

053

ORÇAMENTO
em discussão

RELATÓRIO A MULHER NO ORÇAMENTO: O QUE APRENDEMOS CINCO ANOS DEPOIS?

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, março de 2025
ISSN 25254898

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

CONSELHO EDITORIAL DA CONORF

Diretor do Conselho Editorial

Flávio Diogo Luz

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Renan Bezerra Milfont

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

Endereço: Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet:

https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Lista de transmissão da Conorf: Para fazer parte, acesse o link:

<https://wa.me/message/ZEJUBNMDNMENK1> e salve o número (61) 3303 3318 nos seus contatos.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

2025

ORÇAMENTO
em discussão

n. 53

**RELATÓRIO A MULHER NO ORÇAMENTO:
O QUE APRENDEMOS CINCO ANOS DEPOIS?**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, março de 2025

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Alinhamento de gênero no governo federal.....	10
3. Carteira de problemas crônicos.....	14
3.1 Enfrentamento da violência.....	14
3.2 Redução da vulnerabilidade econômica.....	23
TERMO DE REFEÊNCIA PARA PROPOSTA LEGISLATIVA.....	27

RELATÓRIO A MULHER NO ORÇAMENTO: O QUE APRENDEMOS CINCO ANOS DEPOIS?¹

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos ²

1. INTRODUÇÃO

O Poder Executivo publicará, até 30 de abril de 2025, o quarto relatório anual intitulado *A Mulher no Orçamento*, para dar cumprimento a dispositivo das Leis de Diretrizes Orçamentárias que, desde 2020, comandam a publicação de demonstrativos dos gastos públicos dedicados a políticas para as mulheres. O próximo relatório demonstrará que, desde 2021, o governo federal vem autorizando gastos para as mulheres de, em média, R\$ 268 bilhões, ou R\$ 15 bilhões, ou R\$ 256 milhões. Ou seja, não sabemos. Enquanto os gastos federais com *algum* impacto reconhecido para as mulheres podem montar a mais do que os R\$ 350 bilhões apontados no Relatório de 2022³, o patamar de recursos *intencionalmente* voltados ao tratamento de questões exclusivas de mulheres pode não exceder a casa dos R\$ 300 milhões – mil vezes menos. Quando se consideram os números da execução efetiva dos gastos autorizados (pelo critério de pagamentos efetuados), o montante total pode não exceder R\$ 50 milhões.

Esse quadro de ignorância e de fragilidade institucional em relação à governança de recursos públicos para mais da metade da população brasileira (que, por sua vez, cuida de pelo menos dois terços da outra metade – crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência), é a razão principal para se enaltecer a iniciativa do Poder

¹ Agradeço a Fernanda Tercetti pela competente revisão do texto. Eventuais erros permanecem de minha inteira responsabilidade.

² Consultora Legislativa – Especialidade Orçamentos, do Senado Federal

³ BRASIL. Ministério do Planejamento. **A mulher no orçamento 2022**, disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras-publicacoes-pasta/a-mulher-no-orcamento-2022.pdf/view>, acessado em 11 mar. 2025.

Legislativo de instituir o Relatório, trazendo à cena o reconhecimento público desse não-saber.

Até o Congresso Nacional, por iniciativa da bancada feminina, ter criado a obrigatoriedade de o Poder Executivo publicar o Relatório, não tínhamos nenhum instrumento oficial dedicado a apurar o estado de coisas em relação à agenda orçamentária de políticas para as mulheres. Por ocasião da criação do sistema SIGA Brasil no início dos anos 2000, que abriu os dados do orçamento federal à sociedade, deu-se a primeira experiência de rastreio dos gastos para as mulheres, mediante parceria do Senado Federal (Conorf e Prodasen) com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria – Cfemea.⁴

Conhecido como *Orçamento Temático da Mulher*, o demonstrativo de gastos, publicado e atualizado diariamente, tinha como ponto forte se fundar em metodologia elaborada pelos próprios movimentos de mulheres e, como ponto fraco, não contar com o envolvimento dos órgãos setoriais responsáveis pelas programações. Ainda assim, apoiou o controle social durante vários anos, até que a reforma orçamentária de 2012, ao tornar as ações orçamentárias genéricas, inviabilizasse o filtro então utilizado para gerar os dados. Nos 10 anos seguintes, entre 2012 e a publicação do Relatório em 2021, instalou-se o vazio de dados sobre os gastos para as mulheres, consistente com o retrocesso no patrocínio político, burocrático e social à agenda de gênero.

O Relatório *A Mulher no Orçamento* se consolida, cinco anos após a sua criação, como importante lente sobre a governança orçamentária, ao evidenciar um processo decisório que não enxerga exatamente a que(m) se destinam as políticas públicas financiadas. Particulariza, para as mulheres, um problema que, em verdade,

⁴ Vide a publicação “Ensaio sobre Orçamento Público”, disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661113/001337668_Ensaio_orcamento_publico_2024.pdf, acessado em 11/03/2025.

acomete todo o sistema orçamentário: a necessidade de que as classificações orçamentárias e a contabilização dos gastos se coloquem a serviço da evidenciação das políticas públicas financiadas – produtos, beneficiários, territórios e resultados esperados. Há baixa visibilidade quanto à correlação entre os atributos da alocação orçamentária e os atributos das políticas públicas financiadas, comprometendo os fundamentos sobre os quais deve ocorrer o processo decisório.

A qualidade sistêmica da governança orçamentária no Brasil vem sendo questionada, desde 2017, nos Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP),⁵ elaborados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e nos Relatórios de duas Revisões por Pares que a OCDE realizou no Brasil – a de Centro de Governo⁶, em 2020, e a de Governança Orçamentária de Gênero⁷, em 2023. A convergência de achados nos três casos é preocupante: desde a ausência de compromissos de longo prazo lastreando as decisões de gasto até a fragilidade na articulação federativa para entrega de resultados, passando pela ausência de prioridades contratadas, falta de evidências lastreando as programações e anacronismo das regras de elaboração e execução orçamentárias, estas últimas incompatíveis com a natureza plurianual das ações governamentais e incapazes de entregar o duplo mandato da hígidez fiscal com desenvolvimento.

A incapacidade de as decisões orçamentárias se orientarem a priori em evidências sobre a focalização e assertividade do gasto é especialmente grave para a

⁵ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/relatorio-de-fiscalizacao/relatorio-de-fiscalizacoes-em-politicas-e-programas-de-governo-repp>, acessado em 11/03/2025.

⁶ Disponível em https://www.oecd.org/pt/publications/revisao-do-centro-de-governo-do-brasil_1c2cc7cd-pt.html, acessado em 11/03/2025.

⁷ Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/gender-budgeting-in-brazil_3dab2c98/fa31b226-en.pdf, acessado em 11/03/2025.

agenda de políticas para mulheres devido à própria conceituação do que é orçamento para as mulheres:

- Trata-se, em parte, do conjunto de recursos voltados ao enfrentamento de problemas crônicos, afetando as mulheres como seres sociais e biológicos: vulnerabilidade econômica e desigualdades de renda, violência em múltiplas dimensões, doenças ginecológicas, cardiovasculares, metabólicas e mentais, baixa participação na política e nas instâncias de poder, inclusive na alta burocracia do Estado, cultura misógina generalizada, entre outros. O tratamento dessas questões históricas requer a formulação de estratégias específicas, multissetoriais, federativas e sustentadas.

- Mas o orçamento para as mulheres é mais do que uma carteira separada de gastos: é o alinhamento a priori de toda a máquina pública ao reconhecimento de que o “cidadão genérico” presumido nas políticas públicas e suas dotações deflagra, subliminarmente, desigualdades de amplo escopo no Estado e nas relações sociais e econômicas. A título de ilustração, publicação recente da National Library of Medicine dos Estado Unidos relata achado de pesquisa baseada em grandes bancos de dados, voltada à caracterização de diferenças de gênero na ocorrência e no tempo do diagnóstico de doenças. Os autores reportaram:

Realizamos uma análise das diferenças de gênero nos padrões de diagnóstico de doenças em quatro grandes conjuntos de dados observacionais de saúde e descobrimos que as mulheres são rotineiramente mais velhas quando recebem a maioria dos diagnósticos pela primeira vez. Entre 112 doenças agudas e crônicas, as mulheres experimentam períodos de tempo mais longos entre o início dos sintomas e o diagnóstico da doença do que os homens para a maioria das doenças, independentemente da métrica usada, mesmo quando apenas os sintomas comuns a ambos os sexos são considerados. Esses achados são consistentes para pacientes com seguro privado e governamental. Nossa análise destaca diferenças sistemáticas de gênero nos padrões de diagnóstico de doenças e sugere que os sintomas da

doença são medidos ou pesados de forma diferente para mulheres e homens.⁸

Pesquisa anterior de revisão sistemática, publicada no mesmo sítio, já sinalizava esse fenômeno nos serviços de saúde:

Historicamente, os estudos médicos excluíram participantes do sexo feminino e os dados da pesquisa foram coletados de homens e generalizados para mulheres. A diferença de gênero na pesquisa médica, juntamente com a misoginia abrangente, resulta em desvantagens na vida real para pacientes do sexo feminino. (...) As mulheres permanecem amplamente sub-representadas na literatura médica, sexo e gênero são mal relatados e inadequadamente analisados na pesquisa, e as percepções misóginas continuam a permear a narrativa.⁹

Não se trata de ocorrências restritas à área da saúde, mas fenômeno generalizado na administração pública e na sociedade. A prevenção dessas desigualdades silenciosas requer a adoção da perspectiva de gênero como critério na formulação e implementação de políticas públicas, inclusive na formação dos profissionais e na prestação de serviços. Esse aspecto, que foi enfatizado no Relatório Final da Revisão sobre Governança Orçamentária de Gênero que a OCDE fez no Brasil, tem como implicação orçamentária a previsão de recursos para se readequar a máquina pública à perspectiva das mulheres.

Se o sistema amplo de governança orçamentária é pouco orientado por evidências, o subsistema orçamentário de gênero é apenas a parte que encapsula e revela as fragilidades do todo. Pode significar, pelo aspecto do “copo cheio”, um laboratório para rediscussão das estruturas, classificações e regras sobre orçamentos e políticas públicas.

⁸ Disponível em <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10592987/>, acessado em 11/03/2025.

⁹ Disponível em <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8812498/>, acessado em 11/03/2025.

2. ALINHAMENTO DE GÊNERO NO GOVERNO FEDERAL

Na questão da falta de evidências de gênero lastreando as programações, o Relatório *A Mulher no Orçamento* tem mostrado que os órgãos setoriais, ao serem indagados sobre os gastos de suas pastas com mulheres, não dispõem de dados com esse foco, nem se sentem preparados para produzi-los. A instituição de análise *ex ante* de gênero é uma das providências a serem adotadas no marco legal brasileiro e, em caráter mais precário, também no marco infra-legal. O [Decreto 12.002, de 22 de abril de 2024](#), que “Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos” no governo federal, contém anexo elencando “questões a serem avaliadas previamente à elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal”, no qual nenhuma referência ao alinhamento de gênero é prevista, nem mesmo na seção intitulada “direitos fundamentais”. A alteração do Decreto seria uma contribuição relevante ao alinhamento da máquina pública.

Um importante princípio de boa governança orçamentária é definir prioridades claras, com capacidade de antecipação estratégica.¹⁰ Tais prioridades são propostas pelo centro de governo, mandato a mandato, e contratadas com os poderes, a federação, a sociedade, o setor produtivo e os centros de conhecimento e tecnologia. A capacidade de entregá-las ao final do mandato, contudo, não pode ser construída mandato a mandato – precisa estar disponível desde o início e contar com mecanismos robustos que as diferencie da gestão ordinária de programas continuados. Por essa razão, constitui prática internacionalmente reconhecida que, às prioridades de mandato, se agreguem prioridades de Estado, de natureza perdurante, com um duplo propósito: lidar com fenômenos difusos, de largo escopo e amplo impacto, como as

¹⁰ Vide *Relatório de Revisão do Centro de Governo do Brasil*, publicado pela OCDE, disponível em https://www.oecd.org/pt/publications/revisao-do-centro-de-governo-do-brasil_1c2cc7cd-pt.html#:~:text=A%20Revis%C3%A3o%20do%20Centro%20de,promover%20um%20governo%20mais%20aberto, acessado em 10/03/2025.

desigualdades flagrantes e silenciosas de gênero; e, para esses fenômenos, estruturar processos eficientes e permanentes que, ao serem criados, sirvam também à entrega de outras prioridades eleitas.

A maioria dos países que adotam as prioridades de Estado o fazem para três temas principais: gênero, direitos humanos e meio ambiente. No Brasil, nenhuma iniciativa legal foi adotada para disciplinar as prioridades transversais de *Estado*, nem há processos robustos visando aprofundar as recomendações do Relatório da OCDE para fortalecimento das funções de centro de governo. No âmbito das orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de validade temporária e escolhas de *Governo*, foram criadas três agendas transversais (mulheres, igualdade racial e meio ambiente) e duas agendas multissetoriais (criança e adolescente e povos indígenas). A agenda transversal das mulheres, criada pelo PPA 2024-2027, agregou-se à iniciativa das LDOs 2020 a 2025 de publicação do Relatório *A Mulher no Orçamento* e aos esforços da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) para desenvolver bases de dados orçamentários estruturados para as mulheres. As três frentes foram deflagradas isoladamente, mas o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) tem processo em curso para integrá-las. Quando esse processo avançar, espera-se poder visualizar, com clareza, os recursos autorizados e executados para:

- cada entrega prevista nas metas de resultado do PPA;
- os demais gastos setoriais incidentes sobre as mulheres como público-alvo exclusivo ou não-exclusivo; e
- o alinhamento das políticas públicas à perspectiva de gênero.

No eixo do alinhamento de gênero, o PPA trouxe, como compromissos para melhoria da qualidade dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, quatro Objetivos Específicos:

- 0034 - Assessorar o Estado, produzir e disseminar conhecimento de modo acessível, em apoio às políticas públicas, inclusive àquelas que reduzam as desigualdades, especialmente de gênero e raça.

Esse objetivo está sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). O Catálogo de Políticas Públicas do IPEA não mostra nenhum estudo realizado sob os argumentos “mulher”, “gênero” e “femini” desde 2024, embora tenha documentos relevantes de anos anteriores.

- 0096 - Contribuir para o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas por meio de avaliações ex ante e ex post de políticas públicas.

Sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO), esse objetivo prevê, como entregas, 12 (doze) avaliações de políticas públicas ao ano. Não se tem conhecimento de que alguma avaliação tenha sido realizada sob a perspectiva de gênero até o momento.

- 0101 - Promover a transversalidade das políticas públicas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPLAN/MPO), esse objetivo tem como entrega a publicação de 18 (dezoito) relatórios de monitoramento das Agendas Transversais por ano.

- 0430 - Aperfeiçoar a gestão das Agendas Transversais e Multissetoriais Seleccionadas nos Orçamentos da União.

Sob responsabilidade da SOF/MPO, esse objetivo tem como entrega a publicação de 5 (cinco) relatórios anuais das agendas transversais e multissetoriais seleccionadas.

Em ação conjunta da SEPLAN/MPO com a SOF/MPO, foram lançados, em dezembro de 2024, 2 (dois) guias e 1 (um) relatório sobre transversalidade de gênero em políticas públicas e orçamentos.¹¹

Por meio do relatório *A Mulher no Orçamento*, a LDO tem contribuído para o avanço das políticas para as mulheres, tanto no eixo da carteira de problemas específicos, quanto no eixo do alinhamento geral das políticas públicas. Neste último caso, a discussão sobre os gastos não-exclusivos, que respondem por mais de 90% dos recursos do orçamento para as mulheres, tem mostrado que o impacto efetivo desses gastos na vida das mulheres ainda é pouco aferido. Por exemplo, a alimentação escolar é um programa importante, que virou referência mundial. Foi criado para combater a fome e assegurar condições de aprendizado às crianças. Ao ser criado, liberou parcialmente a mulher de prover refeição para seus filhos, sendo reconhecido, portanto, como um importante componente do programa nacional de cuidados. Isso, porém, não responde à questão de fundo: que outras medidas cruciais para fortalecer a autonomia econômica das mulheres estão ofuscadas e desatendidas pelas cifras elevadas dos gastos sociais já implantados para outros propósitos?

A avaliação de impacto das políticas públicas e da qualidade do gasto, a análise *ex ante* na formulação das programações e a formulação de planos estruturados de políticas para as mulheres são complementos necessários ao esforço de se etiquetar os gastos vigentes. A LOA vem trazendo, desde 2024, a Ação “21FK – Aprimoramento do planejamento nacional, orçamento público, avaliação de políticas públicas e de revisão de gastos e de articulação internacional”, visando financiar projetos que contribuam para a melhoria das entregas públicas. Embora os valores autorizados sejam módicos, da ordem de R\$ 6,7 milhões em 2024, dos quais menos da metade

¹¹ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/com-lancamento-de-dois-guias-e-um-relatorio-mpo-fomenta-debate-sobre-orcamentacao-sensivel-a-genero-no-brasil>, acessado em 10/03/2025.

efetivamente utilizados (pagos + restos a pagar pagos), a questão mais relevante é se alguma parte desse valor se destinou ao alinhamento das políticas e dos gastos públicos à perspectiva de gênero. Desde 2012, o governo vem adotando a classificação denominada Plano Orçamentário (PO) para detalhar o objeto dos gastos em cada Ação. No caso da Ação 21FK, nenhum PO sinaliza recursos para avaliações e revisões sob a perspectiva de gênero.

3. CARTEIRA DE PROBLEMAS CRÔNICOS

Tanto as metas do PPA quanto os demonstrativos do Relatório *A Mulher no Orçamento* trazem contribuições importantes à compreensão de como os problemas crônicos de desigualdade de gênero estão sendo tratados. No caso do PPA 2024-2027, a dimensão estratégica do Plano compromete o governo a: (i) estancar o crescimento de homicídios de mulheres dentro das residências; e (ii) reduzir em 5% diferença entre o rendimento médio do trabalho de homens e mulheres.¹² Que ações práticas estão sendo tomadas para que essas duas metas sejam atendidas até 2027?

3.1 *Enfrentamento da violência*

O próximo relatório *A Mulher no Orçamento*, a ser publicado com os dados de 2024, mostrará que, das 8 (oito) ações orçamentárias com gastos exclusivos para mulheres, 4 (quatro) se voltam ao combate à violência de gênero:

¹² Disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-i-dimensao-estrategica.pdf, acessado em 11/03/2025.

Tabela 1 – Gastos Exclusivos para Mulheres no eixo de enfrentamento à violência – LOA 2024

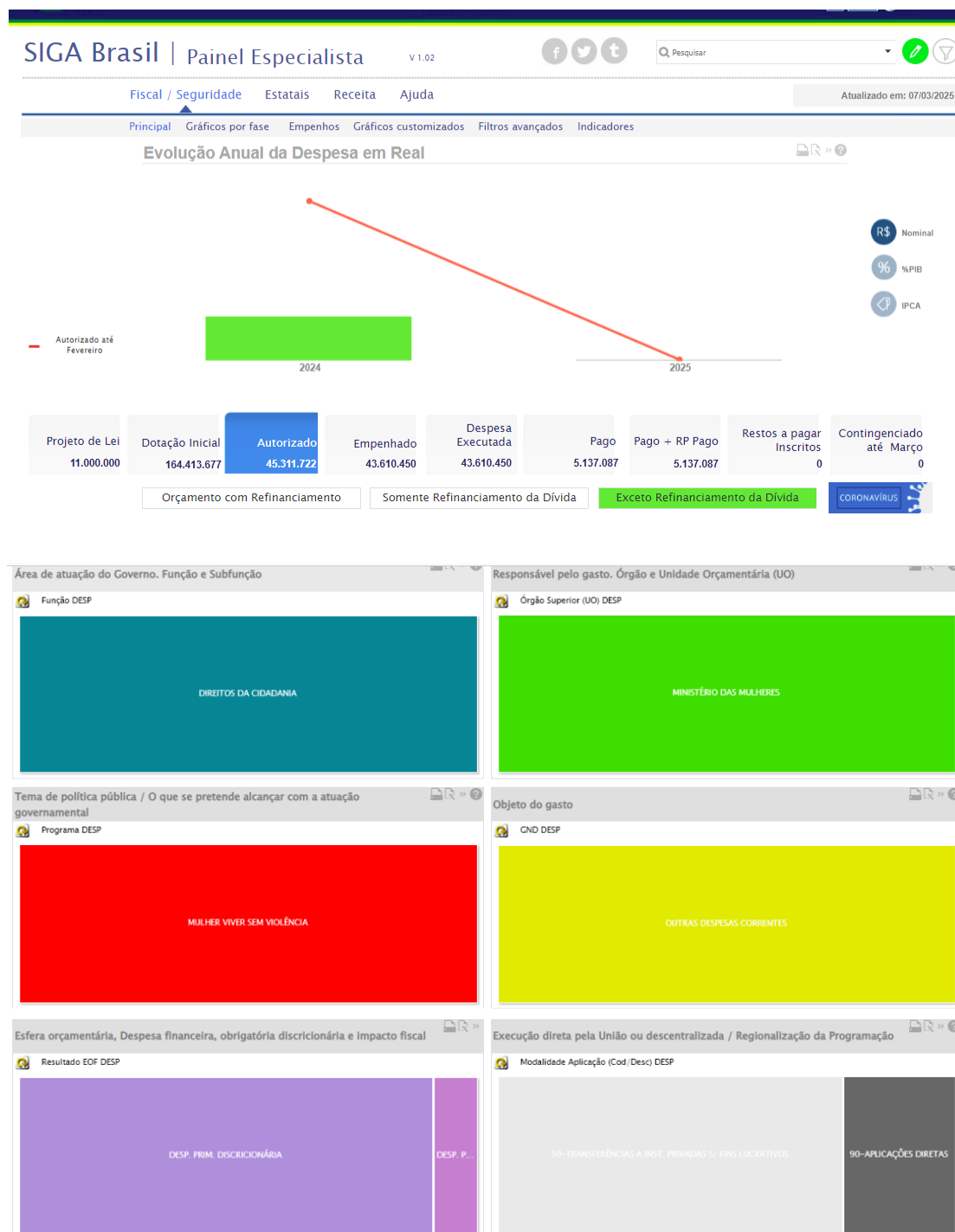
R\$ 1,00

Ação	Valor autorizado	Valor liquidado	%
21GJ - Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	45.311.722	10.655.956	24
00UZ - Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres	13.152.517	8.400	0
00SN - Apoio à Implementação de Casas da Mulher Brasileira e de Centros de Referência da Mulher Brasileira	42.567.757	0	0
21GI - Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)	18.377.074	8.122.539	44
TOTAL	119.409.070	18.786.895	16

Fonte: SIOP

A Ação com maior volume de recursos autorizados foi a 21GJ - Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que tem, como detalhamento de PO, o *apoio a iniciativas* relacionadas à violência contra a mulher. Trata-se de programação que recebe atenção dos parlamentares, já que, para 2024, o Congresso Nacional aportou volume de emendas em montante dez vezes superior ao da proposta inicial do Poder Executivo. A baixa execução (24%) pode estar relacionada à pouca especificidade do objeto do gasto (ou seja, dos projetos a apoiar), agravada pela inconsistência temporal entre o princípio da anualidade e a necessidade de articulação federativa para viabilizar entregas. Dito de outro modo, como inexistente etapa preparatória à orçamentação do gasto – o que se verifica em todo o orçamento público – as autorizações anuais vão se realizando plurianualmente e os projetos e contratos se acumulam na camada gerencial das políticas públicas.

Figura 1 – Ação 21GJ - Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – LOA 2024



Fonte: SIGA Brasil

Da dotação empenhada, 74% (R\$ 33 milhões) foi inscrita em restos a pagar não processados, que se acumularão com as novas autorizações para 2025 (outros R\$ 25 milhões, segundo o PLOA 2025, ainda sem os efeitos das emendas parlamentares). Essas questões deverão ser abordadas nos Relatórios vindouros, mas a solução não pode ser pontualmente construída para o caso em tela: trata-se de fenômeno geral de plurianualidade desorganizada via restos a pagar, com efeitos deletérios sobre a governança orçamentária. Diante desse quadro, a reforma orçamentária tarda.

Também visando o financiamento de iniciativas de enfrentamento à violência, consta do orçamento a Ação 00UZ - Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres, agora voltada à *construção e ampliação de espaços* para o atendimento de mulheres vítimas de violência. Trata-se de obras e equipamentos, não incluindo, portanto, o funcionamento dos espaços. Em 2024, nenhum espaço foi concluído. A programação está a cargo do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que a executa por meio de transferências voluntárias a governos estaduais (89%) e municipais (11%).

Figura 2 – Ação 00UZ - Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres - LOA 2024



Fonte: SIGA Brasil

O Relatório vindouro também deverá explicar as razões para a falta de desempenho orçamentário dessa Ação, apontando gargalos que, em verdade, não são particulares das políticas para as mulheres, mas presentes em quase todos os projetos do governo. No caso da política para as mulheres há, contudo, um agravante: sendo a agenda das mulheres muito afetada pelos ciclos políticos, as estruturas e os processos

de formulação e construção de capacidade não se consolidam, produzindo o fenômeno do “eterno recomeço”. A compreensão dos problemas subjacentes ao baixo nível de execução anual é especialmente relevante quando se vê que a proposta orçamentária da União para 2025 traz um aumento superior a 200% na dotação para essa Ação, fruto da aprovação da Lei 14.316, de 29 de março de 2022, que reserva 5% dos valores empenhados do FNSP ao combate à violência contra a mulher.

Uma das intervenções mais conhecidas na estratégia de enfrentamento da violência contra a mulher é a implementação de Casas da Mulher Brasileira e de centros de referência para atendimento à mulher, cujas dotações orçamentárias constam da Ação 00SN (Tabela 1). O desempenho dessa ação deve ser analisado, contudo, em conjunto com o da Ação 14XS, que vigorou no orçamento de 2014 a 2021 e subsiste até o presente na execução de restos a pagar. Em 2022, foi substituída pela Ação 00SN, para ser executada nas modalidades de transferências voluntárias a governos estaduais e municipais e, minoritariamente, a entidades privadas sem fins lucrativos. Conjuntamente, as duas Ações receberam dotações anuais no montante médio de R\$ 27 milhões entre 2014 e 2024, dos quais R\$ 12 milhões ao ano, em média, foram efetivamente utilizados (pagos + restos a pagar pagos). Como consequência, o volume de restos a pagar inscritos se elevou, chegando a quase R\$ 400 milhões em 2024. Não é como se os recursos estivessem excedendo as necessidades e, portanto, sobrando. Trata-se de enorme custo de oportunidade para a sociedade a baixa capacidade de entrega do Estado – em sucessivos mandatos, de diferentes matizes políticos e ideológicos, nos últimos 12 anos.

Figura 3 – Ações 14XS e 00SN – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de referência no atendimento a mulheres - LOAs 2014 a 2024



Fonte: SIGA Brasil

Observe-se dois atributos dessa despesa que podem explicar o baixo desempenho da Ação: trata-se da execução de obras (investimentos), majoritariamente

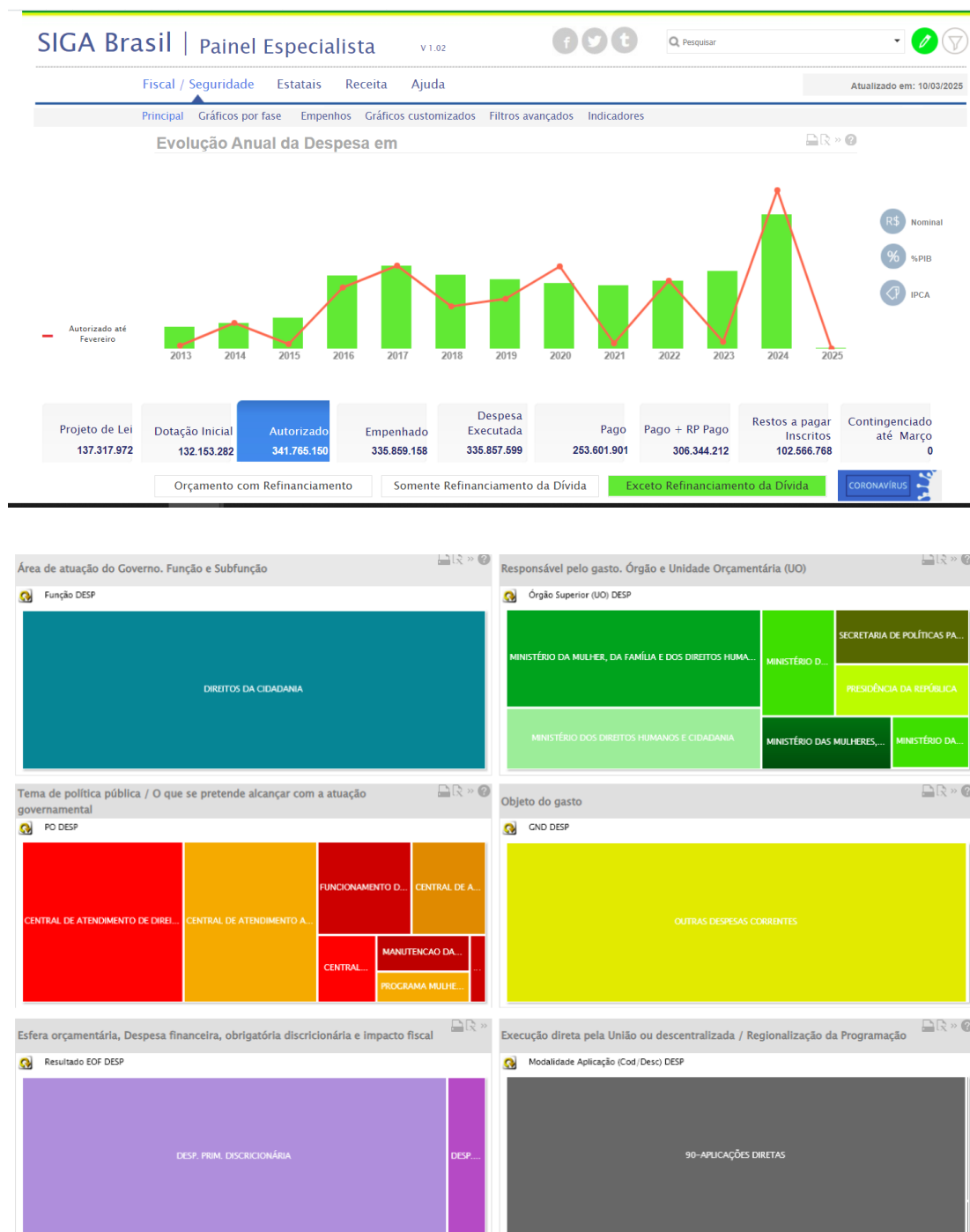
na modalidade de transferências a Estados e Municípios (61%). Auditorias do TCU, realizadas sobre ações de infraestrutura no governo federal, têm detectado que o baixo desempenho nesses casos não é pontual, mas sistêmico: se manifesta em diferentes setores governamentais.¹³ No caso das políticas para as mulheres, a conjugação de dificuldades de projetos e contratações com as de articulação e coordenação federativa são agravadas pelo fato de a agenda não contar com estruturas administrativas e processos de trabalho consolidados: a dança de criação, transformação, supressão e recriação de organismos de mulheres no governo federal traz para a equação da ineficiência o componente de fragilidade na liderança técnica e orçamentária e na gestão das iniciativas. A recomendação da OCDE de que se instituem as agendas prioritárias de Estado em lei permanente contribuiria para a instalação de capacidade de entrega mais eficiente nos mandatos. No presente caso, trata-se da capacidade para entregar uma das metas da dimensão estratégica do PPA: a contenção dos feminicídios.

Ainda no tema do enfrentamento da violência contra as mulheres, chama atenção que a Ação 21GI - Ligue 180, uma iniciativa em funcionamento desde 2010, tenha apresentado baixo desempenho. O Relatório vindouro mostrará, contudo, que o desempenho dessa Ação também deve ser analisado conjuntamente com o de outras: a Ação 8831, de mesma finalidade, que vigorou até 2017 e executou restos a pagar até 2018; a Ação 218B, que vigorou em 2018 e 2019, com restos a pagar pagos até 2022; e a Ação 21AU, que vigorou de 2020 a 2023, com restos a pagar pagos em 2024. A nova Ação, 21GI, foi inaugurada em 2024, juntamente com a Ação 21G5 – Promoção e Defesa de Direitos Humanos (que financia o projeto Disque 100).

¹³ Vide

https://portal.tcu.gov.br/data/files/D4/F5/3F/99/7ADEF610F5680BF6F18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2017.pdf, acessado em 11/03/2025.

Figura 4 – Ações 21GI, 8831, 218B, 21AU e 21G5 – Disque 180 – LOAs 2013 a 2025



Fonte: SIGA Brasil

Consideradas conjuntamente, tiveram valor autorizado, nos últimos 12 anos, de R\$ 342 milhões, dos quais 88% efetivamente executados. Embora as sucessivas alterações nas classificações orçamentárias não contribuam para a transparência,

especialmente para interessados não-especialistas em orçamento, a iniciativa da central de atendimento à mulher – Ligue 180 vem apresentando bom desempenho orçamentário, com projeto em curso de integração com outros serviços em direitos humanos, como o Disque 100.

3.2 Redução da vulnerabilidade econômica

O outro compromisso de gênero constante da dimensão estratégica do PPA 2024-2027 é a redução da diferença de remuneração entre homens e mulheres. Nesse eixo, o painel de gastos exclusivos da Agenda Transversal da Mulher mostra duas ações:

Tabela 2 – Gastos Exclusivos para Mulheres no eixo de redução da vulnerabilidade econômica – LOA 2024

R\$ 1,00

Ação	Valor autorizado	Valor liquidado	%
210W - Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania e o Bem Viver de Mulheres Rurais	3.671.837	1.028.606	28
21GG - Igualdade de Direitos e Autonomia Econômica das Mulheres	116.394.061	14.673.196	13
TOTAL	120.065.898	15.701.802	13

Fonte: SIOP

A Tabela 2 evidencia a larga insuficiência dos gastos marcados como exclusivos para dar conta da meta do PPA. Os recursos autorizados são módicos (R\$ 4 reais por mulher, considerando-se apenas aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza) e, ainda assim, pouco utilizados (R\$ 0,50 por mulher, no critério de valor liquidado). No presente caso, contudo, vale a máxima de que “ausência de evidência não é evidência de ausência”. Ou seja, diversas outras intervenções de natureza econômica podem, e provavelmente estão, em curso, abrangendo mulheres como público-alvo não exclusivo, sem que se tenha sobre essas intervenções entendimento

claro de seu foco, abrangência e impacto. Diante disso, se faz necessário avançar em três frentes:

- na formulação do marco lógico de enfrentamento à vulnerabilidade econômica de mulheres – ou seja, na construção federativa da estratégia a ser adotada, fundamenta em dados e indicadores territoriais e direcionada ao tratamento das causas críticas e aos fatores com maior capacidade de alterar a situação com celeridade;
- na implantação do alinhamento sistêmico das políticas públicas à perspectiva de gênero, tratada na primeira parte deste texto, com o objetivo de lançar luz sobre o que os órgãos setoriais estão fazendo nessa perspectiva, para quê, para quem, onde e com que magnitude; e
- na revisão da governança orçamentária em geral, cujas fragilidades afetam fortemente as dotações orçamentárias discricionárias, caso da maioria das iniciativas para as mulheres. Estas não avançarão, se o sistema todo não for reformado.

O mesmo raciocínio se aplica a outros problemas crônicos que acometem as mulheres, particularmente:

- o agravamento da incidência de doenças metabólicas, cardiovasculares e mentais, em adição à elevada mortalidade por cânceres mastoginecológicos;
- a desqualificação e os baixos índices da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, tanto nas instâncias políticas quanto na alta burocracia do serviço público e das empresas públicas e privadas; e

- a cultura misógina generalizada, que permeia comportamentos e atitudes.

Na medida em que esses problemas estão sendo de algum modo tratados, onde e como isso está ocorrendo? Com que sistematicidade de evidências, inteligência de estratégia e materialidade de recursos? O orçamento público é a lente mais poderosa para se desvelar as escolhas coletivas, seus números e a história por trás dos números. Essa lente, contudo, encontra-se embaçada na institucionalidade atual.

Os esforços que vêm empreendendo a Secretaria Nacional de Planejamento e a Diretoria de Temas Transversais da Secretaria de Orçamento Federal, ambas do MPO, na estruturação do orçamento para as mulheres – como para as outras agendas transversais e multissetoriais – são ímpares na história do país. Vêm deflagrando, por exemplo, diversos processos internos à administração pública para captar informações espalhadas pelos ministérios e induzir a produção de dados onde inexistem. Com isso, contribuem para sensibilizar e instruir a máquina pública para novas perspectivas – em linha com os princípios da economia comportamental. Os resultados vão se evidenciando: quando a bancada feminina se articulou com as autoridades do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública para a reserva de recursos ao combate à violência contra a mulher, o diálogo foi muito mais fácil devido ao trabalho interno de sensibilização. Esse exemplo instancia um fenômeno que já foi documentado na literatura de políticas públicas: a pesquisadora norte-americana Marilee Grindle, por exemplo, documentou diversos casos de “inovações institucionais ousadas provenientes da atuação de agentes que, embora não detenham mandato político ou prerrogativa de decisão de última

instância, atuam muito próximos de quem os tem e, nessa condição, podem exercer influência decisiva na deflagração de medidas transformadoras”¹⁴.

A experiência recente mostra que iniciativas relativamente simples, como instituir a obrigatoriedade de relatório de gastos para as mulheres, mesmo em leis materiais de validade temporária, como a LDO, pode deflagrar consequências de largo alcance. Mas é preciso acelerar: avançar na formulação dos planos, na articulação federativa e na marcação mais transparente dos gastos. Para assegurar sustentação a essa trajetória, a institucionalização permanente da agenda transversal das mulheres em lei, como prioridade de Estado, é o próximo passo estruturante a ser dado, em linha com as práticas e princípios internacionalmente aceitos de boa governança das finanças públicas. O anexo a seguir apresenta termo de referência para pessoas interessadas em tomar essa iniciativa, em qualquer esfera de governo e poder.

¹⁴ Vide p. 60 do livro *Ensaio sobre Orçamento Público*, disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661113/001337668_Ensaio_orcamento_publico_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acessado em 11/03/2025.

TERMO DE REFEÊNCIA PARA PROPOSTA LEGISLATIVA

Institui a **Agenda Transversal das Mulheres** na administração pública direta e indireta, estabelece condições para sua implementação e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituída a **Agenda Transversal das Mulheres**, na administração pública direta e indireta, com o objetivo de eliminar a violência e a discriminação social, política e econômica contra as mulheres, bem como suprimir as barreiras ao pleno desenvolvimento humano e ao potencial produtivo das mulheres.

Art. 2º A **Agenda Transversal das Mulheres** se constitui de ações e decisões voltadas ao alinhamento de organizações e políticas públicas à equidade de gênero, nos termos dos princípios, diretrizes e determinações instituídos nesta lei.

Art. 3º Constituem **princípios** da Agenda Transversal das Mulheres:

- I – equidade entre homens e mulheres;
- II – igualdade formal e substantiva de oportunidades;
- III – não discriminação com base no sexo;
- IV – participação proporcional das mulheres nos colegiados de decisão e poder;
- V – prevenção e combate a todas as manifestações de violência contra a mulher;
- e
- VI – responsabilidade ativa no reconhecimento e tratamento de desigualdades de gênero.

Art. 4º Constituem **diretrizes** para a formulação e a gestão da Agenda Transversal das Mulheres:

- I – revisão sistêmica de estruturas e processos organizacionais e de políticas públicas para identificação de desigualdades de gênero manifestas ou latentes;
- II – adoção de medidas para tratar as causas subjacentes às desigualdades entre homens e mulheres no poder público, na sociedade e no setor privado, consideradas as interseccionalidades de raça, etnia, idade, orientação sexual, território e outras;
- III – fortalecimento da coordenação interfederativa, especialmente na elaboração e implementação das políticas públicas e dos orçamentos voltados para as mulheres;
- IV – promoção da participação popular, especialmente na definição de prioridades e na instrumentalização do controle social;
- V – investimento em transparência digital, formas de atuação em rede e facilitadores da integração de pessoas e territórios;

VI – construção de capacidade organizacional, incluindo a produção de dados, informações e conhecimentos, e aplicação de tecnologias para promover o alinhamento sistêmico das organizações e políticas públicas à equidade de gênero.

§ 1º. As diretrizes previstas no caput serão aplicadas de forma transversal a todas as áreas e programas de governo.

§ 2º. A formulação da Agenda considerará recomendações e práticas internacionalmente reconhecidas para o alinhamento das políticas públicas e dos orçamentos às mulheres.

Art. 5º Integrarão a Agenda Transversal das Mulheres os seguintes **instrumentos**:

I – **avaliação de impacto das políticas públicas**, compreendendo a análise de impacto de gênero aplicada aos atos regulatórios, programáticos, tributários e de gestão da administração pública;

II – **carteira plurianual de metas prioritárias**, compreendendo metas de indicadores de resultado para as mulheres, inscritas no Plano Plurianual, com previsão dos produtos e atos institucionais necessários para viabilizar cada meta, bem como das respectivas estimativas de recursos orçamentários e não-orçamentários para financiá-los.

III – **orçamento sensível a gênero**, compreendendo a identificação, na elaboração e execução da lei orçamentária anual, das dotações que tenham as mulheres como público-alvo exclusivo ou não-exclusivo e sua vinculação com as metas do Plano Plurianual; e

IV – **relatório anual de entregas**, compreendendo a análise da execução do orçamento sensível a gênero, previsto no inc. III, e o demonstrativo, para cada produto constante da carteira prevista no inc. II, das dotações executadas na lei orçamentária anual e dos recursos não-orçamentários previstos e executados.

Art. 6º A **análise de impacto** prevista no inc. I do art. 5º será instituída gradualmente, devendo cada órgão e entidade da administração pública direta e indireta publicar anualmente ao menos um relatório de avaliação de impacto sobre as mulheres, para tema selecionado entre as políticas públicas de maior materialidade ou potencial de impacto sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. Os resultados das avaliações a que se refere o *caput* deverão ser integrados:

- a) à elaboração orçamentária, para fins de aperfeiçoamento continuado do orçamento sensível a gênero, das estratégias para alcance das metas de resultado e da qualidade do gasto público;
- b) à captação de operações de crédito e de parcerias, para fins de expansão das capacidades governativas das políticas para as mulheres;
- c) às decisões de gastos creditícios e tributários, para fins de aproveitamento da riqueza potencial subjacente à atividade econômica de mulheres; e
- d) à administração tributária, para fins de correção de desigualdades e melhoria da eficiência arrecadatória.

Art. 7º. A **carteira de metas prioritárias** e produtos prevista no inc. II do art. 5º será:

I – fundamentada preferencialmente em plano federal, estadual ou municipal de políticas para as mulheres;

II – formulada por grupo de trabalho multissetorial, coordenado por autoridade com prerrogativas especiais definidas pela chefia do poder executivo; e

III – identificada nas bases de dados de elaboração e de execução da lei orçamentária anual, com acesso público, ou, na ausência de sistemas públicos de informações orçamentárias, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária previsto no art. 48 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000;

§ 1º As dotações orçamentárias e os recursos não-orçamentários da carteira prioritária comporão anexo específico a ser encaminhado anualmente ao poder legislativo, juntamente com o projeto de lei orçamentária anual, contemplando a execução nos exercícios anterior e corrente e a previsão para o exercício seguinte.

§ 2º Os dados e demonstrativos a que se refere o inc. III identificarão, para cada produto:

- a) a execução das dotações orçamentárias, incluindo os valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos, restos a pagar pagos e restos a pagar inscritos, classificados no mínimo por função, subfunção, programa e ação;
- b) os montantes de recursos não-orçamentários autorizados e executados, de forma regionalizada; e
- c) para os orçamentos federal e estaduais, as localidades beneficiárias dos recursos, com respectivos montantes por produto.

Art. 8º As dotações orçamentárias integrantes do **orçamento sensível a gênero** a que se refere o inc. III do art. 5º serão identificadas nas bases de dados de elaboração e de execução da lei orçamentária anual, com acesso público, ou, na ausência de sistemas

públicos de informações orçamentárias, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária previsto no art. 48 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 9º O **relatório anual de entregas** a que se refere o inc. IV do art. 5º consolidará, para os dados do exercício anterior, as análises da elaboração e execução tanto do orçamento sensível a gênero exclusivo e não exclusivo quanto dos recursos dedicados à carteira plurianual de metas prioritárias.

Parágrafo único. O relatório previsto no *caput* deverá ser publicado anualmente até 15 de abril e discutido em audiência pública no âmbito dos processos legislativos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual.

Art. 10. Observado o parágrafo único do art. 1º, os órgãos centrais de planejamento e de gestão e o órgão de políticas para as mulheres de cada ente federativo atuarão conjuntamente para orientar e auxiliar os órgãos e entidades de sua jurisdição na implementação dos dispositivos desta lei.

Parágrafo único. Os órgãos centrais de planejamento e de gestão e o órgão de políticas para as mulheres do governo federal coordenarão rede federativa de estruturas congêneres, visando a articulação, a integração e a cooperação na implementação desta lei.