginário social e conhecimento**. In: Em aberto, Brasília, ano 14, n.61, jan./mar. 1994.

ORLANDI, Eni Pulcinelli.. GUIMARÃES, Eduardo; TARALLO, Fernando. **Vozes e contrastes: discurso na cidade e no campo**. São Paulo, Ed.Cortez, 1989.

Oliveira, C. L. de ., & Ferreira, F. G. B. de C.. (2017). **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no**

**Brasil.** Sequência (florianópolis), (76), 183–212. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira Família; SILVEIRA, Clara Maria Holanda. **Relações de gênero**: uma construção social que persiste ao longo da história. Fortaleza: EDUECE, 2012

PERLIN, G.D.B. Gênero, multissexualidade e tendências sexuais contemporâneas: desafios para uma atuação ética. Revista da Faculdade Regional da Bahia, Salvador, v. 1, p. 78-92, 2006.

PERES, Ursula Dias e SANTOS, Fábio Pereira dos. **GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL**: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016.

Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2020, v. 35, n. 103. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510307/2020>>. Epub 08 Maio 2020. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>.

PERLIN, G.D.B. **Gênero, multissexualidade e tendências sexuais contemporâneas**: desafios para uma atuação ética. Revista da Faculdade Regional da Bahia, Salvador, v. 1, p. 78-92, 2006.

POPPER, Karl S. **Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária**. São Paulo: Itatiaia: EDUSP, 1975b.

ROSEN, Harvey S.; GAYER, Todd. **Public Finance**. McGraw-Hill Education, 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Tradução de Luís A. Furtado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality**: How Today's Divided Society Endangers Our Future. W. W. Norton & Company, 2012.

VIEIRA, C; CABRAL, G; OLIVEIRA, G. **Orçamento Mulher**: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

XAVIER, Elaine Melo de e RODRIGUES, Júlia Alves. **ORÇAMENTO MULHER: possibilidades e limites do orçamento sensível a gênero no Brasil**. Revista Interface, Edição Especial: Desigualdades – Ano 2022 (ISSN 2237-7506).

YIN, Robert. **Case Study Research: Design and Methods**. Thousand Oaks: Sage, 2003.