

047

ORÇAMENTO
em discussão

**A MULHER NO ORÇAMENTO:
EVIDÊNCIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA,
MATERIALIDADE, TRANSVERSALIDADE E
DESEMPENHO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO
NO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2019 A 2023**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, novembro de 2022
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

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

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.

2022

ORÇAMENTO
em discussão

n. 47

**A MULHER NO ORÇAMENTO:
EVIDÊNCIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA,
MATERIALIDADE, TRANSVERSALIDADE E
DESEMPENHO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO
NO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2019 A 2023**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

RESUMO

O presente texto analisa o *Relatório A Mulher no Orçamento* e discute o tema do orçamento de gênero no governo federal no período 2019-2023, sob os aspectos da transparência, materialidade, transversalidade e atendimento a princípios internacionais de boa governança orçamentária, como os princípios de responsividade dos orçamentos nacionais a equidade de gênero propugnados pelo Programa *Accountability Financeira e de Despesas Públicas* (PEFA) do Banco Mundial e outras entidades multilaterais. Conclui que a situação atual da governança orçamentária de gênero no Brasil é frágil e apresenta os principais desafios e possíveis linhas de atuação para se avançar na agenda.

Palavras-Chave: Orçamento sensível a gênero, políticas para as mulheres, prioridades transversais, transparência.

SUMÁRIO

Introdução	6
Transparência formal e transparência substantiva	8
Metodologia do relatório <i>A Mulher no Orçamento</i>	9
Materialidade do orçamento da mulher	13
Transversalidade e especificação no desenho do orçamento da mulher	15
Execução do orçamento da mulher em 2021 e 2022	23
Comparativo das propostas orçamentárias de 2021 a 2023 para o orçamento da mulher	26
Responsividade do orçamento brasileiro a equidade de gênero segundo o PEFA	31
<i>GRPFM-1 Análise de Impacto de Gênero nas Propostas Orçamentárias</i>	32
<i>GRPFM-2 Gestão de Investimentos Públicos Responsiva a Gênero</i>	33
<i>GRPFM-3 Orientações Orçamentárias Responsivas a Gênero</i>	33
<i>GRPFM-4 Documentação da Proposta Orçamentária Responsiva a Gênero</i>	33
<i>GRPFM-5 Informação sobre Desempenho de Serviços Públicos por Sexo</i>	33
<i>GRPFM-6 Mapeamento da Despesa Orçamentária para Equidade de Gênero</i>	34
<i>GRPFM-7 Relatórios Orçamentários e Financeiros Responsivos a Gênero</i>	34
<i>GRPFM-8 Avaliação de Impacto de Gênero na Prestação de Serviços</i>	35
<i>GRPFM-9 Escrutínio Legislativo dos Impactos de Gênero no Orçamento</i>	35
Considerações finais	36

A MULHER NO ORÇAMENTO: EVIDÊNCIAS SOBRE TRANSPARÊNCIA, MATERIALIDADE, TRANSVERSALIDADE E DESEMPENHO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO NO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2019 A 2023

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

INTRODUÇÃO

Embora o Brasil se venha mantendo entre os 10 países como maior padrão de transparência orçamentária nos últimos anos (tendo alcançado a 7ª posição em 2021¹), o acesso aos dados não tem sido suficiente para garantir clareza e transparência sobre as informações necessárias à tomada de decisões pelos múltiplos atores que participam do processo orçamentário. Segundo o ranking 2021 da *International Budget Partnership*², o Brasil disponibiliza rol substancial de dados e documentos orçamentários (*substantial information available*), mas está aquém do necessário para figurar entre os países com informação extensiva que apoie a compreensão e participação do cidadão nas matérias orçamentárias (*extensive information available*).³ No quesito “Quão abrangente é o conteúdo dos documentos orçamentários chave que o Brasil oferece ao público”, a nota recebida foi baixa, precisamente no aspecto da baixa compreensibilidade do teor veiculado nos documentos⁴. Isso ocorre porque o caráter informativo de processos, documentos e bases de dados depende de as métricas financeiras se correlacionarem com os atributos das políticas públicas às quais se destinam, segundo algum modelo de arquitetura, algoritmo ou etiquetagem da informação que explicita, entre outros, o objeto, o público-alvo e o território beneficiados. Trata-se, em

¹ Segundo ranking publicado pelo *International Budget Partnership*, disponível em https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021_OBS_rankings.pdf. Na condição de 7º colocado, o Brasil se situa entre países com “Substantial Information Available (61-80)”, mas ainda abaixo de seis países que demonstraram “Extensive Information Available (81-100)”.

² A *International Budget Partnership* é uma rede de especialistas voltada a promover sistemas orçamentários com foco no cidadão (www.internationalbudget.org).

³ *Substantial information available* e *Extensive information available* são as categorias superiores do ranking de transparência e participação orçamentárias elaborado pelo *International Budget Partnership*, disponível em https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2021_OBS_rankings.pdf

⁴ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/brazil>.

resumo, de apresentar informações orçamentárias de modo que a sociedade saiba inequivocamente o que, para onde e para quem se destina cada dotação. Não existe uma vinculação clara entre programas constantes do orçamento e a nomenclatura para publicidade do programa. Isso dificulta o entendimento de quanto o programa ou política pública realmente demanda de recursos financeiros. Também não há informações claras sobre as metas físicas alcançadas na execução orçamentária, o que dificulta sobremaneira a análise de custo benefícios de programas e análise de eficiência e eficácia das políticas públicas.

As classificações orçamentárias têm sido aplicadas, principalmente a partir de 2012, segundo modelo de etiquetagem marcado por generalidade de conteúdo e de regionalização e por frágil indicação de beneficiários e produtos. Implica dizer que, ao menos na esfera federal, o problema não é de “acesso a dados”, mas a dificuldade de outra ordem: no atual estado de boa oferta de dados abertos e de sistemas de informações estruturados sobre contas contábeis granulares, a deficiência instalada se refere ao próprio modelo de construção, classificação e codificação dos dados. Tal deficiência impacta não apenas cidadãos leigos em matéria orçamentária e segmentos externos ao governo (particularmente órgãos de mídia, entidades de pesquisa e organizações da sociedade civil), como também os atores internos ao sistema governamental, que abarca os poderes e os entes federados. No modelo vigente, a deficiência informativa que acomete o cidadão comum também acomete as equipes do poder executivo que fazem a gestão de políticas públicas, o parlamentar que altera despesas públicas e fiscaliza a execução orçamentária, o juiz que exara decisões com repercussão sobre os gastos públicos e o auditor que fiscaliza a conformidade e o desempenho do governo, em todas as esferas de governo.

É nesse contexto que bancadas temáticas no Congresso Nacional, alinhadas a segmentos da sociedade interessados na participação e no monitoramento de políticas públicas específicas, têm se mobilizado para pleitear não só políticas mais robustas para segmentos minorizados, como maior visibilidade sobre os processos decisórios de elaboração e execução orçamentárias. Esse movimento logrou, por exemplo, a inserção no PPA 2020-2023 de previsão legal para uma agenda orçamentária multissetorial voltada à primeira infância. Outro exemplo foi a inclusão, e posterior derrubada de veto, de dispositivo da LDO 2021⁵ determinando ao poder executivo a publicação de relatório sobre o orçamento da mulher e sua metodologia de cálculo.

Observe-se que tais iniciativas têm relevância mais ampla do que os objetos específicos de cada uma. Ao explicitar a agenda multissetorial para determinado segmento da sociedade ou definir a metodologia de cálculo que gera determinado orçamento temático, o governo oferece indicativos importantes da lógica decisória que preside toda a construção orçamentária, incluindo a de outros recortes sociais – de raça, etnia, deficiência, território, corte geracional e outros. Conhecida a lógica da gestão orçamentária e seus fundamentos, torna-se

⁵ Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (art. 151, §1º, inciso I, alínea r).

possível construir novos mecanismos para uma arquitetura da informação e da tomada de decisão caracterizadas por maior consciência sistêmica.

O presente texto analisa o Relatório *A Mulher no Orçamento* e discute o tema do orçamento de gênero no governo federal no período 2019-2023 sob os aspectos da transparência, materialidade, transversalidade e atendimento a princípios internacionais de boa governança orçamentária, como os princípios de responsividade dos orçamentos nacionais a equidade de gênero propugnados pelo Programa *Accountability Financeira e de Despesas Públicas* (PEFA) do Banco Mundial e outras entidades multilaterais.

TRANSPARÊNCIA FORMAL E TRANSPARÊNCIA SUBSTANTIVA

A LDO 2021 determinou, no *caput* do art. 151, que “A elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2021 e dos créditos adicionais, e a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas”. Conquanto publicidade e acesso a informações sejam atributos de ordem formal, clareza e transparência são atributos de ordem substantiva. Ou seja, é possível dar ampla publicidade e acesso a documentos e dados pouco transparentes e informativos. Evidência disso foi o embate que se estabeleceu entre os poderes executivo e legislativo, não em torno do *caput* do art. 151, que comandou a transparência formal, mas em torno do inciso II, *r* desse artigo, combinado com o inciso III do art. 158, que comandaram a transparência substantiva. *In verbis*:

Art. 151. (...)

§ 1º Serão divulgados nos respectivos sítios eletrônicos:

I - pelo Poder Executivo federal:

(...)

r) até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher.

Art. 158. O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a:

(...)

III - elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher.

Os dispositivos supra, inseridos no texto legal, encontram fundamento em três fatores:

1. Embora a representatividade das mulheres na população brasileira seja majoritária, as estatísticas de gênero revelam elevada desigualdade social na participação das mulheres na distribuição de renda e no mercado de trabalho, bem como indicadores mais baixos de qualidade de vida⁶, especialmente em saúde e segurança. Portanto, a adoção de agenda prioritária de políticas para

⁶ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30172-estatisticas-de-genero-ocupacao-das-mulheres-e-menor-em-lares-com-criancas-de-ate-tres-anos>.

mulheres se revela mandatória para qualquer estratégia que vise dar cumprimento ao objetivo fundamental da República de combater desigualdades sociais e regionais (art. 5º da Constituição Federal).

2. Ações sobre a qualidade de vida das mulheres exerce efeito sistêmico sobre amplo espectro de outros segmentos de cidadãos, notadamente crianças, jovens, idosos e deficientes que vivem sob os cuidados de mulheres, sobretudo pela elevada ocorrência de lares mono parentais nos quais as mulheres são as provedoras. Logo, agenda prioritária de políticas para as mulheres se revela necessária também pelas externalidades positivas que gera sobre a qualidade de vida de outros segmentos da população.
3. Na atual arquitetura da informação orçamentária, não é possível extrair, pelas vias normais de descrição e codificação dos dados, as programações que o orçamento geral da União aloca e executa para as mulheres, especialmente para aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza.

O comando inserido na LDO apresenta mérito intrínseco, portanto. Mas, para além do tema específico da mulher, trata pragmaticamente de requisito indispensável ao exercício de planejamento e gestão orçamentários baseado em evidências, bem como de controle externo e social em relação a qualquer ação de governo.

Em contraposição a esse reconhecimento, o Poder Executivo apôs veto aos dispositivos, fundamentado laconicamente no argumento de que não há previsão constitucional para criação de outros orçamentos além daqueles previstos no art. 165 da Constituição Federal.⁷ Fosse legítima essa alegação, não se teriam as dezenas de demonstrativos ordinariamente solicitados pelo Congresso Nacional e publicados pelo Poder Executivo nos compêndios de “Informações Complementares” à proposta orçamentária anual. Nenhum desses demonstrativos configura “criação de novo orçamento”, mas tão somente o detalhamento de aspectos e valores do orçamento geral da União. A fragilidade do argumento, aliada à mobilização da bancada feminina no Congresso Nacional, levou à derrubada do veto e restauração dos mencionados comandos legais. Em janeiro de 2022, o Poder Executivo deu cumprimento à LDO 2021, publicando o Relatório *A Mulher no Orçamento*. (BRASIL 2022)

METODOLOGIA DO RELATÓRIO A MULHER NO ORÇAMENTO

O processo de elaboração do Relatório *A Mulher no Orçamento* padeceu dos mesmos problemas que motivaram o Congresso Nacional a solicitá-lo: baixa grau de definição e visibilidade *a priori* das programações com impacto sobre as mulheres, mostrando que a falta de transparência não acomete apenas a sociedade, mas também as equipes de trabalho no governo. Os servidores envolvidos na elaboração do trabalho se viram eles próprios diante de

⁷ http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-764.htm

dificuldades estruturais para dar cumprimento à demanda e adotaram, por falta de alternativa melhor, metodologia ancorada em análise de conteúdo e interpretação: do cadastro de ações orçamentárias do SIOP⁸; do desenho da política pública associada a cada ação; da literatura sobre medidas que contribuem para reduzir as desigualdades sociais e econômicas entre homens e mulheres; e das políticas nas quais a maioria de beneficiários diretos é composta por mulheres. A análise de conteúdo empreendida pela equipe resultou na pré-seleção de ações que foram, em segundo momento, submetidas aos órgãos setoriais responsáveis, para validação e eventual retificação. O resultado foi a seleção de 79 ações referentes a 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários, que estão relacionadas no Anexo I do Relatório.

Nota-se, de antemão, que a metodologia, conquanto atenda às determinações da LDO, apresenta as seguintes fragilidades:

1. Não contempla dois atributos fundamentais para os controles externo e social: o de ser reproduzível por terceiros interessados, já que a seleção se deu por procedimento *ad hoc*, e não por critérios sistemáticos e estruturados; e o de individualizar, em cada ação, a parcela da dotação que efetivamente se refere às mulheres, já que as ações selecionadas tiveram suas dotações integralmente computadas no Relatório, a exemplo da Ação 21B6 - *Assistência Técnica e Extensão Rural*, que certamente alcança alguma parcela de homens na entrega da política pública.
2. Exclui ações orçamentárias com impacto negativo sobre as mulheres, como as despesas com pessoal e a participação de mulheres na folha de pagamento do Estado, já que o Relatório focaliza apenas o que se aplicou em benefício das mulheres, sem explicitar as ações que indicam vieses negativos de gênero nas políticas públicas vigentes.
3. Faz um apanhado de ações realizadas em cada setor, mas deixa de analisar os indicadores de execução em relação ao que foi autorizado. Ou seja, enuncia o que se fez, mas é silente sobre o que se deveria ter feito, que fatores teriam obstado a execução plena das dotações alocadas e que aspectos da gestão orçamentária precisariam de atenção para aprimorar o desempenho orçamentário em ciclos futuros.
4. Constitui-se majoritariamente de programações que alcançam as mulheres não como público-alvo da formulação orçamentária, mas como mera decorrência estatística da participação das mulheres no universo populacional. Nesta categoria estão as ações do Benefício de Prestação Continuada (voltadas a pessoas idosas e deficientes), FUNDEB, PDDE, merenda escolar e outras

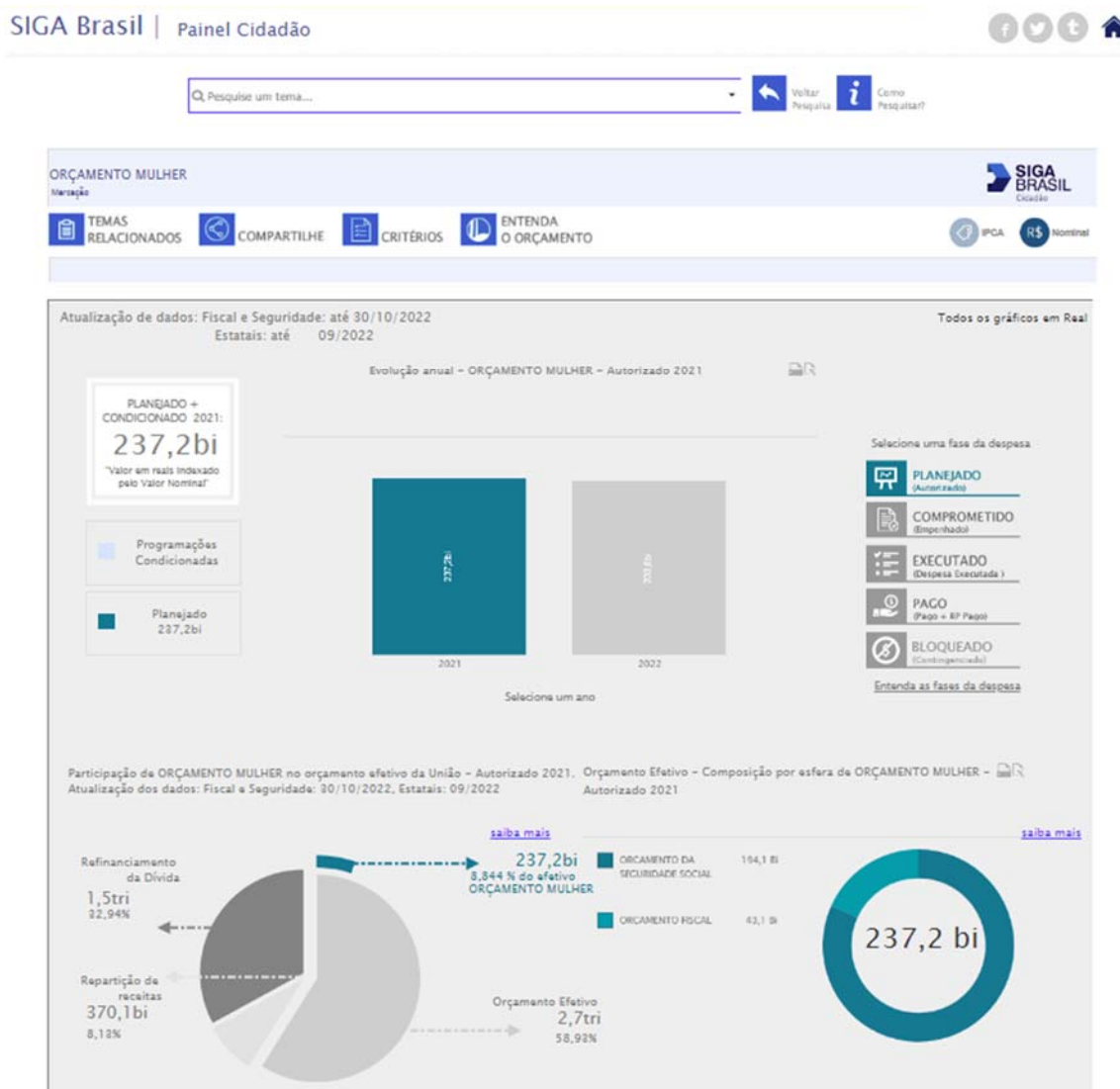
⁸ O SIOP é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do poder executivo federal. Disponível em <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=1>.

programações da educação (voltadas a crianças e jovens) e atenção primária, especializada e outras ações de saúde voltadas à população em geral.

O Poder Executivo reconheceu algumas dessas limitações no Relatório e sinalizou o compromisso de aperfeiçoar a metodologia nas edições seguintes.

Em que pesem as limitações da metodologia utilizada, a mera existência de manifestação formal sobre critérios para se enxergar o orçamento sensível a gênero já produz efeitos na qualidade da governança orçamentária, nomeadamente no aspecto da discussão e participação democrática. Evidência disso foram a produção e divulgação de notas técnicas e estudos sobre o assunto, a realização de seminário internacional sobre orçamento sensível a gênero pela Câmara dos Deputados, a constituição da Rede Orçamento Mulher de escopo nacional e supragovernamental e a retomada, no sistema SIGA Brasil do Senado Federal, da divulgação diária dos números relativos ao orçamento para mulheres (Figura 1).

Figura 1 – Orçamento da Mulher no Painel Cidadão do SIGA Brasil



Fonte: [SIGA Brasil](https://sigabrazil.senado.gov.br/)

Esta última iniciativa retoma histórico iniciado em 2006, quando entidades da sociedade civil ligadas às políticas para mulheres⁹ propuseram à equipe do sistema SIGA Brasil¹⁰ elaborar e manter atualizado em portal eletrônico de livre acesso demonstrativo detalhado sobre as programações orçamentárias federais voltadas para mulheres. A parceria se estabeleceu de modo que as entidades sociais elaboravam a metodologia (filtro das programações que refletiriam o “orçamento da mulher”) e a repassavam aos gestores do sistema, que, por sua vez, construíam as consultas com funcionalidade de atualização diária e as publicavam no portal do SIGA Brasil.¹¹ A partir dessa iniciativa, centenas de entidades de controle social espalhadas pelo país passaram a ter uma referência comum e de acesso amigável sobre os números do orçamento federal e a orientar suas ações por evidências confiáveis. A parceria durou até que a reforma orçamentária realizada pelo governo federal em 2013 tornasse as ações orçamentárias genéricas e comprometesse a metodologia desenvolvida pelas entidades. A baixa especificidade das ações orçamentárias perdurou e vem se agravando desde então, fazendo com que o caminho da solicitação direta de uma metodologia ao poder executivo fosse a única opção para se obter um demonstrativo do orçamento da mulher nas condições atuais da arquitetura da informação. O Relatório *A Mulher no Orçamento 2021*, pela metodologia que veicula, reinaugura, portanto, a trajetória de produção de evidências orçamentárias sobre as políticas para mulheres, ao tempo em que explicita a necessidade de se rever as práticas da administração pública rumo a um orçamento sensível a gênero e a raça e a premência de se redesenhar a própria arquitetura da informação orçamentária: seus descritores, classificações e codificação.

⁹ A parceria foi liderada pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

¹⁰ O sistema é desenvolvido e gerenciado pela Consultoria de Orçamentos do Senado Federal e pela Secretaria de Tecnologia do órgão (PRODASEN).

¹¹ A mesma linha de trabalho foi aplicada a outras parcerias, resultando na construção e publicação diária de diversos orçamentos temáticos: criança e adolescente, segurança alimentar, meio ambiente, quilombola etc.

MATERIALIDADE DO ORÇAMENTO DA MULHER

O Relatório *A Mulher no Orçamento* apresenta programações orçamentárias nas seguintes áreas de atuação governamental:

Tabela 1 – Áreas de atuação governamental no âmbito do orçamento da mulher

Dimensão	Subfunção	Ação
Saúde	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8585
	ATENÇÃO BÁSICA	219A
	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	20YD
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	6217
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8535
	SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	20YS
	ATENÇÃO BÁSICA	21CE
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8933
	ATENÇÃO BÁSICA	8581
	SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	20AI
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	4324
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	15W0
	ATENÇÃO BÁSICA	2E89
Dimensão	Subfunção	Ação
Assistência	ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	00IN
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8442
	ASSISTÊNCIA AO IDOSO	00H5
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219E
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8446
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219F
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8893
	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	21AR
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20GD
	ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	0E85
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	2589
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20IT
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20GG
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219G	
Dimensão	Subfunção	Ação
Educação	TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	00SB
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	00PI
	ENSINO SUPERIOR	20RK
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RQ
	TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	0515
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0969
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0509
	ENSINO SUPERIOR	8282
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0000
	EDUCAÇÃO INFANTIL	12KU
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RJ
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	2798
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RP
EDUCAÇÃO BÁSICA	20RI	
EDUCAÇÃO INFANTIL	000W	
ENSINO PROFISSIONAL	210T	
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	00PH	
EDUCAÇÃO BÁSICA	0E53	
EDUCAÇÃO INFANTIL	20TR	
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	214V	
TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	0E36	
Dimensão	Subfunção	Ação
Inserção produtiva	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	0281
	ENSINO PROFISSIONAL	20RL
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	0A81
	REFORMA AGRÁRIA	0061
	ENSINO PROFISSIONAL	20RG
	REFORMA AGRÁRIA	21B6
	REFORMA AGRÁRIA	211A
	REFORMA AGRÁRIA	0427
	EXTENSÃO RURAL	210V
	EMPREGABILIDADE	20Z1
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	20Y0
	EMPREGABILIDADE	4786
	Dimensão	Subfunção
Combate à violência	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	14XS
	POLICIAMENTO	21BM
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	218B
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AR
Dimensão	Subfunção	Ação
Outras	DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	8305
	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	20V8
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AU
	ADMINISTRAÇÃO GERAL	6414
	DESPORTO DE RENDIMENTO	20JO
	ADMINISTRAÇÃO GERAL	8249
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AT
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	20I7
Dimensão	Subfunção	Ação
Habituação Saneamento Urbano	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	00AF
	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	00CY
	INFRA-ESTRUTURA URBANA	10S3
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	00CX
	SANEAMENTO BÁSICO URBANO	10S5
	INFRA-ESTRUTURA URBANA	10S6
	ORDENAMENTO TERRITORIAL	8866
	HABITAÇÃO URBANA	8875

Fonte: elaboração da autora a partir das informações do Relatório *A Mulher no Orçamento*.

Aplicada sobre a base de valores autorizados do orçamento, a metodologia apresentada pelo poder executivo produz o valor de R\$ 237,2 bilhões alocados a políticas para as mulheres em 2021 e R\$ 233,4 bilhões em 2022, com variação negativa de 6,4% entre os dois exercícios.

Observe-se, inicialmente, a materialidade dos valores alocados. Para se aferir a materialidade de um agregado orçamentário (sua capacidade de resposta em relação aos problemas a serem tratados) seria necessário cotejar os custos de se alterar o patamar de indicadores-chave relevantes para a política com os montantes autorizados para

programações a ela alocados. A baixa transparência substantiva das ações orçamentárias torna essa análise impraticável com mera manipulação de contas contábeis e estatísticas socioeconômicas, fazendo-se necessário deflagrar, para tal, trabalhosos estudos de caso.

Isso posto, um modo superficial, mas didático de se produzir evidência ágil sobre a materialidade de um agregado orçamentário reside em se dividir o montante alocado pelo universo de beneficiários a serem atendidos no âmbito geral da política. No caso do orçamento da mulher, pode-se dividir o montante total alocado pela quantidade de mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza a serem assistidas, da ordem de 37 milhões no Brasil (dados de 2019). O valor *per capita* obtido é de cerca de R\$ 6.400 por mulher/ano, ou R\$ 530 mensais, ou R\$ 18 diários para prestar-lhe serviços de saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, enfrentamento da violência e acesso a direitos como moradia, transporte, cultura e lazer. Análise valorosa, não abarcada pelo presente artigo, seria cotejar esses valores com dados de orçamento de gênero de outros países de renda média. De todo modo, o baixo montante *per capita*, combinado com o cômputo de despesas de duração continuada voltadas para vários públicos, já permite antever a baixa materialidade das intervenções governamentais para mulheres.

A tabela a seguir detalha o processo orçamentário que resultou nesses valores. O montante alocado em 2021 partiu de proposta do poder executivo no valor de R\$ 220,0 bilhões, que se elevou a R\$ 233 bilhões por força de emendas parlamentares. O mesmo padrão se observou em 2022, com a elevação do valor inicial de R\$ 206,0 bilhões propostos pelo poder executivo para o valor de R\$ 228,3 bilhões aprovados pelo poder legislativo.

Tabela 2 – Desempenho orçamentário das ações integrantes do Relatório A Mulher no Orçamento

Etapa / Ano	2021	2022*	Var. %
PL	220.052.432.477	205.993.766.628	- 6,39
Autógrafo	233.004.822.455	228.328.510.170	- 2,01
Autorizado	237.212.801.205	233.423.848.870	- 1,60

Fonte: SIGA Brasil

* Valores de 2022 até 19 de setembro.

Portanto, a apresentação de emendas parlamentares tem sido etapa relevante na constituição do orçamento da mulher, tendo aportado, entre 2021 e 2022, acréscimo médio de 7,1% sobre a proposta do poder executivo. A diferença entre o valor aprovado pelo poder legislativo e o valor autorizado que consta da base de dados decorre dos efeitos de créditos adicionais aprovados ao longo da execução orçamentária. Nos exercícios de 2021 e 2022, eles responderam por acréscimo médio de 2% sobre a dotação inicial.

Se considerarmos no cálculo dos valores alocados apenas as ações discricionárias, que têm a mulher como alvo da formulação orçamentária, a relevância do parlamento se amplia ainda mais, tendo, por exemplo, elevado de R\$ 7,1 milhões para R\$ 52,5 milhões o montante

autorizado para ações de combate à violência contra a mulher no processo orçamentário para 2022 (tabela 3).

Tabela 3 – Ações de combate à violência contra a mulher em 2022

Ação	PL 2022	Autorizado 2022
14XS	1.091.716	20.050.059
00SN	6.042.868	7.242.868
218B	0	950.000
21AR	0	24.279.550
TOTAL	7.134.584	52.522.477

Fonte: SIGA Brasil

Nos dois exercícios, o aporte mais volumoso do Congresso Nacional se deu por meio de emendas de relator-geral (52%), seguidas de emendas individuais (31%) e emendas de bancada (15%). As comissões têm aportado menos de 3% do montante total de emendas (Tabela 4).

Tabela 4 – Emendas parlamentares apresentadas ao orçamento da mulher em 2021 e 2022

Ano	2021	2022*	Var. %
RP 6 – Emendas Individuais	4.360.350.164	4.835.563.598	10,90
RP 7 – Emendas de Bancada	2.389.080.186	2.024.687.474	- 15,25
RP 8 – Emendas de Comissão	344.658.211	431.785.063	25,28
RP 9 – Emendas de Relator	7.771.122.107	7.890.000.000	1,53

Fonte: SIGA Brasil

* Valores de 2022 até 19 de setembro.

Observe-se, contudo, que a representatividade das emendas de relator-geral e de bancada, mais do que significar opção por recorte de gênero, decorre antes da atuação sobre ações de amplo escopo que têm mulheres como público majoritário na composição demográfica, ou ações para saúde e educação, imputadas genericamente às mulheres. O mesmo acontece em relação a metade do aporte de emendas individuais para o setor de saúde, que decorre de comando constitucional.

TRANSVERSALIDADE E ESPECIFICAÇÃO NO DESENHO DO ORÇAMENTO DA MULHER

A maior parte das ações orçamentárias constantes do Relatório *A Mulher no Orçamento*, como ocorre, de resto, com as ações do orçamento em geral, têm descritores com baixo grau de especificidade – indicam a grande área de atuação na qual incidem, como direitos humanos, saúde, educação e segurança pública, mas pouco informam sobre o objeto, segmento e territórios beneficiados. Essa situação remete a um importante problema de fundo da

governança orçamentária – o de conciliar a flexibilidade gerencial necessária à produção de bons resultados com a transparência, participação democrática e *accountability* do processo decisório. Nos últimos anos, o primeiro tem avançado em detrimento do segundo, sem que mecanismos de equilíbrio entre os dois conjuntos de valões tenham sido estabelecidos.

Nesse cenário, a especificação do que se aloca com determinado recorte de política pública, no governo como um todo e dentro de cada pasta setorial, se torna verdadeiro exercício de investigação profissional, analisando-se com lupa todas as classificações orçamentárias em busca de evidências. O problema se aprofunda para os chamados temas transversais de políticas públicas, como as políticas de gênero, discutidos a seguir.

O recorte de gênero integra aquilo que a literatura de políticas públicas conceitua como temas transversais¹², assim entendidas as matérias que, por seu forte efeito sistêmico, devem presidir as ações de governo como um todo (*whole-of-government*) e cujo desenho e formulação demandam, igualmente, a construção de uma agenda multisetorial¹³. Conforme preconiza a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁴:

mainstreaming a cross-cutting issue is generally understood as a strategy to make that theme an integral dimension of the organisation's design, implementation, monitoring and evaluation of development policies and programmes. It also implies that relevant analyses and studies are conducted as the basis for integrating the cross-cutting issue into the design of policies and programmes.

O tratamento de temas transversais requer coordenação central de governo, figurando a definição e implementação das prioridades transversais entre as funções precípuas do chamado “centro de governo”¹⁵. Significa dizer que, qualquer que seja o foco de um programa governamental, ele deve considerar, em seu desenho e implementação, a promoção das prioridades transversais e a redução de eventuais impactos negativos sobre esses temas prioritários.

A gestão de temas transversais requer, portanto, a mobilização e coordenação de múltiplos atores por meio do uso do poder convocatório do centro de governo (no caso do governo federal, a Presidência da República) ou por meio de atos normativos que concedam prerrogativas especiais ao órgão responsável pelo tema. Em determinados momentos da

¹² <https://www.endvawnow.org/en/articles/1507-cross-cutting-strategic-priorities.html>.

¹³ Outros temas transversais segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são a sustentabilidade ambiental, a governança democrática e a preservação dos direitos humanos (https://read.oecd-ilibrary.org/development/sectors-and-cross-cutting-issues_journal_dev-v3-art19-en#page2).

¹⁴ <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Final%20publication%20version%20of%20the%20%20Lessons%20mainstreaming%20cross%20cutting%20issues.pdf>

¹⁵ Centro de governo é a estrutura voltada a auxiliar de forma permanente e tempestiva o chefe do poder executivo a definir prioridades, coordenar atores, assegurar entregas e realizar comunicação estratégica (<https://www.oecd.org/governance/centres-of-government/>) (<https://www.oecd.org/governance/centres-of-government/>).

história nacional, as políticas para as mulheres estiveram a cargo de unidade administrativa sediada na Presidência da República, a exemplo da Secretaria de Políticas para Mulheres entre 2010 e 2015. A partir de 2019, a agenda passa a integrar um órgão setorial – o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) – sem que a ele se tenha concedido qualquer prerrogativa hierárquica sobre outros setoriais. Por essa razão, o Ministério não exerce qualquer função articuladora, coordenadora ou de monitoramento das ações do orçamento da mulher a cargo de outros órgãos.

Já no campo das atribuições próprias do Ministério, constam ações a cargo de uma unidade administrativa denominada Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que cuida de iniciativas de prestação direta às mulheres, especialmente para combate à violência doméstica. Tal unidade administrativa, porém, não constitui Unidade Orçamentária nem detém recursos vinculados à temática.

De 2019 a 2023, o uso de Unidades Orçamentárias como instrumento de planejamento e gestão de políticas públicas praticamente deixou de ser utilizado no MMFDH, haja vista a concentração dos programas de trabalho e dos recursos alocados em uma única UO – a de Administração Direta do Ministério. Essa UO congrega os programas de trabalho das secretarias temáticas, que tratam de amplo espectro de políticas públicas – para mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, famílias, igualdade racial, juventude, proteção global (direitos humanos, proteção a testemunhas, trabalho escravo, registro civil, desaparecidos e populações em situação de risco). A diversidade de políticas e segmentos abrangidos pelo desenho institucional do Ministério contrasta fortemente com a baixa especificidade da alocação orçamentária por UO no Ministério, como se vê na tabela a seguir:

Tabela 5 – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos 2019-2023 – por UO

UO	PL	Dotação Inicial	Autorizado
MMFDH - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	1.658.409.740	2.413.123.203	2.785.347.461
FUNDO NACIONAL DO IDOSO - FNI	29.954.061	41.707.833	121.733.833
FUNDO NAC. PARA CRIANÇA ADOLESCENTE - FNCA	73.212.794	83.368.048	83.368.048
TOTAL	1.761.576.595	2.538.199.084	2.990.449.342

Fonte: SIGA Brasil

Na média do período, 93,14% dos recursos da pasta se concentra na UO Administração Direta. Os 6,86% restantes se destinam a outras UOs por força de comando legal, por se tratarem de Fundos (FNI e FNCA). A Secretaria de Políticas para as Mulheres, que recebia dotações em anos anteriores a 2019 na condição de UO, incorpora-se à administração direta quando da criação do MMFDH e deixa de ser UO (ainda há resquícios de execução nessa rubrica, sob a forma de Restos a Pagar). A especificação dos recursos alocados a cada recorte de política pública e de segmento beneficiado, como o das mulheres, se transfere, portanto, a

outras classificações orçamentárias – notadamente Subfunção, Programa, Ação e Subtítulo. A classificação institucional perde esse condão.

Mais grave do que isso é o fato de que, como se verá a seguir, a identificação dos recursos que financiam ações para as mulheres só é possível por meio de consulta a um atributo de programação que não foi criado para essa finalidade – o Subtítulo. Em que pese esse atributo ter por intuito identificar a localização territorial da despesa, e, portanto, não dever figurar como filtro para identificação de objeto e beneficiário da ação, na prática passou a ser utilizado com esse objetivo.

De fato, analisando-se o conjunto de ações orçamentárias do MMFDH pelo descritor, identificam-se três ações voltadas às mulheres, todas para combate à violência. Trata-se das ações “00SN - Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres”, “14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres” e “218B - Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres”. As três ações indicariam que o segmento de mulheres teria recebido do MMFDH alocações no volume de R\$ 177,2 milhões entre 2019 e 2022:

Tabela 6 – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos 2019-2023 – por ação

Ação		AUTORIZADO
Finalísticas		1.530.089.440
Ações específicas para mulheres		177.215.813
14XS	IMPLEMENTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E DE CENTROS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES	101.754.596
218B	POLÍTICAS DE IGUALDADE E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	68.218.349
00SN	APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E DE CENTROS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES	7.242.868
Outras finalísticas (idosos, crianças/adolescentes, com deficiência, direitos humanos etc.)		1.352.873.627
Não finalísticas		1.460.359.902
Total		2.990.449.342

Fonte: SIGA Brasil

Ocorre que outra ação, de caráter genérico, também abriga recursos voltados especificamente para mulheres, porém só identificados como tal por meio do Subtítulo. Trata-se da Ação 21AR – “Promoção e defesa de direitos para todos”, que se destina a praticamente todos os públicos-alvo da atuação ministerial. Essa ação contempla subtítulos específicos para mulheres no montante de R\$ 24,8 milhões no período de 2019 a 2022:

Tabela 7 – Ação 21AR – Subtítulos específicos para mulheres – 2019-2022

Subtítulo	PL	Dotação Inicial	Autorizado
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS PARA A SECRETARIA DAS MULHERES - NA BAHIA	0	300.000	300.000
POLÍTICAS PARA AS MULHERES - NO ESTADO DA BAHIA	0	500.000	500.000
POLÍTICAS PARA MULHERES - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	3.000.000	3.000.000
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS PARA A SECRETARIA DAS MULHERES - NA BAHIA	0	0	0
COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, CONSELHO TUTELAR, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, JUVENTUDE, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, PESSOAS IDOSAS, MULHERES - NO ESTADO DO CEARÁ	0	1.000.000	900.000
CONSELHO DE DIREITOS DA MULHER - NO MUNICÍPIO DE VALENÇA - RJ	0	300.000	300.000
CONSELHO TUTELAR; CRIANÇAS E ADOLESCENTES; JUVENTUDE; PESSOAS COM DEFICIÊNCIA; PESSOAS IDOSAS; MULHERES - NO ESTADO DO MARANHÃO	0	2.250.000	150.000
CRIANÇAS, ADOLESCENTES E MULHERES - NO ESTADO DE ALAGOAS	0	600.000	0
CRIANÇAS, JOVENS E MULHERES - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	2.000.000	2.000.000
MULHERES - NO DISTRITO FEDERAL	0	654.000	654.000
MULHERES - NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	0	250.000	250.000
MULHERES - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0	200.000	200.000
MULHERES - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0	200.000	0
MULHERES - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	0	160.000	0
MULHERES - NO ESTADO DO PARÁ	0	400.000	400.000
MULHERES - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	3.300.000	3.300.000
MULHERES - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	0	300.000	300.000
MULHERES - NO MUNICÍPIO DE CARUARU - PE	0	1.000.000	1.000.000
MULHERES - NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - RJ	0	500.000	500.000
MULHERES E JOVENS - NO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA - BA	0	100.000	100.000
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	267.000	267.000
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	1.600.000	1.850.000
MULHERES INDÍGENAS - NO ESTADO DO ACRE	0	1.940.000	0
MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	200.000	200.000
MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES - NO ESTADO DA BAHIA	0	270.000	270.000
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MULHERES - NO DISTRITO FEDERAL	0	550.000	550.000
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E MULHERES - NO MUNICÍPIO DE NATAL - RN	0	150.000	150.000
PESSOAS IDOSAS E MULHERES - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0	1.000.000	880.000
POLÍTICAS PARA AS MULHERES - NO ESTADO DA BAHIA	0	0	0

Subtítulo	PL	Dotação Inicial	Autorizado
POLÍTICAS PARA MULHERES - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	0	0
PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA MMULHERES - NO DISTRITO FEDERAL	0	350.000	500.000
COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, CONSELHO TUTELAR, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, JUVENTUDE, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, PESSOAS IDOSAS, MULHERES - NO ESTADO DE MINAS GERAIS.	0	390.000	390.000
COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, CONSELHO TUTELAR, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, JUVENTUDE, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, PESSOAS IDOSAS, MULHERES - NO ESTADO DO CEARÁ	0	819.682	819.682
COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, CONSELHO TUTELAR, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, PROTEÇÃO GLOBAL, FAMÍLIA, JUVENTUDE, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, PESSOAS IDOSAS E MULHERES - NO ESTADO DO CEARÁ	0	1.000.000	1.000.000
MULHERES - NACIONAL	0	100.000	100.000
MULHERES - NO DISTRITO FEDERAL	0	400.000	400.000
MULHERES - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0	600.000	250.000
MULHERES - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	0	100.000	100.000
MULHERES - NO ESTADO DE SÃO PAULO	0	635.546	635.546
MULHERES - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	0	500.000	500.000
MULHERES - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0	500.000	500.000
MULHERES - NO MUNICÍPIO DE GRAVATÁ - PE	0	150.000	150.000
JUVENTUDE, IDOSO, MULHER, CRIANÇA - NACIONAL	0	650.000	613.322
PESSOAS IDOSAS, CRIANÇAS E ADOLESCENTES, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, MULHERES, COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, CONSELHO TUTELAR - NO ESTADO DO CEARÁ	0	300.000	300.000
Total	0	29.486.228	24.279.550
OUTROS SUBTÍTULOS	185.327.477	546.222.499	547.165.548
TOTAL	185.327.477	575.708.727	571.445.098

Fonte: SIGA Brasil

Portanto, agregando-se as Ações específicas para mulheres com os Subtítulos voltados a mulheres na ação genérica 21AR, tem-se montante total de R\$ 201,5 milhões para políticas para mulheres no período.

Observe-se, pelas colunas de PL e Dotação Inicial da tabela acima, que o uso de Subtítulo para identificar as dotações específicas para mulheres, como para outras políticas e segmentos de beneficiários, foi introduzido pelo Poder Legislativo, em face da necessidade dos parlamentares de definir o destino de suas emendas. O caráter genérico das ações orçamentárias tem por efeito cercear a transparência não apenas para sociedade, como para os próprios tomadores de decisão no parlamento.

Se a mesma pesquisa tivesse sido feita por Subfunção, atributo esse destinado exatamente a identificar as políticas públicas no orçamento, nenhum valor teria sido identificado para mulheres, conforme se vê na tabela a seguir:

Tabela 8 – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos 2019-2023 – por Subfunção

SUBFUNÇÃO	AUTORIZADO
<i>Finalísticas</i>	1.457.692.436
DIREITOS DA CIDADANIA - DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	1.054.905.939
ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	175.490.176
ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASSISTÊNCIA AO IDOSO	162.736.356
SAÚDE - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	45.000.000
ASSISTÊNCIA SOCIAL - ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	7.239.618
SAÚDE - ATENÇÃO BÁSICA	7.625.771
TRABALHO - PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	4.694.576
<i>Não finalísticas</i>	1.532.756.906
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	844.535.822
ADMINISTRAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO GERAL	598.707.707
ENCARGOS ESPECIAIS - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	72.423.928
ADMINISTRAÇÃO - COMUNICAÇÃO SOCIAL	16.180.165
PREVIDÊNCIA SOCIAL - PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO	532.838
ENCARGOS ESPECIAIS - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	376.446
Total	2.990.449.342

Fonte: SIGA Brasil

Assim como a classificação institucional, também o atributo de Subfunção vem-se fragilizando como mecanismo de especificação das dotações por política pública e segmento beneficiado. Enquanto as subfunções associadas a públicos específicos (criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, trabalhador) não chegam a 30% do volume total autorizado para as subfunções finalísticas do MMFDH, a subfunção genérica “Direitos da Cidadania” mobiliza mais de 70% no período. Ademais, nenhuma subfunção específica há para o segmento das mulheres.

Já se a pesquisa tivesse sido feita utilizando-se a classificação por Programa, conceito dedicado a identificar o conjunto articulado de ações para a obtenção de um objetivo de política pública, verificar-se-ia que apenas 21,8% das dotações contempla valores autorizados para programas finalísticos voltados a segmentos específicos, ficando 78,2% alocados ao programa genérico “5034 – Proteção a Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa Dos Direitos Humanos Para Todos”. Especificamente para as mulheres, só é possível identificar o Programa “2016 - Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia” até 2019, que obteve, nesse ano, dotação autorizada de R\$ 60,3 milhões no período. Como vimos, porém, outras dotações para o combate à violência constaram do programa

genérico ao longo do período, localizadas em atributos de baixo grau de visibilidade nos demonstrativos orçamentários. Nenhum programa específico para mulheres foi previsto a partir de 2020.

Tabela 9 – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos 2019-2023 – por Programa

Programa		Autorizado
TOTAL		2.990.449.342
<i>Finalísticos</i>		1.469.518.266
5034	PROTECAO A VIDA, FORTALECIMENTO DA FAMILIA, PROMOCAO E DEFES	1.149.464.956
2062	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	155.623.041
2064	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	68.148.750
2016	POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E AUTONOMIA	60.349.811
2044	PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA JUVENTUDE	19.030.611
2034	PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SUPERAÇÃO DO RACISMO	9.484.479
2063	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	7.239.618
2081	JUSTIÇA, CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA	177.000
<i>Não finalísticos</i>		1.520.931.076
0999	RESERVA DE CONTINGENCIA	710.907.632
0032	PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO PODER EXECUTIVO	469.535.500
2134	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	140.135.919
0909	OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	134.164.059
0901	OPERACOES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENCAS JUDICIAIS	65.225.344
0910	OPERAÇÕES ESPECIAIS: PARTIC. EM ORGANISMOS E ENTIDADES NACIONAIS E INTERNAC	869.600
0089	PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	93.022

Fonte: SIGA Brasil

De fato, a partir de 2020, ações de combate à violência passaram a constar do programa genérico retromencionado (Programa 5034). Ainda que se consiga captar essa mudança de classificação, o valor obtido agregando-se as ações dos dois programas só chegaria ao montante de R\$ 177,2 milhões entre 2019 e 2022.

Tabela 10 – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos 2019-2023 – por Programa/Ação

Ano	Programa	Ação	Autorizado
2019	2016	14XS	19.231.462
		218B	41.118.349
2020	5034	14XS	62.473.075
		218B	24.650.000
2021	5034	14XS	20.050.059
		218B	1.500.000
		00SN	7.242.868
2022	5034	218B	950.000
TOTAL			177.215.813

Fonte: SIGA Brasil

O valor equivocadamente seria obtido por qualquer analista que, seguindo a lógica mais prístina, passasse ao largo dos subtítulos da ação genérica 21AR, deixando, portanto, de filtrar os R\$ 24,3 milhões adicionais. Donde se conclui que essa arquitetura da informação não obstrui apenas a transparência orçamentária para leigos. Ela dificulta a compreensão mesmo por aqueles que detêm conhecimento das classificações orçamentárias.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA MULHER EM 2021 E 2022

Por decorrer de ações majoritariamente obrigatórias, a execução orçamentária das ações listadas no Relatório *A Mulher no Orçamento* se mostra elevada nos exercícios de 2021 e 2022 (este até o mês de setembro de 2022), com percentuais de empenho, liquidação e pagamento em 2021 superiores a 90% e volumes de pagamentos de exercícios anteriores inferior a 10%. Quando se consideram as dotações de vários exercícios, acumuladas em Restos a Pagar inscritos, o desempenho é de 86% em 2021 e encontra-se em 63% até setembro de 2022.

Tabela 11 – Execução orçamentária do orçamento da mulher em 2021 e 2022

Etapa / Ano	2021	2022*	Var. %
Autorizado	237.212.801.205,00	233.423.848.870,00	- 1,60
Empenhado	235.856.816.490,45	198.962.555.434,42	- 15,64
Liquidado	216.871.296.798,51	150.216.378.152,23	- 30,73
Pago	213.907.243.677,48	149.254.936.702,40	- 30,22
RP Pago	14.508.123.386,81	17.601.904.783,13	21,32
RP Inscrito	27.088.234.855,25	33.199.891.385,16	22,56

Fonte: SIGA Brasil

O desempenho orçamentário se reduz substancialmente quando se analisam separadamente as despesas primárias discricionárias por ação, sobretudo as relativas a

projetos como os da Casa da Mulher Brasileira, que tiveram valores nulos de liquidação e pagamento em 2021 e 2022, e 15% de restos a pagar pagos.

De fato, considerando-se as 4 principais ações que contemplam recursos para combate à violência contra a mulher (00SN, 14XS, 218B e 21AR), verifica-se baixo desempenho no período 2019-2022. As Ações 14XS e 00SN (que têm o mesmo objeto de construção da Casa da Mulher Brasileira e implantação de centros de referência) tiveram valores autorizados de R\$ R\$ 109 milhões no período, dos quais foram liquidados e pagos (indicadores de execução efetiva) apenas R\$ 16 milhões, computando-se inclusive restos a pagar pagos (Figura 2).

Figura 2 – Desempenho orçamentário das ações para construção da Casa da Mulher Brasileira e implantação de centros de referência, de 2019 a 2022



Fonte: SIGA Brasil (www.sigabrasil.gov.br)

Considerando-se apenas os exercícios de 2021 e 2022, o percentual de execução se eleva, com valores pagos (mais restos a pagar pagos) de R\$ 15,7 milhões sobre valores autorizados de R\$ 27,3 milhões (57%). Ainda assim, tanto a materialidade quanto o desempenho orçamentário permanecem baixos, o que parece levantar um paradoxo: se os recursos são módicos ante as necessidades a suprir, não deveria a execução ser elevada? A explicação se encontra em fatores relacionados tanto a deficiências no desenho das políticas (projetos com objeto, escopo, requisitos e especificações técnicas desconectadas das reais condições de implementação) quanto a questões de processo de gestão (relativas a liderança superior, coordenação entre atores e incentivos ao desempenho) e falta de capacidade governativa (equipes, recursos e conhecimento). Pode-se inclusive hipotetizar que a baixa materialidade contribui para o baixo desempenho.

A Ação 218B (Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres) foi, dentre as ações específicas para mulheres, a que apresentou melhor desempenho no período, por força de sua natureza legal: exceto no exercício de 2019, todas as dotações dessa ação foram

oriundas de emendas parlamentares, a maior parte de caráter impositivo. O percentual empenhado/autorizado foi, em média, superior a 95% entre 2019 e 2021 e se encontrava, no exercício de 2022, no patamar de 37% até 01/10/2022.

Tabela 12 – Execução da Ação 218B

Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres

Ano	PL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago	RP Inscrito
2019	25.067.100	34.592.095	41.118.349	38.655.080	27.500.176	27.500.176	17.382.907	19.934.583
2020	0	24.900.000	24.650.000	24.397.734	7.341.286	7.291.132	5.384.060	13.600.319
2021	0	2.580.000	1.500.000	1.400.000	500.000	500.000	13.966.503	25.124.284
2022	0	1.050.000	950.000	350.000	0	0	1.324.961	11.216.278

Fonte: SIGA Brasil

Contudo, o indicador de efetiva entrega (liquidado) sinaliza desempenho significativamente menor da execução orçamentária: o percentual médio do liquidado/autorizado é de 43,3% de 2019 a 2021 e se situa em 0% em 2022, até 01/10/2022. Também na aferição plurianual do desempenho da Ação 218B, verifica-se execução muito baixa: o percentual dos valores pagos sobre os valores autorizados de todos os anos apresentou média de 57,2% de 2019 a 2021 e se encontra em 10,9% em 2022, até 01/10/2022.

Tabela 13 – Execução plurianual da Ação 218B – 2019 a 2022

Ano	Autorizado + RP Inscrito	Pago + RP Pago	%
2019	61.052.932	44.883.083	73,5%
2020	38.250.319	12.675.192	33,1%
2021	26.624.284	14.466.503	54,3%
2022	1.324.961	12.166.278	10,9%
Média (2019-2022)	41.975.845	24.008.260	57,2%

Fonte: SIGA Brasil

Por fim, analisando-se os Subtítulos específicos para mulheres da Ação 21AR (Promoção e defesa de direitos para todos) tem-se perfil de execução aquém do satisfatório, como demonstram os indicadores a seguir. Embora 68% das dotações desses subtítulos sejam oriundas de emendas parlamentares e, portanto, impositivas em sua maioria, o percentual de valores empenhados sobre os valores autorizados foi de 79,3% entre 2019 e 2022 (dados até 01/10/2022).

Tabela 14 – Execução da Ação 21AR para Subtítulos específicos para mulheres**Promoção e defesa de direitos para todos – 2019-2022**

PL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
185.327.477	575.708.727	571.445.098	453.208.946	89.785.565	88.157.698

Fonte: SIGA Brasil

Quando se analisam os valores liquidados sobre os autorizados, o desempenho cai a 15,7% no período. Mesmo se considerarmos os valores liquidados sobre os empenhados apenas, o desempenho na execução é inferior a 20%.

COMPARATIVO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DE 2021 A 2023 PARA O ORÇAMENTO DA MULHER

Os valores propostos para o orçamento da mulher nos exercícios de 2021 a 2023, utilizando-se a metodologia adotada no Relatório, gera o seguinte cenário:

Tabela 15 – Comparativo das propostas orçamentárias das ações constantes do Relatório “A Mulher no Orçamento”

2021	2022	Var. % (2022/2021)	2023	Var. % (2023/2022)
220.052.432.477	205.993.766.628	-6,4	227.108.439.055	10,3

Fonte: SIGA Brasil

Após decréscimo de 6,4% entre 2021 e 2022, a proposta orçamentária para 2023 apresentou acréscimo de 10,3% sobre o valor proposto em 2022 e 3,2% em relação a 2021. Os maiores acréscimos foram nas ações do Pronaf, Benefício de Prestação Continuada e Complementação do Fundeb. Os maiores decréscimos foram nas ações de alimentação escolar, habitação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

As tabelas a seguir apresentam o comparativo 2021 a 2013 por dimensão de política pública. A dimensão com maior materialidade é a de assistência social (Tabela 5), que inclui BPC, RMV e transferência de renda, entre outras ações, montando a R\$ 86 bilhões em média (ou 39,6% do montante médio dos três exercícios). A variação da proposta orçamentária de 2023 em relação a 2022 é expressiva, em média de 15,5%, mas centrada no BPC, por força do crescimento vegetativo na quantidade de beneficiários e da variação do salário mínimo.

Tabela 16 – Comparativo das propostas orçamentárias 2021 a 2023 para a dimensão “assistência”

Dimensão	Subfunção	Ação	PL 2021	PL 2022	Var. %	PL 2023	Var. %
Assistência	ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	00IN	36.456.735.156	39.703.498.714	8,9	46.303.274.590	16,6
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8442	34.858.183.958	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	ASSISTÊNCIA AO IDOSO	00H5	28.245.608.749	32.137.551.514	13,8	37.857.360.073	17,8
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219E	648.552.041	638.552.040	- 1,5	31.927.602	- 95,0
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8446	550.770.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219F	327.000.000	327.000.000	0,0	16.350.000	- 95,0
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8893	67.958.520	68.132.772	0,3	3.317.883	- 95,1
	ASSISTÊNCIA A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	21AR	41.504.994	54.259.145	30,7	56.186.914	3,6
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20GD	25.300.000	25.300.000	0,0	1.265.000	- 95,0
	ASSISTÊNCIA AO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	0E85	12.000.000	12.000.000	0,0	12.000.000	0,0
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	2589	9.238.980	9.238.980	0,0	8.536.949	- 7,6
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20IT	7.801.034	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	20GG	6.984.558	6.984.557	- 0,0	6.984.557	0,0
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	219G	1.720.000	1.720.000	0,0	50.000	- 97,1
TOTAL			101.259.357.990	72.984.237.722	- 27,9	84.297.253.568	15,5

Fonte: SIGA Brasil

Em segundo lugar, encontram-se as ações da dimensão “saúde”, alcançando o montante médio de R\$ 78 bilhões (ou 36% do montante médio dos três exercícios). Entre 2022 e 2023 as propostas orçamentárias se mantiveram estáveis nessa categoria, com acréscimo de 0,4%.

Tabela 17 – Comparativo das propostas orçamentárias 2021 a 2023 para a dimensão “saúde”

Dimensão	Subfunção	Ação	PL 2021	PL 2022	Var. %	PL 2023	Var. %
Saúde	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8585	51.651.867.894	53.568.579.729	3,7	57.777.886.144	7,9
	ATENÇÃO BÁSICA	219A	20.065.440.000	21.260.000.000	6,0	19.018.000.000	- 10,5
	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	20YD	1.581.005.000	1.665.000.000	5,3	725.373.716	- 56,4
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	6217	1.065.100.000	1.100.100.000	3,3	1.158.300.000	5,3
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8535	520.190.000	520.200.000	0,0	202.328.036	- 61,1
	SUORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	20YS	429.945.983	444.940.983	3,5	176.712.477	- 60,3
	ATENÇÃO BÁSICA	21CE	243.750.000	243.750.000	0,0	109.960.889	- 54,9
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	8933	169.400.000	169.400.000	0,0	160.010.048	- 5,5
	ATENÇÃO BÁSICA	8581	96.000.000	96.000.000	0,0	37.202.627	- 61,2
	SUORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	20AI	28.000.000	28.000.000,0	0,0	28.000.000	0,0
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	4324	17.500.000	17.500.000	0,0	8.138.075	- 53,5
	ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	15W0	1.000.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	ATENÇÃO BÁSICA	2E89	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TOTAL			75.869.198.877	79.113.470.712	4,3	79.401.912.012

Fonte: SIGA Brasil

Na sequência situam-se as ações da dimensão “educação”, respondendo por 21% do montante médio dos três exercícios, ou R\$ 45 bilhões. A elevação entre as propostas para 2022 e 2023, de 18,6%, se concentra principalmente na ação de complementação do FUNDEB, que se elevará anualmente em 2 pontos percentuais, conforme Emenda Constitucional 108/2020, até atingir o patamar de 23% a partir de 2026.

Tabela 18 – Comparativo das propostas orçamentárias 2021 a 2023 para a dimensão “educação”

Dimensão	Subfunção	Ação	PL 2021	PL 2022	Var. %	PL 2023	Var. %
Educação	TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	00SB	19.604.390.150	30.082.944.155	53,5	39.950.708.661	32,8
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	00PI	4.059.564.405	3.961.919.119	- 2,4	3.961.907.292	- 0,0
	ENSINO SUPERIOR	20RK	3.694.415.291	3.735.377.063	1,1	3.673.146.736	- 1,7
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RQ	2.485.100.001	2.587.873.449	4,1	2.353.230.247	- 9,1
	TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	0515	1.932.292.336	2.029.937.622	5,1	2.029.949.449	0,0
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0969	772.038.385	772.038.385	0,0	772.038.385	0,0
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0509	732.830.108	664.587.867	- 9,3	29.160.974	- 95,6
	ENSINO SUPERIOR	8282	468.241.617	603.457.730	28,9	500.790.136	- 17,0
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0000	308.067.339	471.565.569	53,1	522.771.726	10,9
	EDUCAÇÃO INFANTIL	12KU	222.000.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RJ	118.465.644	136.965.036	15,6	6.435.539	- 95,3
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	2798	101.677.800	101.677.800	0,0	2.660.644	- 97,4
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RP	98.000.000	119.145.964	21,6	3.457.299	- 97,1
	EDUCAÇÃO BÁSICA	20RI	54.870.717	56.420.172	2,8	57.371.335	1,7
	EDUCAÇÃO INFANTIL	00OW	54.744.393	51.000.000	- 6,8	2.590.183	- 94,9
	ENSINO PROFISSIONAL	210T	9.405.783	17.935.268	90,7	4.000.000	- 77,7
	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	00PH	9.133.237	26.078.624	185,5	16.133.333	- 38,1
	EDUCAÇÃO BÁSICA	0E53	3.000.000	10.000.000	233,3	425.000	- 95,8
	EDUCAÇÃO INFANTIL	20TR	3.000.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	214V	1.366.765	12.902.698	844,0	692.000	- 94,6
TRANSFERÊNCIAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	0E36	10.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0	
TOTAL			34.732.613.971	45.441.826.521	30,8	53.887.468.939	18,6

Fonte: SIGA Brasil

A tabela a seguir apresenta o comparativo das propostas orçamentárias para as dimensões “inserção produtiva”, “habitação, saneamento e urbanismo”, “combate à violência” e “outras”, que, juntas, respondem por apenas 3,4% do valor médio das dotações propostas no âmbito do orçamento da mulher:

Tabela 19 – Comparativo das propostas orçamentárias 2021 a 2023 para as dimensões “inserção produtiva”, “habitação, saneamento e urbanismo”, “combate à violência” e “outras”

Dimensão	Subfunção	Ação	PL 2021	PL 2022	Var. %	PL 2023	Var. %
Inserção produtiva	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	0281	3.386.846.738	4.138.613.944	22,2	6.550.396.317	58,3
	ENSINO PROFISSIONAL	20RL	1.488.672.842	1.781.303.861	19,7	1.682.921.833	- 5,5
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	0A81	370.000.000	370.000.000	0,0	370.000.000	0,0
	REFORMA AGRÁRIA	0061	78.823.333	480.612.249	509,7	396.124.173	- 17,6
	ENSINO PROFISSIONAL	20RG	44.722.206	109.743.037	145,4	90.103.375	- 17,9
	REFORMA AGRÁRIA	21B6	31.102.630	30.580.500	- 1,7	10.022.874	- 67,2
	REFORMA AGRÁRIA	211A	22.394.988	66.736.198	198,0	7.869.536	- 88,2
	REFORMA AGRÁRIA	0427	16.216.355	64.975.190	300,7	48.224.134	- 25,8
	EXTENSÃO RURAL	210V	14.041.326	12.836.326	- 8,6	13.663.153	6,4
	EMPREGABILIDADE	20Z1	7.151.009	22.241.008	211,0	24.000.000	7,9
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA	20Y0	2.866.000	3.765.342	31,4	3.421.844	- 9,1
	EMPREGABILIDADE	4786	150.000	156.000	4,0	158.015	1,3
TOTAL			5.462.987.427	7.081.563.655	29,6	9.196.905.254	29,9
Habitação Saneamento Urbanismo	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	00AF	1.823.430.353	728.868.238	- 60,0	34.184.614	- 95,3
	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	00CY	354.483.595	273.631.504	- 22,8	38.448.000	- 85,9
	INFRA-ESTRUTURA URBANA	10S3	118.000.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	00CX	107.607.297	27.900.258	- 74,1	100.000	- 99,6
	SANEAMENTO BÁSICO URBANO	10S5	53.452.750	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	INFRA-ESTRUTURA URBANA	10S6	10.191.785	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	ORDENAMENTO TERRITORIAL	8866	10.000.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	HABITAÇÃO URBANA	8875	500.000	0,0	- 100,0	0,0	0,0
TOTAL		2.477.665.780	1.030.400.000	- 58,4	72.732.614	- 92,9	
Combate à violência	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	20I7	8.400.000	9.376.444	11,6	8.958.018	- 4,5
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	14XS	1.091.716	0,0	- 100,0	0,0	0,0
	POLICIAMENTO	21BM	1.000.000	1.000.000	0,0	1.000.000	0,0
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	218B	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TOTAL		10.491.716	10.376.444	- 1,1	9.958.018	- 4,0
Outras	DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	8305	125.000.000	180.000.000	44,0	69.754.926	- 61,2
	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	20V8	51.186.513	63.306.551	23,7	87.000.000	37,4
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AU	31.500.000	32.748.235	4,0	33.000.000	0,8
	ADMINISTRAÇÃO GERAL	6414	21.038.965	44.973.635	113,8	42.850.570	- 4,7
	DESPORTO DE RENDIMENTO	20JO	4.000.000	4.000.000	0,0	4.000.000	0,0
	ADMINISTRAÇÃO GERAL	8249	4.000.000	3.825.747	- 4,4	3.599.203	- 5,9
	DIREITOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E DIFUSOS	21AT	3.391.238	3.037.406	- 10,4	2.003.951	- 34,0
	TOTAL		240.116.716	331.891.574	38,2	242.208.650	- 27,0

Fonte: SIGA Brasil

Chamam atenção, nesse grupo, dois aspectos. Primeiro, a eliminação gradual de dotações para habitação, saneamento e ordenamento territorial desde 2021, que praticamente se anulam na proposta orçamentária para 2023. Segundo, mais do que as sucessivas reduções das dotações para combate à violência contra a mulher, destaca-se a baixa materialidade dos valores alocados, que não ultrapassam o montante médio de R\$ 10,5 milhões, equivalente a meros R\$ 1,8 mil por município/ano.

No caso da proposta orçamentária para o MMFDH, os valores para 2023 são as seguintes ações e dotações:

Tabela 20 – Proposta orçamentária do MMFDH – PLOA 2023 por ação

Ação		PL
<i>Finalísticas</i>		155.242.360,00
21AR	PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS PARA TODOS	56.186.914,00
21AQ	PROTEÇÃO DO DIREITO À VIDA	39.946.564,00
21AU	OPERACIONALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA INTEGRADO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - SINDH	33.000.000,00
00SN	APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E DE CENTROS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	13.000.000,00
0734	INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	4.768.084,00
21AS	FORTALECIMENTO DA FAMÍLIA	4.736.847,00
21AT	APOIO NO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS E COMISSÕES DE DIREITOS HUMANOS	2.003.951,00
00SO	APOIO À CONSTRUÇÃO, REFORMA, EQUIPAGEM E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	1.500.000,00
0083	INDENIZAÇÃO A FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS EM RAZÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES POLÍTICAS (LEI Nº 9.140, DE 1995)	100.000,00
<i>Não finalísticas</i>		172.686.627,00
TOTAL		327.928.987,00

Fonte: SIGA Brasil

Uma única ação específica recursos para as mulheres. Trata-se da Ação 00SN, com valor proposto de R\$ 13 milhões. Embora esse valor seja o dobro do valor da ação em 2022, é notória sua baixa materialidade, agravada pelo fato de que a ação genérica 21AR não traz, nem mesmo no nível de Subtítulo, qualquer montante adicional explicitamente alocado a mulheres. A exemplo de anos anteriores, são as emendas parlamentares que aportam recursos adicionais nessa ação, recorrendo a Subtítulos.

A própria dotação global do MMFDH para 2023 é inferior tanto à média histórica de 2020-2022 quanto à média do valor empenhado nesse período:

Tabela 21 – Orçamento do MMFDH – 2019-2023 por Ação

Ano	PL (R\$)	Empenhado (R\$)
2019	0,00	435.941.466,43
2020	357.269.872,00	701.760.463,01
2021	314.025.009,00	445.324.826,36
2022	762.352.727,00	340.125.983,13
2023	327.928.987,00	0,00
Média	440.394.148,75	371.802.818,12

Fonte: SIGA Brasil

Enquanto PLOA 2023 propõe R\$ 327,9 milhões para o Ministério, a média no período 2020-2022 foi de R\$ 478 milhões e a média de empenhos realizados foi de R\$ 496 milhões (até 01/10/2022).

A tabela a seguir compara os valores propostos e autorizados de 2022 e 2023 para as ações de combate à violência contra a mulher:

Tabela 22 – Comparativo dos valores propostos e alocados a ações de combate à violência contra a mulher no MMFDH

Ação	PL 2022	Autorizado 2022	PL 2023
14XS	1.091.716	20.050.059	0
00SN	6.042.868	7.242.868	13.000.000
218B	0	950.000	0
21AR	0	24.279.550	0
TOTAL	7.134.584	52.522.477	13.000.000

Fonte: SIGA Brasil

Os dados permitem derivar três conclusões:

- A proposta para combate à violência em 2023 continua apresentando baixíssima materialidade (R\$ 13 milhões);
- Quem financiou mais consistentemente a agenda orçamentária do combate à violência foi o poder legislativo: em 2022, elevou os recursos de R\$ 7,1 milhões para 52,5 milhões;
- O corte na proposta de 2023, em relação aos valores autorizados em 2022, foi de 75%.

RESPONSIVIDADE DO ORÇAMENTO BRASILEIRO A EQUIDADE DE GÊNERO SEGUNDO O PEFA

O Programa *Accountability Financeira e de Despesas Públicas* (PEFA) é uma parceria entre diversas instituições internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e outras) voltada a avaliar o desempenho da gestão financeira dos países com base em 31 indicadores. Um dos produtos do PEFA é a avaliação de responsividade dos orçamentos nacionais a equidade de gênero (GRPFM, em inglês), abrangendo não apenas os dados, mas também estruturas, processos e sistemas e analisando todo o ciclo orçamentário. A seguir se comenta a situação do orçamento federal do Brasil segundo os 9 critérios utilizados pelo PEFA.

GRPFM-1 Análise de Impacto de Gênero nas Propostas Orçamentárias

Considerando-se que mudanças nas políticas públicas têm impactos diferentes para homens e mulheres e para subgrupos dessas categorias, este critério visa aferir se o governo adota mecanismos para evitar impactos negativos na equidade de gênero ao propor dotações orçamentárias. Para tanto, seria necessário identificar quem são os beneficiários de cada política pública constante do orçamento e, para cada uma, obter dados desagregados por sexo.

Há duas instâncias a considerar para observância desse critério.

A primeira diz respeito à elaboração do projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de créditos adicionais: o governo realiza análise do impacto das propostas de despesas e receitas (e suas variações) sobre os beneficiários durante a preparação do orçamento? Para aferir esse ponto, as bases orçamentárias e documentos de referência, como as mensagens presidenciais de encaminhamento das propostas orçamentárias e as Informações Complementares ao PLOA, encaminhadas regularmente ao Congresso Nacional em cumprimento às LDOs, são as principais fontes para se analisar. Em nenhum deles se encontram informações e avaliações de impacto de gênero ou de outros temas de políticas públicas, formalmente estruturadas. Uma possível iniciativa do Poder Legislativo seria a inclusão da referida avaliação de impacto no rol de Informações Complementares previstas na LDO.

A segunda instância diz respeito a propostas de criação ou alteração de despesas e receitas continuadas pelo Poder Executivo: o governo elabora análises de impacto de gênero para as propostas a serem deliberadas pelo Presidente da República ou pelo Congresso Nacional? Para aferir esse ponto, é relevante analisar não apenas as mensagens presidenciais que encaminham propostas ao Congresso Nacional, como também o teor de normativos como o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, e suas alterações, que “estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado”. O Decreto não faz menção a avaliação de impacto de gênero ou de qualquer outro tema transversal. Porém, confere à Casa Civil as prerrogativas de: requerer ao órgão proponente a análise prévia de impacto da proposta de ato normativo; e estabelecer a metodologia a ser utilizada para a análise prévia de impacto da proposta de ato normativo (art. 24, III). Portanto, já há mecanismos instituídos para que se realizem as avaliações de impacto. A aplicação desses mecanismos, porém, fica ao alvedrio do Poder Executivo.

Uma possibilidade sob a governança do Poder Legislativo, seguindo princípios e boas práticas internacionais, é estabelecer, em normativo legal, as prioridades transversais a serem contempladas no desenho, na implementação e na avaliação de impacto tanto para os atos editados pelo Poder Executivo quanto para as propostas sob deliberação do Poder Legislativo. Tais temas poderiam compreender a equidade de gênero e raça, a proteção de direitos humanos, a sustentabilidade ambiental e a transformação digital.

GRPFM–2 Gestão de Investimentos Públicos Responsiva a Gênero

Este critério afere se o governo considera os impactos de gênero como parte da avaliação das propostas de investimentos públicos, na análise econômica e nos estudos de viabilidade. Por exemplo, investimentos em espaços para atividades físicas impactarão diversamente mulheres e homens em função da iluminação e segurança e impactarão diferentemente mulheres jovens e idosas em função da localização e acessibilidade. Por projetos de investimentos relevantes, para fins de realização da análise de impacto de gênero segundo o PEFA, entendem-se os investimentos: (a) cujo custo global seja igual ou superior a 1% do orçamento anual total; e (b) que estejam entre os 10 maiores projetos de cada uma das 5 maiores unidades orçamentárias do governo federal, por volume de despesas de investimento. Também se incluem nesse rol os investimentos financiados por meio de parcerias público-privadas.

Não se tem conhecimento de que tal análise seja feita no governo federal.

GRPFM–3 Orientações Orçamentárias Responsivas a Gênero

Este critério afere se as diretrizes emanadas do governo para orientar os órgãos na preparação e gestão dos orçamentos requerem a prestação de informações sobre impactos de gênero das propostas de despesas e se essas informações contêm dados desagregados por sexo para as metas de produtos e resultados.

No caso brasileiro, tais orientações deveriam constar do Manual Técnico do Orçamento (MTO), anualmente publicado pela Secretaria de Orçamento Federal. Não há qualquer teor dessa natureza no MTO.

GRPFM–4 Documentação da Proposta Orçamentária Responsiva a Gênero

Este critério avalia se os documentos relativos à proposta orçamentária incluem informação sobre prioridades de gênero e medidas orçamentárias voltadas a promover a equidade de gênero. A mensagem presidencial e outros documentos explicativos da proposta orçamentária devem prover um sumário das políticas prioritárias para promover a equidade de gênero, das medidas orçamentárias propostas com essa finalidade e dos impactos esperados sobre a igualdade de gênero.

Como mencionado anteriormente, não se encontra tal teor nas mensagens presidenciais ou nas Informações Complementares da proposta orçamentária anual do governo federal.

GRPFM–5 Informação sobre Desempenho de Serviços Públicos por Sexo

Este critério avalia se a proposta orçamentária, sua documentação de suporte e os relatórios de monitoramento e avaliação do orçamento fornecem informação sobre o desempenho dos programas finalísticos de governo desagregada por sexo, tanto para as metas planejadas quanto as metas atingidas.

Os demonstrativos da lei orçamentária anual trazem as metas físicas associadas às dotações orçamentárias aprovadas. As unidades de medida, contudo, costumam ser pouco informativas, usando métricas como “projeto apoiado”, “ente federativo apoiado” e “estrutura implantada”. Nenhuma delas é desagregada por gênero ou por detalhamento dos segmentos da sociedade atendidos. Outra lacuna é a indisponibilidade de dados sobre as metas físicas realizadas no curso das programações orçamentárias. Existia um sistema chamado Sigplan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento que possuía dados de metas físicas. Esse sistema foi descontinuado e há expectativa de que o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Poder Executivo tenha, no futuro, módulo de acompanhamento da execução física das programações orçamentárias. Os relatórios de avaliação de programas, na medida em que sejam elaborados e publicados, tampouco veiculam dados desagregados.

GRPFM-6 Mapeamento da Despesa Orçamentária para Equidade de Gênero

Este critério avalia se o governo tem mecanismos para mapear despesas com impacto sobre a equidade de gênero ao longo dos processos de elaboração, execução e prestação de contas do orçamento. Essas despesas não se restringem àquelas explicitamente destinadas a políticas de gênero (como o orçamento do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos – MMFDH – ou o Programa de combate à violência contra a mulher), mas também, entre outras, despesas voltadas para:

- Igualdade de oportunidades no mercado de trabalho (licença-maternidade, auxílio-creche, combate a assédio e violência sexual, educação de meninos e homens contra violência de gênero em suas comunidades, oportunidades de capacitação para garotas);
- Serviços públicos gerais com corte específico de gênero, como apoio ao empreendedorismo feminino, transporte público exclusivo e seguro e outros;
- Serviços públicos gerais sem corte específico de gênero, como acesso a crédito agrícola e a oportunidades de emprego que não tenham viés contra as mulheres.

Não há esse mapeamento desse teor no orçamento da União.

GRPFM-7 Relatórios Orçamentários e Financeiros Responsivos a Gênero

Este critério afere se os relatórios anualmente publicados pelo governo incluem informações sobre despesas relacionadas a gênero e o impacto de programas orçamentários na equidade de gênero. Essas informações devem conter análise de resultados, dados de despesas, avaliação de implementação das políticas e seus impactos e dados do funcionalismo público desagregados por sexo.

Não há documento dessa natureza publicado no governo federal.

GRPFM–8 Avaliação de Impacto de Gênero na Prestação de Serviços

Este critério afere se o governo inclui análise de impacto de gênero como parte das avaliações de eficiência e efetividade da prestação de serviços.

Não há documento dessa natureza publicado no governo federal.

GRPFM–9 Escrutínio Legislativo dos Impactos de Gênero no Orçamento

Este critério avalia se o escrutínio legislativo e as auditorias sobre o orçamento incluem o exame dos impactos de gênero da prestação de serviços, a revisão das políticas de governo para aferir se essas beneficiam igualmente homens e mulheres e a alocação suficiente de fundos para promover equidade de gênero.

Não há previsão de análise de impacto de gênero ou de outro tema transversal na apreciação legislativa do orçamento da União. Porém, há iniciativas de institucionalização do monitoramento e da avaliação das políticas de combate à violência contra a mulher nas duas casas do Congresso Nacional, como a Comissão da Mulher na Câmara dos Deputados e o Observatório da Mulher contra a Violência no Senado Federal. Este último foi criado em março de 2016, por meio da Resolução do Senado nº 7, de 2016, sendo algumas de suas funções:

- Reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher;
- Analisar e produzir relatórios a partir de dados oficiais e públicos;
- Elaborar e coordenar projetos de pesquisa sobre políticas de prevenção e de combate à violência contra a mulher e de atendimento às vítimas;
- Propor e calcular indicadores específicos;
- Promover estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, que levem em consideração o grau de parentesco, a dependência econômica e a cor ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e para a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;
- Apoiar e subsidiar o trabalho da Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal e a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher.

O portal reúne informações sobre despesas orçamentárias voltadas para o combate à violência contra a mulher, além de indicadores de violência, projetos de lei e outras iniciativas legislativas e estudos e pesquisas sobre a questão.

Figura 3 – Observatório da Mulher contra a Violência



Fonte: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv>

O monitoramento orçamentário ainda se restringe às ações explicitamente voltadas ao tema, e não avança em análise efetivamente transversal das políticas públicas. Ainda assim, a iniciativa pode inspirar e integrar proposta mais ampla para se estruturar o acompanhamento legislativo de outras prioridades transversais, a exemplo da igualdade racial e da proteção de direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas discussões apresentadas acerca do Relatório *A Mulher no Orçamento* e nos achados sobre cada um dos 9 critérios GRPFM, depreende-se que a institucionalização e materialidade do orçamento de gênero no Brasil são ainda muito frágeis. Na qualidade de detentor da responsabilidade constitucional de representar a sociedade, fiscalizar as políticas públicas e instituir diretrizes de boas práticas para o governo como um todo, compete ao Parlamento adotar medidas para o avanço da agenda de gênero, de modo que a governança orçamentária brasileira convirja para as melhores práticas internacionais preconizadas sobre o assunto. A tarefa pode se iniciar no processo legislativo, adotando-se normativos que promovam a aplicação dos princípios da metodologia do PEFA ao orçamento federal e propondo-se mecanismos de convergência gradual às práticas ali estabelecidas, com o apoio de protocolo amplamente detalhado que esse Programa oferta¹⁶ e com possibilidade de interlocução direta com fóruns qualificados, como a OCDE¹⁷ e a ONU MULHERES¹⁸.

Nesse esteio, o Poder Legislativo pode fomentar e implementar medidas de aperfeiçoamento das prioridades transversais nas seguintes frentes de atuação.

¹⁶ <https://www.pefa.org/gender>.

¹⁷ <https://www.oecd.org/gender/>.

¹⁸ <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/unifem-resources-on-women-peace-and-security>.

Institucionalização de prioridades transversais e relatórios de impacto

Com fulcro em princípios e boas práticas preconizados pela OCDE e outras instituições internacionais, o Poder Legislativo pode estabelecer, em normativo legal, as prioridades transversais a serem objeto de avaliação de impacto no âmbito do governo federal como um todo, abarcando perspectivas como equidade de gênero e raça, proteção de direitos humanos, sustentabilidade ambiental e transformação digital, entre outros.

O normativo deveria definir com clareza o escopo das prioridades e incluir, no rol dos objetos para avaliação de impacto, os investimentos segundo o critério do PEFA: (a) investimentos cujo custo global seja igual ou superior a 1% do orçamento anual total; e (b) que estejam entre os 10 maiores projetos de cada uma das 5 maiores unidades orçamentárias do governo federal, por volume de despesas de investimento. Ademais, deveria prever a publicação anual de relatório de impacto sobre as prioridades transversais, contemplando os aspectos previstos nas recomendações internacionais. Para o tema da equidade de gênero, por exemplo, deveria prever, em linha com o PEFA, a apresentação de dados de despesas relacionadas a gênero, a avaliação de implementação dos programas orçamentários voltados para promoção da igualdade de gênero e a análise de impacto desses programas, além de dados do funcionalismo público desagregados por sexo. Por fim, deveria prever a realização de avaliações de eficiência e efetividade da prestação de serviços públicos e determinar que essas avaliações contivessem análise de impacto para as prioridades transversais especificadas.

Lei Geral de Finanças Públicas

Medida sob governança do Poder Legislativo é a retomada da discussão dos vários projetos de lei complementar em tramitação com o objetivo de editar a Lei Geral de Finanças Públicas prevista no art. 165, § 9º da Constituição Federal, fazendo dela constar capítulo sobre a rastreabilidade orçamentária das políticas públicas e avaliações de impacto do orçamento em relação às prioridades transversais.

Avaliação de impacto legislativo

O parlamento poderia avançar na agenda PEFA adotando iniciativas de:

- Adequação do processo legislativo, por meio inclusão, nos regimentos internos e comum das duas Casas do Congresso Nacional, de dispositivo que atrele as proposições legislativas em tramitação a protocolo mínimo de avaliação de impacto e a exame de aderência da medida pretendida ao PEFA e, em escopo mais amplo, às melhores práticas internacionais em políticas públicas, como o arcabouço normativo da OCDE e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

- Inclusão, no rol de Informações Complementares ao PLOA (definido pela LDO), de demonstrativo de avaliação de impacto dos principais programas finalísticos, incluindo as perspectivas de gênero e de outros temas transversais, para a proposta orçamentária.
- Determinação de que se publique, em plataforma de dados abertos do Poder Executivo, as metas físicas realizadas para as programações orçamentárias, incluindo detalhamento por gênero e outros atributos relevantes para as prioridades transversais.
- Efetivação do art. 22 da Resolução nº 01/2006, que determina à CMO avaliar o desempenho dos programas governamentais, promovendo a mobilização das instâncias técnicas e políticas do governo com a finalidade de aperfeiçoar a qualidade do gasto público.

Portal Legislativo de Políticas Públicas

Embora muito se cobre do Poder Executivo a adoção de medidas de transparência e avaliação das políticas públicas, compete ao Poder Legislativo reunir, comunicar e disseminar dados, informações e conhecimentos sobre políticas públicas, como pilar para a interação efetiva da sociedade com o Estado e para qualificação do processo decisório legislativo. Para isso, a Constituição Federal lhe outorgou prerrogativas amplas, nas três esferas de governo, para requerer bases de dados, convocar atores, mobilizar tecnologia e construir processos decisórios baseados em evidência.

Além do Plano Plurianual e da LDO, de grande alcance na formalização das políticas públicas, a Constituição de 1988 criou vários outros meios de intervenção do Parlamento, dentre as quais merecem destaque: o poder de convocar autoridades, requisitar informação e realizar audiências públicas; a atribuição de poderes especiais de investigação das comissões parlamentares de inquérito; as prerrogativas de acompanhamento e de fiscalização dos gastos públicos da Comissão Mista e das comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional; a efetiva faculdade de emendar as proposições sobre planos e matérias orçamentárias, com a possibilidade de modificar, suprimir ou instituir programações específicas; o controle sobre atos do Executivo (tais como os empréstimos e os atos internacionais); e a ampliação, como prerrogativa constitucional, do âmbito de atuação das Comissões.

Por ser detentor de prerrogativas dessa amplitude, cabe ao Poder Legislativo construir capacidade para coligir elementos avaliativos dos diversos atores dedicados a esse mister, dentro e fora do governo, e organizar e disseminar as informações em plataformas abertas. Note-se que os três órgãos do Poder Legislativo federal – Senado, Câmara e TCU – têm estruturas de tecnologia da informação de elevada qualidade e capacidade de realização, que podem ser mobilizadas, individualmente ou em parceria, para desenvolver soluções robustas

de consolidação de informações em políticas públicas, a exemplo do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Inteligência Artificial aplicada a prioridades transversais

A produção de evidências para apoiar o exercício das funções fiscalizadora e legislativa do parlamento pode ser substancialmente alavancada por meio do emprego de novas metodologias de rastreamento de grandes bases de dados, com as funcionalidades de *machine learning* e inteligência artificial. Essas novas possibilidades tecnológicas permitem a identificação de fenômenos e padrões em políticas públicas não facilmente detectáveis por vias convencionais de coleta e análise de dados, particularmente quanto ao rastreamento do foco, público-alvo, alcance territorial e impactos das políticas sobre prioridades transversais. As estruturas de TI do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União e as escolas de governos dos três órgãos podem ser mobilizados, individualmente ou em parceria, para desenvolverem projetos voltados a dotar o processo legislativo-orçamentário de capacidades inéditas para subsidiar a tomada de decisão, permitindo maior precisão no desenho, monitoramento e avaliação de impactos das políticas públicas.

Produção de estatísticas e pesquisas em políticas públicas.

Sabe-se que uma estrutura é tão forte quanto seu elemento mais fraco. A deficiência de dados, evidências e conhecimentos de base esteriliza o potencial das tecnologias disponíveis, por mais robustas que sejam, e reduz a qualidade dos processos decisórios em políticas públicas. É digno de nota, nesse aspecto, o prejuízo que vêm trazendo ao país: (i) o atraso na realização do censo demográfico pelo IBGE, base para o planejamento de políticas públicas, a repartição de receitas e distribuição de despesas a Estados e Municípios e o monitoramento e avaliação de programas governamentais; e (ii) o enfraquecimento dos programas de ciência e tecnologia nas instituições de pesquisa e de ensino superior. O Poder Legislativo, na qualidade de validador em última instância das decisões orçamentárias e das políticas públicas, tem a prerrogativa de eleger prioridades para o país.

Figura 4 – Atuação do Poder Legislativo em Prioridades Transversais



Fonte: elaboração da autora

A Figura 4 resume as linhas de ação discutidas, que têm como resultados esperados, a curto e médio prazos, a obtenção de:

- Etiquetagem transparente do gasto público, que revele com clareza as escolhas de políticas públicas. A tecnologia disponível já torna essa tarefa plenamente factível, mas requer decisão política e gerencial para se efetivar.
- Aumento dos montantes alocados a políticas para as mulheres, elevando a materialidade dos recursos a volumes capazes de realizar impactos efetivos.
- Tratamento da transversalidade setorial e orçamentária que deve presidir a agenda das políticas para mulheres, por meio tanto da aplicação de perspectiva de gênero na análise *ex ante* das políticas públicas, quanto da criação de mecanismos de articulação e coordenação mutissetorial.
- Melhor desempenho na execução dos recursos, mediante análise e tratamento dos fatores institucionais, técnicos e de capacidade governativa que impactam a efetiva aplicação das dotações e entrega de serviços à sociedade.