

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Diana Isabel da Silva Leiras; Helena Beatriz de Moura Belle; Luciana de Aboim Machado; William Paiva Marques Júnior. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-212-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas apresentou suas produções científicas no dia 11 de setembro de 2025, presencialmente, entre as 14 e 18 horas, no XIV Encontro Internacional do CONPEDI, que ocorreu nos dias 10, 11 e 12 de setembro de 2025, em Barcelos, Portugal, sob a coordenação dos professores abaixo signatários.

Nessa oportunidade, reuniram-se professores (as) pesquisadores (as) e profissionais do Direito de diversos países, promovendo um ambiente de intensa socialização de conhecimentos e debates aprofundados sobre temáticas que marcam a agenda contemporânea da pesquisa jurídica.

O tema geral do encontro foi o “Direito 3D Law”, em referência à Teoria Tridimensional do Direito, proposta pelo jurista brasileiro Miguel Reale (1910-2006), que defendia a ideia de que o Direito só pode ser plenamente compreendido pela interação entre fatos, valores e normas jurídicas, promovendo uma visão integradora e dinâmica, capaz de orientar estudos de interpretação jurídica, elaboração de leis, jurisprudência e ensino do Direito.

Miguel Reale, reconhecido por seu legado intelectual e atuação acadêmica, foi um dos mais influentes juristas brasileiros, fazendo com que sua teoria e pensamento permaneçam como referência mundial, demonstrando, ainda hoje, que o Direito é uma ciência viva, inseparável da sociedade e de seus valores éticos.

As exposições orais foram divididas em blocos, em conformidade com as temáticas, seguidas

limites para a utilização de políticas que buscam garantir igualdade substancial entre as pessoas.

AGENDA SIMBÓLICA E ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO NO BRASIL: OS DISCURSOS E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO, de autoria de Isabella Maria Machado Vieira e Roberta Freitas Guerra. Para as autoras um dos elementos dotados de maior relevância na compreensão da política pública social é o orçamento, pois evidencia os interesses incorporados pelas agendas governamentais a ponto de se realizar a alocação financeira para a consecução de determinado fim. Adotando-se o modelo do ciclo das políticas públicas, complementado pela teoria do policy design, a artificialidade do problema se faz presente e com ela a influência dos agenda setters, que representam os interesses sociais.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMPLEXOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, de autoria de Andrea Abrahao Costa e Yuri Alexander Nogueira Gomes Nascimento. Argumentam que O crescimento da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) exige do pesquisador jurídico a busca por novas metodologias e marcos teóricos que permitam compreender os processos de implementação e avaliação de políticas públicas a partir da noção de arranjos institucionais complexos (Lotta, Vaz, 2015). Uma das possibilidades é a utilização da Análise Econômica do Direito (AED), adotada por parte da literatura especializada (Ávila, 2015), pela praxis administrativa (como a célula NudgeRio na Fundação João Goulart, no município do Rio de Janeiro) e pela legislação nacional (vide art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

CAPITALISMO, GÊNERO E TRABALHO DE CUIDADO: A DESIGUALDADE DAS MULHERES NO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL, de autoria de Josiane Petry Faria, Carina Ruas Balestreri e Rogerth Junyor Lasta. Tratam das repercussões da

e de gênero exige o reconhecimento integral da importância do trabalho feminino em suas diversas facetas, além da implementação de políticas públicas que incentivam a equidade material e simbólica nas esferas trabalhistas e familiares.

CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE PELO TCU: ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO DE AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS HEMODERIVADOS SEM REGISTRO PELO PODER PÚBLICO, de autoria de Matheus Fernandes de Souza. Inicia argumentando que Nos anos de 2022 a 2024, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) foi provocado a deliberar sobre a aquisição de medicamentos hemoderivados pelo poder público, num contexto de desabastecimento nacional agravado pela pandemia de Covid-19. As demandas envolveram discussão sobre a participação de empresas estrangeiras sem registro de medicamento pela Anvisa em detrimento do fornecimento do medicamento por empresas nacionais. O resultado da análise leva a conclusão de que o TCU estaria expandindo suas competências e contrariando a legislação vigente para autorizar a compra de medicamentos que não passaram pelo crivo regulatório brasileiro sob o pretexto de garantir o abastecimento nacional do medicamento em questão e, assim, o direito à saúde.

DIREITOS HUMANOS E MIGRAÇÃO NA ROTA BIOCEÂNICA: DESAFIOS E IMPACTOS NO MATO GROSSO DO SUL, de autoria de Gabriela Brito Moreira e Vladmir Oliveira da Silveira. Analisam os impactos da Rota de Integração Latino-Americana (RILA) sobre os direitos humanos no estado de Mato Grosso do Sul, com foco nos efeitos sociais da intensificação dos fluxos migratórios e das atividades econômicas nas regiões de fronteira. Concluindo que o sucesso da RILA não deve ser medido apenas por indicadores econômicos, mas também pela capacidade de assegurar inclusão social e respeito aos direitos humanos.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INCLUSIVAS PERSPECTIVA DO ESG, de Daniela de Lima Dumont, Paulo Marcio Reis Santos e Caroline Leal Ribas. Ponderam as interseções entre as mudanças climáticas e a população em situação de rua no Brasil, sob a

do reconhecimento da influência normativa da Corte IDH sobre os Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), especialmente na determinação de medidas estruturais voltadas à efetivação dos direitos humanos. Concluíram que a Corte IDH tem atuado como agente normativo e transformador, orientando a estruturação de políticas públicas segundo os parâmetros dos direitos humanos.

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO, FORMAÇÃO DA AGENDA E DIREITO, de autoria de Fernanda Conceição Pohlmann e Ana Carolina Mendonça Rodrigues. Analisam a interação entre as políticas de integração de imigrantes em Portugal e o Direito, especialmente no que diz respeito ao processo de formulação da agenda. A pesquisa parte do pressuposto de que é fundamental estudar e analisar as políticas públicas pela ótica do direito, sobretudo para compreender o processo cíclico e complexo das políticas. Concluíram que as políticas de integração de imigrantes, quando bem formuladas, podem garantir que os imigrantes tenham acesso aos direitos fundamentais, de forma a obter a integração plena na sociedade.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA ANÁLISE DA BNCC E DA LDB À LUZ DOS ODS, de autoria de Sébastien Kiwonghi Bizawu e Aretusa Fraga Costa. Analisam a contribuição das políticas públicas educacionais brasileiras para a mitigação das mudanças climáticas, com foco na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Compreendendo que a Educação Ambiental desempenha papel estratégico na formação de sujeitos críticos e ambientalmente conscientes, o estudo investiga como essas diretrizes normativas integram, operacionalizam e viabilizam ações educativas comprometidas com a sustentabilidade. Concluíram que a pesquisa contribui para o fortalecimento do debate educacional sobre sustentabilidade e justiça climática em contextos escolares diversos.

Assim, impulsionamos a produção acadêmica e a socialização de saberes.

AGENDA SIMBÓLICA E ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO NO BRASIL: OS DISCURSOS E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO

SYMBOLIC AGENDA AND GENDER-SENSITIVE BUDGET IN BRAZIL: DISCOURSES AND RESOURCE ALLOCATION IN PUBLIC POLICIES TO REDUCE GENDER INEQUALITY

Isabella Maria Machado Vieira ¹
Roberta Freitas Guerra ²

Resumo

Um dos elementos dotados de maior relevância na compreensão da política pública social é o orçamento, pois evidencia os interesses incorporados pelas agendas governamentais a ponto de se realizar a alocação financeira para a consecução de determinado fim. Adotando-se o modelo do ciclo das políticas públicas, complementado pela teoria do policy design, a artificialidade do problema se faz presente e com ela a influência dos agenda setters, que representam os interesses sociais. Aí se evidencia a relevância da agenda simbólica, quando, pela ênfase do discurso, se decide o que é importante ou não para compor uma agenda governamental de decisão. É neste ensejo que se propõe o problema da investigação que deu origem a este artigo, perquirindo-se sobre como a agenda simbólica se relaciona ao orçamento sensível a gênero no que se refere à escolha alocativa de recursos no financiamento de políticas públicas para a redução da desigualdade de gênero. Para compreender se a agenda simbólica, presente nos discursos contidos nas leis orçamentárias, se transforma em execuções orçamentárias ou se permanece sem concretização, a pesquisa valeu-se de fontes bibliográficas e dos dados documentais contidos nos relatórios “A Mulher no Orçamento”, de 2021 a 2024, e nas agendas transversais, em especial na Agenda Mulheres, do PPA 2024-2027. O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira, sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, a segunda, abordando os resultados da pesquisa bibliográfica, a terceira, voltada aos dados documentais e a quarta, tratando dos resultados e discussão.

highlights the interests incorporated by government agendas to the point of making the financial allocation to achieve a specific purpose. Adopting the public policy cycle model, complemented by the policy design theory, the artificiality of the problem becomes present, and with it the influence of agenda setters, who represent social interests. Here the relevance of the symbolic agenda becomes evident, when, through the emphasis of the discourse, it is decided what is important or not to compose a governmental decision agenda. It is in this context that the research problem that gave rise to this article is proposed, investigating how the symbolic agenda relates to the gender-sensitive budget in terms of the allocative choice of resources in the financing of public policies to reduce gender inequality. To understand whether the symbolic agenda, present in the speeches contained in the budget laws, is transformed into budget executions or remains unrealized, the research used bibliographic sources and documentary data contained in the reports “Women in the Budget”, from 2021 to 2024, and in the cross-cutting agendas, especially in the Women's Agenda, of the PPA 2024-2027. The article is organized into four sections, in addition to this introduction and the final considerations. The first, on the methodological aspects of the research, the second, addressing the results of the bibliographic research, the third, focused on the documentary data and the fourth, dealing with the results and discussion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Symbolic agenda, Gender-sensitive budget, Public policy cycle, Gender inequality reduction, Policy design

1. INTRODUÇÃO

Um dos elementos dotados de maior relevância na compreensão da política pública social é o orçamento. Isto porque, além de estruturar a aplicação dos recursos públicos, evidencia os interesses incorporados pelas agendas governamentais a ponto de se realizar a alocação financeira para a consecução de determinado fim. Demonstra, também, as forças e poderes sociais de quem decide onde gastar o recurso público e de onde esse recurso se origina (Salvador; Yanoullas, 2013). O Estado exerce, assim, as funções alocativas – fornecendo os bens públicos –, distributivas – com a justa distribuição dos referidos bens – e estabilizadoras das relações e do mercado (Calazans; Coutinho, 2018).

Adotando o modelo do ciclo das políticas públicas, complementado pela teoria do *policy design*, ao analisar a definição de um problema¹ – que é construído subjetivamente a partir da interação com diversos elementos, como a conduta humana, a ação de governo e as oportunidades ou prioridades da administração pública (Subirats, 2006) –, a artificialidade do problema se faz presente e com ela a influência dos *agenda setters*, que representam os interesses sociais. Nesse ponto e, dando um passo atrás, evidencia-se a relevância da agenda simbólica, em que, nos estágios iniciais da definição da agenda, quando ainda não se tem a restrição quanto ao conteúdo, aos custos de decisão e baixa é a fricção constitucional, se decide, pela ênfase dos discursos, o que é importante ou não para compor uma agenda governamental de decisão (Capella; Brasil, 2022).

Por meio das previsões orçamentárias, principalmente as quadrienais, dispostas no Plano Plurianual, mas também nas anuais, evidencia-se as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, norteando os projetos e investimentos com relevância. Nesse aspecto, pela possibilidade de vislumbrar o que se definiu como prioridade para a tomada de decisão do Poder Executivo, coincide-se com a agenda simbólica que, através da retórica dos discursos inseridos no complexo e competitivo processo das políticas públicas, orienta e direciona as decisões².

¹ Harold D. Lasswell inaugurou a discussão sobre o estudo do governo voltado ao desenvolvimento do conhecimento específico que possibilitasse a tomada de decisão governamental. Entre os anos de 1940 e 1970, o cientista político desenvolveu essa abordagem, a chamada *Policy Sciences*. Tal conhecimento possibilitou a modelação do processo político em termos de estágios, inteligência, promoção, prescrição, inovação, aplicação, conclusão e exame (avaliação), sendo o ponto de partida para diversas tipologias do processo político, como o ciclo das políticas públicas. Segundo Capella (2018, p. 13): “Uma das características atribuídas por Lasswell (1951) as *policy sciences* era precisamente a orientação a problemas”.

² “Sobre isso deve-se dizer que, no Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o

Em razão disso, sendo o orçamento público o instrumento utilizado pela administração pública para procurar cumprir programas de governo, ou mesmo “viabilizar objetivos macroeconômicos ou reduzir as desigualdades sociais e promover, por exemplo, a equidade de gênero e de raça nas políticas públicas” (Salvador; Yanoullas, 2013, p. 21), a escolha do programa implementado e dos objetivos de política socioeconômica refletem os interesses dos representantes políticos que realizam as negociações.

A análise do orçamento público permite, portanto, avaliar como são concretizadas as políticas públicas do país, bem como a prioridade, ou seja, se tal problema foi inserido na agenda de decisão. É neste ensejo que se propõe o problema desta investigação científica, perquirindo-se sobre como a agenda simbólica se relaciona ao orçamento sensível a gênero (OSG) no que se refere à escolha alocativa de recursos no financiamento de políticas públicas para a redução da desigualdade de gênero.

O objetivo geral da pesquisa consiste em compreender como o que se tem planejado para a aplicação dos recursos públicos é, de fato, gasto com os objetivos previamente estabelecidos no que se refere às políticas públicas de gênero. Isto é, se os discursos contidos nas previsões inseridas nas leis orçamentárias – que aqui se entende como uma materialização da agenda simbólica do quadriênio seguinte à publicação da normativa – se tornam execuções orçamentárias concretas ou se permanecem sem a respectiva concretização. O caminho metodológico percorrido na investigação para o alcance do aludido objetivo proporcionou a categorização de dados bibliográficos e documentais.

A fim de apresentar os resultados da pesquisa desenvolvida, o presente relato está organizado em quatro seções, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira conta com os aspectos metodológicos das pesquisas bibliográfica e documental conduzidas. Na segunda, abordou-se os resultados da pesquisa bibliográfica realizada. A terceira voltou-se aos dados documentais. A quarta, por derradeiro, tratou do cotejo realizado entre os dados coletados, apresentando os resultados e discussões.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DO LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS BIBLIOGRÁFICOS E DOCUMENTAIS

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa. Para que se propiciasse o cotejo da literatura científica e dos dados contidos em fontes oficiais da Administração Pública,

Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício” (Piscitelli, 2017, p. 60).

realizou-se, precipuamente, uma pesquisa bibliográfica e, sequencialmente, uma pesquisa documental.

No que pertine à pesquisa bibliográfica, esta foi realizada por meio de revisão sistemática de literatura. A partir dessa técnica, foram compilados artigos científicos com pertinência temática ao que se propôs investigar neste estudo. O suporte utilizado que permitiu a operacionalização do levantamento bibliográfico foi o portal Capes Periódicos³, tendo utilizado como descritores “orçamento e gênero”; “políticas públicas e orçamento”; e “políticas públicas e gênero”. Disso, constituiu-se um *corpus* consubstanciado em 15 trabalhos.

Após, com a seleção dos estudos, a partir de critérios pré-estabelecidos, estendeu-se à realização da leitura completa dos artigos com a sequente sumarização dos temas abordados em cada um, utilizando como categoria de análise para o agrupamento dos estudos as mesmas categorias aplicadas como descritores – “orçamento e gênero”; “políticas públicas e orçamento”; e “políticas públicas e gênero” –, o que resultou em sete estudos para a análise. Destaca-se que foram utilizadas fontes informativas para orientar a definição dos critérios, bem como para possibilitar o conhecimento prévio do tema, os quais estão também dispostos nas referências.

Em relação à pesquisa documental, visando à análise da alocação de recursos públicos, foram analisados os dados provenientes do Painel do Orçamento Federal correspondentes aos anos 2024 e 2025⁴. Foram analisados os Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2020 em diante. Analisou-se, ainda, os relatórios das agendas transversais sobre mulheres, de 2021 a 2024, elaborados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

A escolha do recorte temporal referente aos dados de 2020 a 2025 se volta à necessidade de avaliação de dados de um ciclo completo do Plano Plurianual da Ação Governamental, com a comparação dos dados recentes, para que se vislumbre se houve alterações quanto à sensibilidade ao gênero neste período, bem como os relatórios das agendas transversais, de 2021 a 2024. Também se justifica tal recorte em razão de tais agendas, que permitem a transparência e meios para possibilitar o controle das destinatárias destas ações somente em 2021.

³ Adotou-se como critérios de exclusão: a) estudos que não estivessem publicados integralmente; b) estudos sem pertinência temática com a proposta da pesquisa; c) estudos que não dispusessem de acesso liberado; e d) estudos duplicados. Lado outro, foram estabelecidos como critérios de inclusão: a) estudos publicados integralmente; b) estudos que abordassem a temática do orçamento sensível a gênero e políticas públicas; c) estudos de acesso liberado.

⁴ O caminho percorrido foi: Portal do Ministério do Planejamento e Orçamento > Assuntos > Orçamento > Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true?lang=en-US&opendocqs= Acesso em 10 de maio de 2025.

Por fim, a interpretação dos dados selecionados foi realizada conforme os aportes teóricos da análise de conteúdo de Laurance Bardin (1977).

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS BIBLIOGRÁFICOS

Os dados bibliográficos selecionados para a compreensão da produção científica do problema que ora se investiga foram interpretados e serão dispostos em relação às suas análises e discussões. É o que se verá a seguir.

3.1. O Orçamento Sensível a Gênero e as Políticas Públicas

Na década de 1960, a ONU propôs, em nível global, a ideia de “orçamento-programa”, voltando-se ao elo entre o planejamento e a ação governamental. Nesse sentido, organizando em “critérios técnicos, programas, projetos e ações com os mesmos vieses ou correlacionados, e ao estabelecer metas e indicadores, ele facilita a apuração de resultados e viabiliza o monitoramento sistemático, como o dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a institucionalização de orçamentos temáticos” (Coutinho; Souza, 2024, p. 3).

A avaliação dos instrumentos de planejamento sob a perspectiva de gênero pode ser realizada a partir da condução do que se nomeia orçamento sensível a gênero. A partir do OSG, verifica-se como a alocação de recursos, envolvendo aspectos técnicos e políticos, pode afetar o corpo social de maneira desigual no que se refere ao gênero (Coutinho; Souza, 2024).

A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995, aprovou a Plataforma de Ação Mundial, destinando-se à adoção de medidas concretas para a promoção da autonomia econômica das mulheres, o acesso aos recursos e fomento à distribuição equitativa do trabalho doméstico (Salvador; Yanoullas, 2013).

A referida Plataforma de Ação inseriu a recomendação de integração da perspectiva de gênero nas decisões orçamentárias sobre políticas e programas, bem como o devido financiamento de programas específicos para a garantia de igualdade de gênero (Salvador; Yanoullas, 2013; Pereira et al., 2010), o que evidencia a relevância atribuída à discussão nas últimas décadas. Recomendou também, neste mesmo cenário, a transversalidade em todos os processos de tomada de decisões, além da autoafirmação da capacidade da mulher para figurar, em condições de igualdade, nos processos de tomada de decisão e acesso ao poder (Pereira et al., 2010).

Em estudos acerca da implementação do OSG, a partir da incorporação da transversalidade de gênero nos orçamentos públicos, foram identificadas algumas questões, por exemplo na Austrália, na década de 1980:

[...] a sensibilização de atores sobre a pauta; a participação de especialistas – também chamadas de “burocratas feministas” – durante todo o processo de elaboração e implantação de políticas públicas; e a criação de estruturas formais dentro das instituições governamentais responsáveis por conduzir essa incorporação na gestão (Coutinho; Souza, 2024, p. 3).

Ao avaliar os resultados da referida conferência duas décadas depois, a ONU verificou que nenhum país havia alcançado a desigualdade de gênero, de modo que, com o intuito de promover tal resultado, enfatizou a agenda nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, para que fosse alcançada tal meta até 2030 (Coutinho; Souza, 2024).

Já no Brasil, tais alterações no âmbito das políticas públicas ocorreram a partir dos movimentos feministas na década de 1980. Identifica-se como fruto dessa ação política a criação dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher, do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, e do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, em 1985 (Pereira et al., 2010). Ressalta-se que a sensibilidade ao gênero no que diz respeito ao orçamento e à política fiscal ainda é bastante incipiente, o que dificulta, até mesmo, a possibilidade de se realizar um controle social sobre os gastos públicos (Coutinho; Souza, 2024; Pereira et al., 2010).

Destaca-se, no direito interno, que em abril de 2010 foi aprovada a Lei nº 12.227, que trouxe como normativa a realização de um relatório anual socioeconômico da Mulher que atende à decisão da Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995). Os dados dispostos abordam as categorias “emprego, rendimentos, número de vítimas de violência, expectativa média de vida, escolaridade, doenças, gravidez, chefes de domicílio, cobertura previdenciária, entre outros aspectos centrais para a consideração econômica do gênero” (Salvador; Yanoullas, 2013, p. 8).

Para a mitigação das assimetrias sociais e inserção da abordagem de gênero nos orçamentos públicos, a formulação de políticas públicas com o recorte de gênero possui aspecto fulcral. Nesse sentido, ao incluir a transversalidade de gênero no orçamento, permite-se a alocação dos recursos para atingir tal fim, de modo a incluir na agenda governamental essa perspectiva, reorientando-a, e considerando a inexistência de neutralidade das instituições, que privilegiam determinados grupos sociais em detrimento de outros (Coutinho; Souza, 2024).

Quanto à falta de neutralidade, reconhece-se que a redução das desigualdades não corresponde a negar a diversidade. Trata-se, em verdade, de reconhecer tal diversidade e verificar como dela decorrem necessidades específicas, as quais devem ser contempladas pela

sociedade e pelo Estado, em importância equitativa. Em sentido oposto, caso ausente o reconhecimento das diferentes formas de se entender e existir na sociedade, partir do pressuposto de um orçamento e de políticas públicas neutras só pode resultar na reprodução das desigualdades existentes (Pereira et al., 2010).

3.2. O Gênero em evidência: a alocação de recursos para as políticas públicas municipais em diversas regiões do Brasil

Ao contrário do que ocorre com os orçamentos da educação e da seguridade social, que possuem determinação constitucional, as políticas destinadas às mulheres não têm assegurado um percentual de receita orçamentária para a execução, o que se torna um fator limitante para que sejam executadas (Calazans; Coutinho, 2018). Então, para que fosse realizado o monitoramento do orçamento público sob a perspectiva feminista, foi criado, em 2002, o Orçamento Mulher (OM), pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) e a Consultoria de Orçamento do Senado⁵.

Em 2005, com o suporte da bancada feminina no Congresso, o Orçamento Mulher foi o primeiro orçamento temático a ser incluído como consulta permanente pelo governo e, no mesmo ano, o Brasil foi o primeiro país a viabilizar o acompanhamento diário dos recursos públicos destinados à proteção das mulheres (Rosa; Brenck; Campolina, 2024).

No ano de 2020, foi incluído o demonstrativo no orçamento para mulheres a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2021, com o relatório produzido pelo governo federal denominado “A Mulher no Orçamento”, utilizado na pesquisa documental como será exposto adiante. As mudanças também podem ser percebidas no Plano Plurianual de 2024-2027, ao adotar agendas transversais e metas de resultados, permitindo um monitoramento das políticas de gênero a nível federal.

Diferentemente do que se vislumbra em âmbito federal, em que, somente na LDO de 2021, passou-se a produzir um documento destinado à análise de alocação de recursos com recorte de gênero e, somente na PPA vigente, conferiu-se, como anexo, agendas transversais e, dentre elas, a Agenda Mulheres, a experiência em âmbito municipal é distinta. Dessa forma, faz-se relevante avaliar como se dão as alocações orçamentárias em dimensões municipais, ou

⁵ Sobre esse tema, a “[...] construção do OM se baseou no acompanhamento da questão de gênero a partir dos instrumentos orçamentários como o PPA e a LOA. A criação do Orçamento Mulher representou um passo importante não só no mapeamento das políticas de impacto ao gênero, mas também uma evolução no sentido de conferir maior transparência às despesas públicas federais” (Rosa; Brenck; Campolina, 2024).

mesmo estaduais, a fim de que se vislumbre as divergências no comprometimento do orçamento a nível federal.

Nesse sentido, em que pese tais mudanças mencionadas serem ainda bastante incipientes, em alguns municípios do Brasil, o fomento à destinação de recursos às políticas públicas de gênero já tem aplicação. Como resultado da pesquisa bibliográfica realizada, em Belo Horizonte e em Recife, cidades pioneiras nesse aspecto, menciona-se a existência de um orçamento sensível a gênero. Em outras localidades, como Salvador e no Estado do Mato Grosso, estudos também foram realizados. No caso de Salvador – BA:

Apesar de a população feminina representar aproximadamente 53% da população soteropolitana, segundo dados do último PNAD/IBGE, em nenhum dos planejamentos orçamentários analisados a soma dos recursos destinados às políticas para as mulheres alcançou o percentual de 1% do recurso global, correspondendo a 0,016% do orçamento para 2006-2009; a 0,139% da receita estimada para 2010-2013 e 0,087% de todos os recursos para 2014-2017.

A análise das leis orçamentárias do município de Salvador, referente aos exercícios de 2006 a 2017, permitiu identificar que, apesar de institucionalmente adotar uma perspectiva de gênero, as políticas públicas inseridas nas leis orçamentárias do município de Salvador não levaram em consideração as diversidades sociais entre homens e mulheres (Calazans; Coutinho, 2018, p. 136).

Em relação ao Estado do Mato Grosso, há estudos que analisam o Plano Plurianual do governo de 2004-2007, sob a perspectiva da transversalidade de gênero das políticas sociais e concluem:

Embora não se observe um enfoque de gênero na concepção e no desenho da visão e dos objetivos estratégicos do governo, o orçamento das políticas sociais já contempla um conjunto de políticas transversais que responde por aproximadamente 13% do orçamento do estado e por 25% dos investimentos sociais. Porém, é preciso avançar no processo de transversalização do orçamento público, posto que as políticas sociais cegas ao gênero ainda representam cerca de 74% dos investimentos sociais, os quais têm maior poder redistributivo devido ao seu caráter universalista (Pereira et al., 2010).

Quanto à Belo Horizonte, tida como uma das pioneiras no compromisso pela equidade de gênero desde a década de 1980, o município criou uma das primeiras delegacias de atendimento à mulher e implementou uma rede de enfrentamento à violência de gênero, sendo referência por ser uma das mais completas, ativa há aproximadamente trinta anos. Mas não só, possui três orçamentos temáticos: da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência (Coutinho; Souza, 2024).

Adotando tal agenda há algumas décadas, Belo Horizonte firmou o compromisso pela equidade de gênero com a Plataforma 50-50 da ONU Mulheres. Dessa forma, em 2017, foi criado o Comitê de Equidade 50-50: todas e todos pela equidade (COMEG), para coordenar a elaboração de um Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG). O referido plano foi

inaugurado em 2019, a fim de nortear o planejamento institucional com ações de gênero organizadas em torno de seis “eixos”, os quais carregam as diretrizes municipais para a eliminação das desigualdades entre mulheres e homens: governança e planejamento; empoderamento econômico; participação política; enfrentamento à violência; saúde; e educação inclusiva (Coutinho; Souza, 2024). Nesse sentido:

No período de 2019-2022, a proporção do OSG no orçamento total praticamente dobrou com relação ao de 2018-2021. Entretanto, o resultado não pode ser considerado positivo, dado o percentual inexpressivo de OSG no orçamento total: apenas 0,21% no período avaliado. Apesar das iniciativas voltadas à institucionalização das questões de gênero do ente e do já mencionado histórico de pioneirismo de Belo Horizonte na agenda, a incorporação da transversalidade de gênero em seus instrumentos de planejamento de curto e médio prazo é bastante incipiente. Isso evidencia que o orçamento ainda não está alinhado com as diretrizes de igualdade de gênero, tal como expressas no PMEG e assumidas como compromisso de gestão desde 2017 (Coutinho; Souza, 2024, p. 8).

Em relação à Recife, o projeto de implementação de um OSG iniciou no Plano Plurianual nos anos de 2001 a 2004, chegando o município a apresentar sua experiência nos encontros internacionais do Mercosul, quando obteve reconhecimento pela ONU:

A prefeitura de Recife conseguiu êxito no diálogo com a população, o que resultou em propostas de políticas públicas para mulheres que se iniciaram no Plano Plurianual 2001-2004 mas continuaram por vários anos. Boa parte das propostas foram sugeridas pela sociedade civil através dos canais de participação do município [...]. Naquele momento, investiu-se no projeto de creche itinerante, para que as mães tivessem com quem deixar os seus filhos enquanto discutiam o orçamento municipal. Entre as políticas discutidas estavam o enfrentamento à violência contra a mulher, o controle social, a participação das mulheres nas políticas públicas de rede municipal de ensino e a coordenação de ações para redução da pobreza das mulheres. Nesse contexto, foi fundada a Coordenadoria da Mulher em 2001 e, posteriormente, em 2010, criaram a Secretaria Especial da Mulher [...]. A cidade obteve avanços no âmbito da assistência e prevenção à violência doméstica, e na saúde reprodutiva e sexual a partir dos investimentos em programas de humanização do parto e da garantia do acompanhamento à gestante. Em 2002, foi inaugurado o Centro de Referência Clarice Lispector para o acolhimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual. Desde então, a instituição que se mantém ativa até os dias de hoje conta com um quadro formado por psicólogas/os, assistentes sociais, advogadas/os, educadoras/es sociais, entre outros, e oferece apoio e orientação às mulheres violentadas [...]. Assim, ainda que o país tenha sofrido interrupções nos avanços das políticas nacionais para as mulheres, Recife se manteve como referência nas discussões de um OSG (Rosa; Brenck; Campolina, 2024, p. 6).

Como evidenciado, apesar da relevância da trajetória de inserção da perspectiva de gênero por meio da internalização da agenda global, o protagonismo prático no país ainda reside em iniciativas isoladas em comunidades, mais do que em movimentos nacionalmente articulados (Santos; Nogueira; Freitas, 2024).

3.3. O ciclo das políticas públicas: alocação de recursos e a permanência das políticas públicas

A formulação de políticas públicas emerge de processos decisórios e respectivas aplicações, que orientam a coletividade tanto solucionando problemas prioritários quanto consolidando esferas de convivência cada vez mais estruturadas e otimizadas (Pimenta; Motta; Souza, 2014). Nesse sentido, as políticas públicas (*policies*) se dão em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*). O referido ambiente é marcado por “relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia” (Rua, 2009, p. 36).

Para possibilitar a compreensão de tal complexidade, considerando ainda a dinâmica sistêmica, associa-se o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que possui a abordagem dividida em etapas sequenciais das políticas públicas (Rua, 2009). Essa abordagem ganha relevância pois a elaboração de políticas públicas no presente século enfrenta o desafio de responder a questões cada vez mais complexas e interconectadas, que exigem abordagens integrativas e transversais (Silva; et. al, 2024). Nesse ensejo:

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política (Rua, 2009, p. 37).

As referidas fases correspondem à: (i) formação da agenda, reconhecendo uma situação como problema político; (ii) formação das alternativas e tomada de decisão, com propostas à sua solução; (iii) implementação, tratando-se de um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das múltiplas organizações envolvidas em uma política, e acompanhada do monitoramento – instrumento de gestão das políticas públicas para facilitar a consecução dos objetivos pretendidos; (iv) avaliação, correspondente ao conjunto de procedimentos de julgamentos dos resultados da política (Rua, 2009).

As fases da formação da agenda (*agenda-setting*), formulação (*policy formulation*), decisão (*decision making*), implementação (*implementation*), avaliação (*evaluation*) e conclusão, eventualmente considerada, dependem de recursos públicos e podem ocorrer

simultaneamente. Importa para o presente estudo as fases de percepção e definição de problemas, *agenda setting*, e elaboração de programas e decisão.

Isto porque, ao analisar as leis orçamentárias e verificar a alocação de recursos para determinados programas, identificando a existência ou não de um orçamento responsivo, pode-se investigar como os problemas identificados socialmente e os discursos políticos estão sendo recepcionados pelos agentes públicos que tomam as decisões. Isto pois, ao verificar o plano plurianual e os relatórios da mulher no orçamento, é possível extrair o quanto dos discursos e planejamentos são efetivamente executados, financiando as políticas públicas, e o quanto permanece nas agendas simbólicas, impossibilitando a concretização.

Nesse sentido:

No que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns *policy issues* vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e consequentemente acabam gerando um *policy cycle*. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar [...].

Mas somente na fase do *agenda setting* se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. [...]

Na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões “verdadeiras”, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (Frey, 2000, p. 227-228).

Logo, o planejamento dos recursos a serem dispendidos em cada política pública dependem da relevância atribuída pelos governantes aos problemas construídos.

3.3.1. O policy design e as agendas simbólicas

Em complemento ao ciclo das políticas públicas, a teoria do *policy design* permite a verificação de quais prioridades são consideradas no processo sequencial da elaboração das políticas públicas, no caso do presente estudo, as voltadas à diminuição da desigualdade de gênero.

A teoria do *policy design*, ao analisar os reflexos sociais das políticas públicas, compreende a estrutura como dotada de nove componentes fundamentais, conforme proposto por Schneider e Sidney (2009): a definição do problema e objetivos, a distribuição de benefícios e encargos, a identificação das populações-alvo, as regras de elegibilidade, as ferramentas (incentivos e sanções), a estrutura de implementação, as construções sociais e as justificativas e pressupostos subjacentes. Esses elementos não são neutros. Ao contrário, refletem disputas políticas, valores sociais e construções simbólicas que moldam tanto a formulação quanto a execução das políticas (Schneider; Sidney, 2009).

O reconhecimento da política como um artefato construído politicamente é central para a *policy design*. Até porque estão presentes elementos simbólicos e ideológicos que permeiam os processos decisórios, sendo produto e produtor de relações de poder. Ao considerar o processo de elaboração de uma política pública dessa forma, pode-se compreender não apenas os efeitos imediatos de uma política, mas também suas repercussões sociais e políticas de longo prazo. Políticas não apenas respondem às pressões do presente, mas moldam o futuro político (Schneider; Sidney, 2009).

Nesse sentido, cumpre destacar o que se tem por *feed-forward effects*, ou retroalimentação prospectiva. Tal efeito destaca os reflexos que os elementos do *design* sobre a cidadania, a participação política e o funcionamento democrático das instituições. A exemplo, políticas inclusivas e com mensagens afirmativas fortalecem o engajamento cívico e a confiança nas instituições. Já os programas estigmatizantes reduzem a participação política e reforçam sentimentos de exclusão (Schneider; Sidney, 2009).

Esses efeitos vão além dos destinatários diretos das políticas, alcançando o corpo social em sua integralidade. O modo como as políticas enquadram problemas, atribuem responsabilidades e valorizam determinados saberes ou formas de conhecimento molda o imaginário coletivo sobre o papel do Estado, dos indivíduos e das instituições. Assim, a análise dos efeitos do *policy design* deve abranger tanto as consequências materiais quanto simbólicas, reconhecendo a política pública como ferramenta de produção e reprodução social (Schneider; Sidney, 2009).

Isso ganha relevância no que diz respeito às políticas de gênero. Conforme já disposto, ao discutir um orçamento responsivo, este pode se localizar como uma ferramenta no desenho político. Ao distribuir os recursos públicos, evidencia-se quais os objetivos são priorizados no plano político.

Diante disso, volta-se à análise da ação governamental. Esta, antes tida como um conjunto de medidas e decisões concretas, direcionada à proposição das medidas legais,

administrativas e orçamentárias, amplia a sua concepção e ganha o reconhecimento referente ao papel simbólico das falas e dos discursos no complexo e competitivo processo de políticas públicas. Nesse sentido, a retórica, tal como a ação concreta, também define, orienta e direciona as prioridades e a ação dos agentes que tomam as decisões (Capella; Brasil, 2022).

O conceito de agenda no campo das políticas públicas foi inaugurado por Cobb e Elder em 1971, no qual agenda corresponderia a um conjunto geral de temas políticos controvertidos tidos como preocupações legítimas que merecem a atenção do sistema político (Cobb; Elder, 1971). Os mesmos autores diferenciam dois tipos de agenda: sistêmica, correspondente ao conjunto de questões dotadas de atenção da sociedade e entendidas como assunto do qual as autoridades governamentais são competentes; e governamental, que se volta a questões que se tornam parte das preocupações dos membros do governo (Cobb; Elder, 1972; Capella; Brasil, 2022).

John Kingdon (2003), observando de forma mais detida a agenda governamental, trouxe o subconjunto nela inserido, o qual nomeou agenda decisória. Em razão do considerável número de questões apresentáveis aos formuladores, somente alguns seriam considerados, em um momento específico, dentro da agenda governamental, o que se denomina agenda decisória, estando próximas a se tornarem políticas públicas (Capella; Brasil, 2022). Mas, as questões presentes na agenda governamental que não recebiam tal atenção poderiam ser tidas como simbólicas, de modo que é chamada por alguns autores de “pseudo-agenda” (Capella; Brasil, 2022).

Assim, em 2015, Charqués-Bonafont et al. (2015) estabeleceram o outro subconjunto da agenda governamental, para além da agenda decisória já indicada por Kingdon, a agenda “simbólica”:

Trata-se de um conjunto de questões inseridas em uma agenda mais ampla, caracterizada por: a) ausência de restrições em relação a seu conteúdo (a rigor, pode-se tratar de qualquer tema); b) ausência de custos de decisão; c) baixa fricção institucional. De forma geral, a agenda simbólica está relacionada aos momentos iniciais do processo de produção de políticas, nos quais os custos institucionais são mais baixos em comparação a outros estágios do mesmo processo [...]. Isso significa que os tomadores de decisão podem testar argumentos, sentir a reação e o apoio ou rejeição de ideias; chamar a atenção e até mesmo construir problemas que não necessariamente estão nas prioridades da sociedade ou de atores relevantes naquele dado momento.

[...]

Porém entendemos que a agenda simbólica está vinculada ao processo de produção de políticas, sendo diretamente relacionada a suas fases iniciais. A agenda simbólica não é exclusiva do Poder Executivo: o Legislativo também tem agendas simbólicas, ligadas a grupos parlamentares. A agenda simbólica – seja para o Executivo, ou Legislativo, serve como um catalizador de atenção para questões específicas (Capella; Brasil, 2022, p. 4).

No referido estudo, Charqués-Bonafont et al. (2015), ao analisar a agenda simbólica do Legislativo da Espanha, conduziu investigação empírica, por intermédio da apresentação das *oral questions* no Parlamento, que são o meio do qual os grupos políticos se utilizam para colocar em evidência questões específicas no poder legislativo, visando às preferências partidárias e as demandas dos representados.

Disso resulta que os discursos que compõem a agenda simbólica possuem relevância ao integrar a definição dos termos do debate, ao estruturar a argumentação em um processo de produção de políticas, composto por relações de poder, influência, interesses e barganha, como visto pela teoria do *policy design*. Nesse sentido, tem-se que os discursos são eventos importantes no processo de *agenda-setting*. Não se perde de vista as variações e especificidades dos sistemas políticos, no entanto, as pesquisas sobre agenda têm considerado os discursos como um dos indicadores de maior relevância na investigação das prioridades governamentais (Capella; Brasil, 2022).

O presente estudo visa analisar o que se tem inserido na agenda governamental a título de agendas transversais, voltadas à redução das desigualdades de gênero. Ao avaliar os documentos orçamentários, verifica-se o que há em plano de governo, como uma das prioridades ainda que simbólicas, e o que, efetivamente, é executado, a partir das dotações orçamentárias devidamente empenhadas. Assim, pelo instrumento orçamentário, vislumbra-se o que se retém em discursos e o que é concretizado nas ações governamentais.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DOCUMENTAIS

Após a revisão dos dados documentais selecionados, consistentes, conforme já descrito, nos relatórios “A Mulher no Orçamento”, de 2021 a 2024 e nas agendas transversais, em especial na Agenda Mulheres, do PPA 2024-2027, a presente seção se volta a sua análise e discussão.

4.1. O que os relatórios “A Mulher no Orçamento”, de 2021 a 2024, têm a dizer?

Os relatórios “A mulher no Orçamento” são produzidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) desde 2021. Nesse sentido, estruturam-se apresentando um quadro analítico dos problemas que levaram à produção de tal documento, realizando a exposição da metodologia e dos resultados orçamentário-financeiros no orçamento do ano corrente.

Orientam-se os relatórios pelos princípios da transparência e publicidade, estando voltados, principalmente, à proteção social; à saúde integral da mulher; ao direito à moradia, cultura esporte e lazer; à autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; à educação para a igualdade e cidadania; ao enfrentamento de todas as formas de violência contra às mulheres; e à vida pública e espaços de poder e decisão. No orçamento de 2021, ano em que foi produzido o primeiro deles, chegou-se ao conjunto de 79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, integrantes do relatório “A mulher no Orçamento 2021” (Brasil, 2022; 2023; 2024; 2025).

Os próprios relatórios reconhecem a complexidade da avaliação do conjunto das políticas públicas em razão dos rebatimentos orçamentários e do perfil dos beneficiários, para possibilitar a transparência e o controle social. Nesse sentido:

Dentre os países membros da OCDE que possuem processos orçamentários sensíveis à desigualdade entre mulheres e homens, os mais avançados desenvolveram procedimentos para avaliar previamente o impacto de cada uma das despesas orçamentárias frente à essas desigualdades, de modo a evitar que dispêndios públicos reforcem essas desigualdades. Dessa forma, pode-se afirmar que a realização de avaliações *ex-ante* em cada uma das políticas públicas em curso no país, de modo a evitar que despesas orçamentárias impeçam ou reforcem desigualdades sociais e econômicas entre mulheres e homens, é o almejado estado da arte em termos de orçamento sensível à causa. Para que o Brasil siga nesse sentido, é imprescindível inaugurar uma agenda de avaliações *ex-post* que aponte, em cada uma das políticas avaliadas, seu impacto nas desigualdades entre mulheres e homens (Brasil, 2022, p. 10).

Sobre a avaliação, é imprescindível que se identifiquem as políticas que contribuem para a reversão das iniquidades ou mesmo para o seu agravamento, a fim de que sejam corrigidas ou mesmo concluídas antecipadamente.

Quanto à metodologia para análise, em algumas políticas públicas, se identifica a parcela das mulheres que são beneficiárias, mas, não raramente, os registros administrativos não são preenchidos de forma adequada, de modo que não há números disponíveis em razão de o desenho das políticas não levarem a perspectiva de gênero em conta. Tal ausência de informação dificulta o levantamento das informações acuradas acerca do impacto do gasto quanto à abordagem de gênero no âmbito do orçamento (Brasil, 2022).

No entanto, a partir da análise comparativa dos dados documentais extraídos dos quatro relatórios publicados foi possível identificar quantas ações orçamentárias beneficiaram as mulheres em cada ano-base, diferenciar o percentual exclusivamente destinado às mulheres e os não exclusivos que as beneficiariam indiretamente, e, por fim, a importância crescente do governo em relação à temática, tendo em vista o aprimoramento metodológico do documento a cada ano.

Diante disso, em 2021, foram mapeados gastos em 79 ações orçamentárias distribuídas em seis categorias de políticas públicas: saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, acesso a direitos e combate à violência contra as mulheres. As ações orçamentárias selecionadas somaram recursos de aproximadamente R\$ 236 bilhões em valores empenhados, em que Saúde e Proteção Social perfazem mais de 80% desse montante (Brasil, 2022).

Ainda, pode-se verificar um aumento de 7,7% entre o valor previsto no PLOA e a Dotação Atualizada, o que indica que o gasto com mulheres foi favorecido por emendas e créditos adicionais ao longo do exercício, principalmente em relação às despesas discricionárias⁶. Em relação à execução, tendo em vista as despesas primárias⁷, a maior parcela do gasto selecionado é de despesas primárias obrigatórias, chegando a 86,89%, face a 13,11% das discricionárias. Em valores nominais, foram executados R\$ 205 bilhões em despesas obrigatórias e R\$ 30,9 bilhões em despesas discricionárias (Brasil, 2022).

Em 2022, o relatório “A mulher no Orçamento 2022” mapeou gastos em 121 ações orçamentárias no período 2015-2022. Essas ações foram distribuídas nas mesmas seis categorias de políticas públicas da de 2021: saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, acesso a direitos e combate à violência contra as mulheres. Destaca-se que, neste ano, os recursos empenhados somaram em torno de R\$ 348 bilhões, dos quais 97% correspondem a gastos com Proteção Social, Saúde e Educação (Brasil, 2023).

Entretanto, entre as ações selecionadas, apenas uma fração residual do gasto é identificada como gasto especificamente desenhado para redução da desigualdade de gênero. A maior parte das despesas pode ser classificada na categoria de gasto ampliado, na qual há despesas capazes de melhorar as condições de vida das mulheres, ainda que tenham sido desenhadas sem preocupação com a redução das desigualdades de gênero (Brasil, 2023). O que retoma a questão metodológica já apontada.

Destaca-se também a existência de intersecção entre parcela das ações selecionadas no relatório e as identificadas na Agenda da Primeira Infância. Isso pode ser justificado em razão das políticas associadas à primeira infância serem vinculadas ao cuidado das crianças, trabalho socialmente atribuído às mulheres (Brasil, 2023). Nesse mesmo sentido é que se tem uma

⁶ As despesas de natureza discricionária, também denominadas despesas não obrigatórias, são efetuadas na medida da disponibilidade dos recursos orçamentários. Isto é, são despesas que o governo, a partir de sua decisão, pode ou não executar, escolhendo o montante e a destinação da aplicação dos recursos arrecadados (Enap, 2017).

⁷ Além de poderem ser classificadas como obrigatórias e não obrigatórias (discricionárias), como já visto, as despesas orçamentárias também se dividem em primárias e financeiras. Nesse sentido, aquelas voltam-se aos gastos públicos destinados à promoção de bens e serviços públicos, como saúde educação, bem como para a manutenção da máquina pública, e custeio de programas de governo e realização de grandes investimentos, sendo obrigatórias ou discricionárias (Enap, 2017).

expressiva parcela dos valores associados à categoria “Proteção Social”, transferida às mulheres. Em razão da responsabilidade pelo cuidado no âmbito das famílias, a atuação do Estado na área da proteção social torna-se fundamental na garantia de direitos e de oportunidades (Brasil, 2023).

Outro ponto a ser destacado é que a execução orçamentária sofre variação entre as categorias. Enquanto os valores empenhados e pagos quase sempre se aproximam dos 100% da dotação na Proteção Social e na Saúde, nas categorias Autonomia Econômica e Violência Contra Mulheres, os percentuais de pagamento são inferiores a 50% na maioria dos anos (Brasil, 2023).

A maior parcela dos dispêndios é composta por despesas obrigatórias – mais de 80% em quase todos os anos. Isso decorre da inclusão de despesas com Saúde e Proteção Social. A breve expansão dos gastos discricionários em 2020 e 2021 deve-se ao empenho de despesas relacionadas às ações para o pagamento do Auxílio Emergencial. Contudo, em 2022, com a expansão dos valores associados ao Auxílio Brasil, mais de 90% das despesas selecionadas foram contabilizadas como obrigatórias (Brasil, 2023).

Em 2023, foram identificadas 91 ações orçamentárias na LOA, somados os créditos adicionais, que beneficiaram mulheres em 2023, em que 82% tiveram seus gastos classificados como não exclusivos. Foram analisadas sete categorias de análise: autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; vida pública e espaços de poder e decisão; educação para a igualdade e cidadania; saúde integral da mulher; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; proteção social; direito à moradia, cultura, esporte e lazer (Brasil, 2024).

Quanto à execução orçamentário-financeira, somente 0,01% do valor total identificado no levantamento estava voltado aos gastos exclusivos. A comparação entre os percentuais de execução, nos diferentes estágios, entre os tipos de gastos, evidencia que o que os diferencia é a razão entre o que foi pago e a dotação final. Enquanto o percentual de execução de pagamento dos gastos não exclusivos foi de 93,8%, o percentual de execução de pagamento dos gastos exclusivos foi de 55,5% (Brasil, 2024). No ano descrito, identificou-se, portanto, R\$ 216 bilhões (valor empenhado) em gastos exclusivos e não exclusivos que beneficiaram as mulheres nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no exercício de 2023 (Brasil, 2024).

Em 2024, os dados advindos do Acompanhamento Orçamentário da LOA 2024 registraram 121 ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal Mulheres. Estas perfizeram o valor total de empenho de R\$ 185,4 bilhões. Desse total, R\$ 1,98 bilhões o foram em gastos que beneficiavam exclusivamente mulheres (gastos exclusivos), e R\$ 183,4 bilhões

foram em gastos que beneficiavam mulheres e outros públicos de políticas públicas (gastos não exclusivos) (Brasil, 2025).

Neste ano, foram oito as dimensões consideradas para a Agenda Transversal Mulheres, de modo que o valor total empenhado se distribuiu da seguinte maneira: R\$ 88,9 bilhões em proteção social; R\$ 81,9 bilhões em saúde e ambiente; R\$ 6,9 bilhões em direito à moradia, cultura, esporte e lazer; R\$ 5,6 bilhões em autonomia econômica; R\$ 1,1 bilhões em viver sem violência; R\$ 875,2 milhões em educação para a igualdade e cidadania; R\$ 25,2 milhões em igualdade de poder e decisão; e R\$ 2,1 milhões em capacidade institucional (Brasil, 2025).

Percebe-se, então, a prevalência na destinação de recursos à proteção social e a saúde em todos os anos. Ressalta-se, ainda, que as despesas se centralizam em despesas primárias obrigatórias, não exclusivas às políticas públicas para a redução de desigualdade de gênero.

4.2. As agendas transversais no Plano Plurianual de 2024-2027

A Agenda Transversal Mulheres foi instituída no Plano Plurianual 2024-2027, com a finalidade de proporcionar a devida transparência aos compromissos reconhecidos pelo Governo Federal para a redução da desigualdade de gênero, além de possibilitar o acompanhamento da sua implementação por todo o corpo social. Nesse sentido, a partir de 2024, foram identificadas e divulgadas na LOA de 2024 as ações orçamentárias que traziam benefícios às mulheres e financiavam a implementação da Agenda Transversal Mulheres (Brasil, 2025). Nesse sentido:

O relatório a Mulher no Orçamento de 2024 mostra que, no PPA 2024-2027, a Agenda Transversal Mulheres está associada a 45 programas finalísticos, 85 objetivos específicos, previstos na camada legal, além de 191 entregas e 75 medidas institucionais e normativas, previstas na camada gerencial. Já na LOA 2024, a Agenda Transversal Mulheres pode ser associada a 121 ações orçamentárias (Brasil, 2025, p. 15).

Diante disso, no Anexo V da PPA 2024-2027, da página 164 à página 201, estão dispostos os programas da “Agenda Mulheres”, onde são descritos os objetivos específicos do programa, com o indicador objetivo específico, a linha base e a meta do indicador, bem como a regionalização da meta.

No monitoramento do PPA 2024-2027 (ano-base 2024), os dados resultantes demonstram que 69% dos objetivos específicos e 53% das entregas associados à Agenda Transversal Mulheres obtiveram um percentual de alcance de suas metas superior a 100% (Brasil, 2025).

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O orçamento público é um documento político fulcral no Governo Federal onde se constam as prioridades governamentais, por meio do aspecto monetário. Ganha relevância identificar a ausência de neutralidade política e orçamentária ao pensar a elaboração das políticas públicas. Isto porque, já que estas se prestam a solucionar problemas sociais complexos a partir da ação governamental institucionalizada, os recursos destinados a este fim são instrumentos fundamentais para que se possibilite a sua execução.

Com base nos dados coletados, o que se verifica é que, em que pese terem se passado mais de duas décadas do compromisso assumido a nível global, voltado ao orçamento responsivo com a abordagem de gênero, o Brasil começa a caminhar em termos de transparência e meios para possibilitar o controle das destinatárias destas ações somente em 2021, ainda que se tenha exemplificações esparsas e locais de implementação do OSG. Conforme já mencionado, tendo em vista o ciclo da política pública, complementado com o *policy design*, ao longo do *agenda-setting*, são evidenciadas as relações de poder na definição do que é um problema a ser sustentado dentro da agenda governamental e que, por meio do discurso e do planejamento, considerados simbólicos, possa se imergir na agenda decisória.

O que se verifica é que ocorre o distanciamento entre a agenda e a formulação e implementação das políticas públicas, bem como entre a intenção e a execução do orçamento. Conforme visto, as execuções orçamentárias são, em grande parte, voltadas às despesas primárias obrigatórias. O que permite trazer à baila que os gastos discricionários não colocam em pauta a abordagem de gênero para além do planejamento, em muitos dos casos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada por meio do diálogo entre as previsões orçamentárias, instrumento para a concretização das políticas públicas, e a definição das prioridades alocativas dos recursos no que tange ao financiamento dessas políticas públicas para a mitigação da desigualdade de gênero no país, percebe-se um tímido movimento no sentido de conferir transparência aos aludidos processos.

Em 1995, foi realizada a Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, em que foram aprovadas medidas concretas para que se promovesse a autonomia econômica com a abordagem de gênero, fomentando a distribuição equitativa do trabalho doméstico e definindo ações para a integração da perspectiva de gênero nas decisões orçamentárias sobre políticas e programas.

No Brasil, por mais que já tenham se passado mais de duas décadas do compromisso realizado com a equidade de gênero, há uma política fiscal ainda incipiente e, até então, de baixa publicidade, o que impossibilita o exercício de um controle social sobre os gastos públicos.

Em 2021, foi incluído na LDO de 2021 o demonstrativo no orçamento para mulheres, o relatório “A Mulher no Orçamento”. Desde então, o referido documento foi reproduzido e aprimorado metodologicamente nos anos subsequentes. Além disso, foram incluídas no Plano Plurianual de 2024-2027 as agendas transversais, possibilitando o monitoramento das políticas de gênero a nível federal.

O desenho das políticas públicas depende da construção e definição de um problema que deve ser entendido como relevante o suficiente para mobilizar a ação governamental a respeito. Somado a isso, o modo como as políticas enquadram os problemas, atribuem responsabilidades e valorizam determinadas formas de conhecimento reflete na produção e reprodução social. Logo, ao colocar o gênero em evidência, deve-se ater a quais categorias de análise são definidas pelos agentes públicos para avaliação, o que, inclusive, demandaria novos estudos a respeito para aprofundamento.

Diante disso, vê-se que o número de ações orçamentárias tem se ampliado nos últimos quatro anos e que o compromisso do país com a implementação da Agenda Transversal Mulheres ocorreu com o Plano Plurianual vigente. Disso, pode se extrair a presença inclusive de uma agenda simbólica nos discursos acerca destas pautas ao assumir os compromissos com a redução da desigualdade de gênero por meio do financiamento de programas com este fim. A agenda simbólica somente dá espaço a uma agenda de decisão quando tais montantes são de fato, executados, com o empenho, liquidação e pagamento. É aí que o discurso e o planejamento dão lugar às ações concretas voltadas ao financiamento para a concretização das políticas públicas de redução da desigualdade de gênero.

7. REFERÊNCIAS

CALAZANS, Márcia Esteves de; COUTINHO, Graciele Oliviera. O Orçamento da Mulher no município de Salvador: um estudo de caso sobre a alocação de recursos para políticas públicas de gênero e para as mulheres. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 243, p. 120-140, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

- CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna .M; BAUMGARTNER, Frank. R. **Agenda dynamics in Spain**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.
- CHARQUÉS-BONAFONT, Laura; PALAU, Anna .M.; MUÑOZ, L; WILKERSON, Jones. **Comparing governmental agendas: evolution of the prioritization of issues in the USA and Spain**. In: IBEI Working Papers n. 14. Barcelona: CIDOB Editions, 2008.
- COBB, Roger; EDER, Charles. **The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory**. Journal of Politics, 1971.
- COBB, Roger; EDER, Charles. **Participation in American politics: the dynamics of agenda building**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- COUTINHO, Camila Mariana da Cruz Gomes; SOUZA, Letícia Godinho de. Análise da sensibilidade ao gênero do orçamento do município de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, FGV-RJ, 2024.
- ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. Diretoria de Comunicação e Pesquisa. **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília, 2017.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento de Políticas Públicas**, 2000.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2.ed. New York: Longman, 2003.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha; RAMBLA, Xavier; SILVA, Kamila Paceliuka; CIRIACO, Cássia Daiane. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do Estado de Mato Grosso. Florianópolis: **Revista Estudos Feministas**, 2010.
- PIMENTA, Alex de Araújo; MOTTA, Ana Paula Pinheiro; SOUZA, Jairo Salvador de. A concretização dos direitos fundamentais sociais através de políticas e orçamentos públicos. **Quaestio Iuris**, v. 7, n. 2, Rio de Janeiro, 2014.
- PISCITELLI, Thatiane. **Direito Financeiro**. 6.ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2018.
- ROSA, Larissa Maria Silva; BRENCK, Clara Zanon; CAMPOLINA, Bernardo. O que é um Orçamento Sensível a Gênero e os desafios do Brasil para adotá-lo. São Paulo: **Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP)**, 2024.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. CAPES: UAB, 2009.
- SALVADOR, Evilásio Silva; YANNOULAS, Silva Cristina. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. **Revista Feminismos**. Repositório Institucional da Universidade de Brasília, v. 1. n. 2, 2013.
- SANTOS, Gesmar Rosa; NOGUEIRA, Daniela; FREITAS, Diego Antônio França de. Mulheres, água e equidade: uma agenda que faz sentido? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, UFPR, 2023.
- SCHNEIDER Anne; SIDNEY, Mara. What is next for policy design and social construction theory? **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, 2009.
- SILVA, Ednaldo Ferreira E. et. al. Orçamento público e agendas transversais: uma revisão integrativa sobre sustentabilidade, interdependências setoriais e inclusão. **OSR Journal Of Humanities And Social Science**, 2024.
- SUBIRATS, JOAN. Definición del problema: relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In.: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.