

O Orçamento Sensível ao Género e os Desafios da sua Implementação em Angola

ÂNGELA MAKIADI

Introdução

Os orçamentos sensíveis ao género têm despertado a atenção dos governos. Não é diferente com Angola, onde estudos comprovam que as decisões, a nível dos orçamentos, têm impactos diferenciados quando analisadas numa perspetiva de género.

Assim sendo, têm sido desenvolvidos estudos no sentido de garantir que as decisões orçamentais, via implementação de programas, promovam cada vez mais a igualdade de género.

Vale ressaltar que esta decisão está alinhada com as aspirações da Agenda 2063 da União Africana, com ênfase para “Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem um tratamento digno”, o que não se distancia dos objetivos 5 e 10, da Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável.

Sendo assim, torna-se um tema pertinente, para a identificação dos principais desafios que poderão vir a ser enfrentados na implementação de um orçamento geral do estado sensível ao género.

A Análise e o Desenvolvimento do Tema

Antes de refletirmos sobre o orçamento sensível ao género, é crucial que percebamos o que é o orçamento. O orçamento é um instrumento político de gestão das finanças públicas que rege a arrecadação das receitas (fonte dos recursos) e a realização de despesas (gastos realizados com aquisição de bens e serviços e investimentos), tendo em vista a satisfação das necessidades dos

Agenda 2063 da União Africana, com ênfase para “Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem um tratamento digno”

cidadãos, assegurar um destino adequado e claro dos dinheiros públicos, respeitando os princípios da eficiência, eficácia e economia.

“O orçamento é um instrumento programático aprovado por lei específica, de que se serve a administração do Estado e a administração autárquica, incluindo os correspondentes fundos e serviços autónomos, as instituições sem fins lucrativos financiadas maioritariamente por si e a segurança social, para gerir os fundos públicos, de acordo com os princípios da unidade, universalidade, anualidade e publicidade.” - *Artigo 3.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho - Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado.*

Como anteriormente foi dito, o orçamento é um documento sobretudo político, proposto pelo poder executivo, aprovado pelo poder legislativo e pelo poder político. Trata-se, portanto, de um documento de autorização política para realizar despesa e cobrar receita, limitando os poderes públicos.

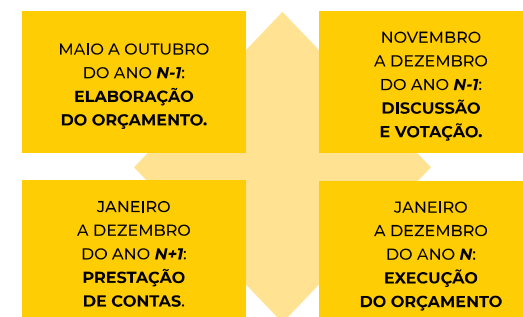
Fases do ciclo Orçamental (Lei n.º 15/10, de 14 de julho)

A elaboração da proposta orçamental respeita as instruções emanadas pelo Presidente da República. A mesma conta com a contribuição de todos os sectores que apresentam as propostas preliminares, que posteriormente devem ser consolidadas pelo Órgão Central responsável, no caso o Ministério das

Finanças, que a deve apresentar ao Poder Executivo. Por sua vez, o Presidente da República remete à Assembleia Nacional a proposta final de Orçamento Geral do Estado, acompanhada do respetivo Relatório de Fundamentação, referente ao exercício económico subsequente, para discussão e votação. Todo este processo deve, em bom rigor, estar concluído em dezembro do ano anterior àquele a que o orçamento diz respeito, nos termos dos artigos 22.º e 24.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

Sequencialmente, no ano posterior à execução do orçamento, deve ser levado a cabo o processo de prestação de contas, até ao mês de setembro, nos termos do artigo 63.º da Lei n.º 15/10, de 14 de julho.

ILUSTRAÇÃO 1 - CRONOGRAMA DAS FASES DO CICLO ORÇAMENTAL



Os diplomas legais em que assenta o Orçamento Geral do Estado em Angola são a já referida Lei n.º 15/10, de 14 de julho, a Lei n.º 37/20, de 30 de outubro, o Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto, e as regras anuais de execução orçamental.

Neste último, são apresentados os princípios orientadores para a elaboração do Orçamento Geral do Estado de Angola, o último dos quais de 2022 e, a título embrionário, é feita uma apresentação do conceito da sensibilidade ao género na orçamentação.

O Orçamento Sensível ao Género

O conceito de orçamento sensível ao género é um conceito não tão novo, abordado desde 1979 por parte dos estados signatários da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Convenção CEDAW), adotada pela Assembleia Geral da ONU. Embora

tenha já algum tempo, o processo tem sido marcado por uma certa lentidão e uma notável inconsistência, pois, ao mesmo tempo que se defende a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, persiste o subfinanciamento para a igualdade de género.

Segundo o Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto, o orçamento sensível ao género é o orçamento que tem em conta as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade, devido aos papéis de género, e considera as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para a sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos.

A implementação do orçamento sensível ao género tem sido feita com uma série de parceiros estratégicos internacionais, nomeadamente O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), para obtenção de experiência na área, sendo que é um tema novo na nossa realidade.

É necessário perceber que este é um conceito que não deve ser particularizado como responsabilidade única e exclusiva do Ministério das Finanças e, no caso de Angola em particular, do Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher, por ser o órgão “responsável” pelas questões relacionadas com o género. Trata-se de um assunto que deve receber atenção e intervenção de todos os participantes do sistema orçamental. De facto, no ato da elaboração do orçamento, cada um destes apresenta as suas propostas de dotação e, igualmente, as suas medidas, sendo mais fácil mensurar o impacto que o mesmo tem na vida dos cidadãos de maneira geral, e das mulheres e homens de uma forma específica.

A título de exemplo, à primeira vista, na realidade angolana pode haver quem diga que os Ministérios das Obras Públicas e Ordenamento do Território e Energia e Águas pouco ou nada têm a refletir sobre o quesito de género. No entanto, quando analisado mais a fundo, pode-se perceber que, partindo do princípio de que a mulher, sendo o género com maior propensão a ser vítima de violência, pode beneficiar, ainda que de maneira implícita, dos investimentos feitos a nível da iluminação pública, porque estes investimentos poderão ter um grande impacto na sua segurança quando sair cedo de casa para trabalhar ou fazer os seus negócios, vulgo *zunga* (venda ambulante), ou quando estiver a voltar a casa depois da sua jornada. A mulher pode sentir-se e efetivamente estar mais segura por conta das ruas iluminadas, visto que reduz significativamente o risco de ser atacada.

Entretanto, é importante fazer menção a que, quando se aborda a questão de orçamento sensível ao género, não se está a falar de um orçamento em separado orientado de modo específico às mulheres. Antes, pretende-se que se adotem políticas orçamentais para que, de uma maneira geral, o orçamento implementado seja adaptado de tal maneira que a arrecadação dos recursos e

O orçamento é um instrumento político de gestão das finanças públicas que rege a arrecadação das receitas e a realização de despesas tendo em vista a satisfação das necessidades dos cidadãos, assegurar um destino adequado e claro dos dinheiros públicos, respeitando os princípios da eficiência, eficácia e economia.

a sua alocação não negligencie nem prejudique as mulheres, sendo certo que existem diferenças entre homens e mulheres que podem deixar estas últimas numa posição desvantajosa diante de alguns cenários.

O que se pretende é a equidade no orçamento para que, de modo geral, venha a beneficiar igualmente homens e mulheres, tendo em conta as especificidades de cada um, levando em conta as suas necessidades, interesses e realidades, devido aos papéis naturalmente impostos pela sociedade, garantindo assim que as desigualdades observadas sejam reduzidas ao máximo mediante a afetação de recursos para ações específicas que as contornem e que o acesso aos bens e serviços públicos seja equitativo para ambos os géneros.

Sendo que cada um dos sectores afeta uma área específica, torna-se necessário que cada sector analise de maneira muito segmentada como as suas ações têm impacto na vida dos cidadãos, numa perspetiva de género, para que as ações sejam cada vez mais inclusivas e redutoras das assimetrias verificadas, o que se conforma com a não neutralidade do orçamento do Estado, defendida pela obra “*A importância dos Orçamentos sensíveis ao género*”, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres (fevereiro de 2018), que acrescenta

o orçamento sensível ao género tem em conta as diferentes necessidades, interesses e realidades que homens e mulheres têm na sociedade, devido aos papéis de género, e considera as desigualdades existentes derivadas dessas diferentes realidades, fornecendo recursos para a sua eliminação e garantindo um acesso equitativo aos bens e serviços públicos.

que, de um modo geral, *“em todas as sociedades, o acesso a recursos, direitos e poder continua distribuído de uma forma desigual entre homens e mulheres. Em quase todas as áreas da vida, essa distribuição é mais favorável aos homens do que às mulheres”*.

Em Angola, existem diversos fatores que justificam esta atenção:

- › Indicadores como o nível de escolaridade, muitas vezes influenciado por crenças culturais que priorizam a educação de meninos em detrimento das meninas;
- › Casos (que não são poucos) de gravidez na adolescência, que dado o estigma social e a falta de programas apropriados muitas vezes levam as meninas a desistirem dos estudos;
- › A forte presença das mulheres no mercado informal, onde muitas vezes, de modo geral, recebem um rendimento inferior ao dos homens;

- › A remuneração das mulheres inferior à dos homens, mesmo em ambientes formais, por mera questão de género;
- › A fraca representatividade das mulheres a nível do aparelho do Estado, política e em cargos de direção e chefia.

Contextualizando, segundo o referido estudo sobre a importância dos Orçamentos sensíveis ao género, da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, estes exemplos acima citados evidenciam a importância de determinar como as mulheres e os homens são distintamente afetados por diferentes opções políticas. Ou seja, mostram como ignorar o impacto de género dos orçamentos não é neutralidade: é tornar invisível uma dimensão fundamental dos valores sociais que afirmamos defender, pois, segundo a Constituição da República de Angola, no seu artigo n.º 23, sobre o Princípio da Igualdade, “todos são iguais perante a Constituição e a lei” e “ninguém pode ser prejudicado, privilegiado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua ascendência, sexo, raça, etnia, cor, deficiência, língua, local de nascimento, religião, convicções políticas, ideológicas ou filosóficas, grau de instrução, condição económica ou social ou profissão”.

Face ao exposto, conforme descrito no já referido relatório da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, “os orçamentos públicos não são meros documentos técnicos; eles refletem a forma como os governos estabelecem as suas prioridades e moldam e implementam as suas políticas. Portanto, os orçamentos são indicadores do compromisso de um governo em atender às necessidades das mulheres e alcançar a igualdade de género”.

Importa realçar que esta análise, a ser desenvolvida, não deve ser feita apenas na componente da despesa, mas também a nível da receita, pois é possível que, por conta de determinada tributação sobre determinados bens ou serviços, as mulheres por conta de papéis de género sejam prejudicadas.

A implementação do orçamento sensível ao género tem sido feita com base na identificação, de modo mais claro, no orçamento das linhas orçamentais que tenham maior impacto ao género, utilizando ferramentas internacionalmente reconhecidas como o sistema de marcadores de género utilizados pelas Nações Unidas. O mesmo garante a classificação dos programas e ações, identificando de maneira mais eficaz o seu impacto e atestando a multidimensionalidade do género num conjunto de programas do Plano de Desenvolvimento Nacional.

Assim, a partir destes marcadores, é avaliada a sensibilidade ao género dos programas e projetos definidos no orçamento, estando atualmente a nível do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado definidos os programas com impactos no género:

- › *G0*- Programas que não integram ações com impacto no género;
- › *G1*- Programas com alguma intervenção para a promoção do género;

- › G2- Programa com componente para a promoção do género;
- › G3- Programas com ações com forte impacto no género.

Integração da Perspetiva de Género no Processo Orçamental

Quinn (2013), no estudo sobre “Orçamentos Sensíveis ao género: manual sobre a implementação prática de uma perspetiva de género no processo orçamental” questiona a forma de “*associar a igualdade entre mulheres e homens aos orçamentos de Estado*” considerando que “*estas duas esferas da política pertenciam a mundos diferentes*” e que “*as questões da igualdade pertencem ao domínio das políticas sociais, ao passo que a elaboração dos orçamentos é apanágio de um ministério com mais prestígio, o das Finanças*”.

Tendo em conta que, ao longo de muitos anos, as questões referentes a igualdade de género e orçamento geral de Estado vinham sendo tratadas de modo muito individual, é necessário que, por um lado, se trabalhe na mudança do paradigma e se procure uma simbiose enquanto, por outro lado, os atores, tanto no âmbito social como no político-económico, conjuguem o seu *know-how* de modo a que seja alcançado o resultado que se deseja com o orçamento sensível ao género, empregando a perspetiva do género em todas as fases e níveis do processo orçamental, com vista à eliminação das desigualdades e assimetrias entre homens e mulheres.

Esse processo obriga a que sejam feitas mudanças a nível de consciência e ações e, sobretudo, a nível legislativo, o que, sem dúvida, exige que sejam feitas análises mais profundas no que respeita à maneira de analisar o impacto das decisões políticas implícitas no orçamento. Torna-se imperioso que seja feita a análise segmentada por género, de modo que se obtenham dados mais credíveis e que esta informação sirva de base para a implementação das melhorias que se julguem necessárias à implementação e aos orçamentos futuros. De facto, este processo é cíclico e o que se pretende é que, com base nas informações e relatórios, se alcancem melhores tomadas de decisão no futuro.

Desafios da Implementação do Orçamento Sensível ao Género em Angola

Como já foi abordado acima, o orçamento sensível ao género, embora muitos ainda não o compreendam assim, é um projeto que deve envolver os mais variados atores envolvidos no processo orçamental, pois cada um deles, na sua esfera, pode com maior propriedade aferir os impactos que o seu sector

tem na vida dos cidadãos e proceder à devida segmentação, dando contribuições valiosas para as melhorias a implementar com o intuito de reduzir as desigualdades.

Sendo assim, pretende-se que haja uma transversalidade do género nos programas constantes no Orçamento, tendo em conta que, com base na metodologia de marcadores de género, dos 70 programas do presente orçamento, 56 encontram-se classificados, conforme mapa abaixo. E espera-se que nos próximos anos sejam reduzidos cada vez mais os programas G1 e haja cada vez mais programas G3, ou que, ao menos, mesmo nos programas G1 seja cada vez mais valorizada a sensibilidade ao género, garantindo que haja cada vez um maior impacto dentro destes.

Marcadores de Género	N.º de Programas no OGE/2022
G1	36
G2	13
G3	7
Total	56

Fonte: MINFIN, Webinar sobre Orçamento sensível ao género <https://www.minfin.gov.ao/Portal/Minfin/?fbclid=IwAR3xMfGn2qT1yqS14o2wCMEZhyukDN0WwBoYtdQR8-6INR-bAT8P4q4z5WM#/#sala-de-imprensa/videos/10257/orcamento-sensivel-ao-genero>

A transversalidade do orçamento sensível ao género é, sem dúvida,, um dos maiores desafios a ser enfrentado, face à implementação deste conceito, porque é difícil envolver os sectores todos, muito por conta da novidade que se afigura ser esta temática, sendo certo que ainda é necessário que seja feito um trabalho exaustivo a nível da conscientização, sensibilização e capacitação para assegurar que cada um dos intervenientes do sistema orçamental perceba a sua importância neste processo, visto que há dados e abordagens muito específicas que devem ser levadas em conta a nível da conceção dos projetos incluindo a sua marcação.

Num cômputo geral, conforme dados avançados pelo Ministério das Finanças, o processo de implementação deste orçamento no país tem apresentado os desafios enunciados abaixo.

- › **Necessidade de aprofundar a transversalização do género a nível do planeamento e conceção dos projetos bem como a sua marcação**

Este ponto pode ser obtido promovendo ações formativas de todos os intervenientes do processo, a todos os níveis, em matérias de orçamento, de género e do impacto que as mais diversas políticas públicas podem ter em cada um dos segmentos, bem como desenvolver, em cada um deles, a consciência de que

cada um, em maior ou menor escala, deve contribuir na implementação das mudanças para que sejam atingidos os objetivos preconizados.

› **Trabalhar com os sectores na identificação dos projetos mais relevantes com impacto no género que irão concorrer para implementação dos programas**

Partindo do princípio de que cada sector é responsável pelos programas do seu sector, é necessário que cada um deles tenha um conhecimento aprofundado daqueles que serão os programas com maior impacto na redução das desigualdades a nível do género, para que seja feita a inserção dos mesmos na agenda política que é o orçamento, reforçando assim o compromisso do Governo na promoção da igualdade de oportunidades entre géneros. Vale ainda realçar que é sempre uma mais-valia trabalhar com as organizações não-governamentais e outras associações que desenvolvam trabalhos na matéria do género, tendo em conta que as mesmas trabalham diretamente com as comunidades e estão mais cientes das dificuldades que as mulheres enfrentam e podem sempre fornecer uma valiosa contribuição na sugestão/proposta dos melhores programas a implementar.

› **Reforçar a sensibilização e capacitação no domínio**

É crucial que seja feito um trabalho árduo, no que respeita à sensibilização e capacitação dos responsáveis pelos sectores e a nível técnico igualmente nas matérias sobre género, a todos os níveis, promovendo formações e workshops nos órgãos da administração central e local.

› **Reforçar a sensibilidade ao género na prestação de contas**

O processo de implementação do orçamento sensível ao género é, de alguma maneira, cíclico, na medida em que, para torná-lo mais eficaz, é necessário que sejam observados os resultados obtidos ao longo do processo, de modo a garantir que sejam implementadas as melhorias identificadas aquando da comparação dos resultados com os objetivos inicialmente propostos.

› **Reforço da informação estatística**

É necessário que sejam reforçadas as bases estatísticas porque, para que se implementem os programas mais adequados, é necessário que se conheça a realidade social, que se conheçam os números, as debilidades, a localização, para que as medidas sejam mais acertadas, as decisões mais assertivas e se obtenha o resultado esperado.

Adicionalmente, um aspeto também a ser tido em conta no objetivo de alcançar êxito na implementação da orçamentação sensível ao género é a

é imperioso que sejam desenvolvidos os respetivos dispositivos legais que obriguem os governos a implementar a perspetiva de género na conceção e execução dos orçamentos

necessidade de desenvolver um trabalho significativo com a finalidade de garantir maior robustez na legislação de suporte, para garantir que haja a obrigação legal de os governos cumprirem com este compromisso de promover a igualdade de oportunidades e acesso aos bens e serviços públicos entre os cidadãos e que sejam reduzidas ao máximo as desigualdades existentes entre homens e mulheres, tendo em atenção que este ponto está intrinsecamente ligado à representatividade da mulher a nível político.

Conclusão

A orçamentação sensível ao género é, sem dúvida, um elemento crucial na busca da igualdade entre homens e mulheres, pois o orçamento não é apenas um instrumento político, reflete as opções e prioridades do Governo e, como cada vez mais se tem constatado, não é neutro, face as necessidades de ambos géneros, sendo que em quase todas as realidades é possível verificar que acaba beneficiando mais os homens que as mulheres.

Sendo certo que todas as fases do ciclo orçamental precisam necessariamente de estar apoiadas em base legal, é imperioso que sejam desenvolvidos os respetivos dispositivos legais que obriguem os governos a implementar a perspetiva de género na conceção e execução dos orçamentos porque, embora seja afirmado o compromisso da redução das desigualdades entre homens e mulheres, é possível que na vida prática isso ainda esteja muito distante de acontecer. A aprovação de dispositivos legais que favoreçam a sensibilidade ao género está intrinsecamente relacionada com a representatividade das

mulheres, pelo que é necessário que a mesma aumente cada vez mais para garantir que os seus interesses sejam devidamente defendidos, porque quem melhor que uma mulher para identificar as dificuldades que enfrenta, os pontos a melhorar e as estratégias mais assertivas a ser desenvolvidas no âmbito da redução das desigualdades de género?

O reforço de parcerias estratégicas com as organizações que desenvolvam trabalhos relativos a igualdade de género podem ser uma maior-valia, concedendo ao governo mais bases para o desenvolvimento de programas, por meio do conhecimento das dificuldades e desigualdades enfrentadas.

Os maiores desafios enfrentados são, na sua maioria, de carácter estrutural e, sendo este um conceito novo para a nossa realidade, é necessário que se “beba” da experiência de outros países que já vêm implementando este tipo de orçamentação e que, com base nos passos dados, se aprenda com a experiência adquirida e sejam paulatinamente implementadas as medidas de melhoria que venham a ser identificadas nos relatórios de prestação de contas dos orçamentos.

Bibliografia

- Quinn, Quinn (2013). *Orçamentos Sensíveis ao Género: Manual sobre a Implementação Prática de uma Perspetiva de Género no Processo Orçamental*.
- A Importância dos Orçamentos Sensíveis ao Género* (2018). Plataforma portuguesa para os Direitos das Mulheres.
- Constituição da República de Angola* (2010). Assembleia Constituinte de Angola.
- Decreto Presidencial n.º 195/21, de 18 de agosto - Aprova as Instruções para a Elaboração do Orçamento Geral do Estado para o Exercício Económico de 2022 e do Quadro de Despesa de Médio Prazo 2023-2025. (2021). Presidente da República de Angola.
- Lei-Quadro do Orçamento Geral do Estado - Lei n.º 15/10, de 14 de julho* (2010). Assembleia Nacional de Angola.
- Lei da Sustentabilidade das Finanças Públicas - Lei n.º 37/20, de 30 de outubro* (2020). Assembleia Nacional de Angola.
- Webinar sobre Orçamento Sensível ao género* (2021). Ministério das Finanças. <https://www.minfin.gov.ao/PortalMinfin/?fbclid=IwAR3xMfGn2qT1yqSl4o2wC.MEZhyukDNOWWBoYfdQR8-6iNR-bAT8P4q4zSWM#!sala-de-imprensa/videos/10257/orcamento-sensivel-ao-genero>.

Análise sobre a Execução Orçamental no Setor Social

LIBERTY CHIYAKA, YOLANDA GASPAR, OCTÁVIO FREDERICO, LÍDIA ABRANCHES, DILÍZIA DOMINGOS

Introdução

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é o principal instrumento de programação anual da política económica e financeira do Estado. Ao longo do seu processo, designado por “ciclo orçamental”, obedece ao cumprimento de determinadas fases, sendo aqui objeto de análise a fase da execução orçamental.

Neste sentido, este trabalho procura constatar, em termos da orçamentação e da execução orçamental no Sector Social, nos subsectores de educação, saúde e proteção social, os objetivos e metas traçadas pelo Executivo no período de 2015 a 2019. Importa referir que, este período assinalou o fim do Plano Nacional de Desenvolvimento 2012/2017 e o início do Plano Nacional de Desenvolvimento 2018/2022, ambos elaborados pelo Executivo angolano.

Análise da Execução Orçamental

A Conta Geral do Estado compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado. É nela que são evidenciados os resultados do exercício, através do Balanço Orçamental, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, acompanhados das respetivas notas explicativas.