

Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS





Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO*

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário-Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Renata Vargas Amaral

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretário Adjunto de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretor de Programa

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

Subsecretário de Programas de Infraestrutura

Zarak de Oliveira Ferreira

Subsecretária de Programas Sociais

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Michelle Feversani Prolo

Subsecretário de Gestão Orçamentária

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Subsecretário de Assuntos Fiscais

Fábio Pifano Pontes

Subsecretária de Pessoal e Sentenças

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional

Felipe Cesar Araújo da Silva

* Estrutura vigente em 31 de agosto de 2024

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais

Samantha Lemos Turte-Cavadinha

Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais

Clarice Fernandes Marinho

Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Elisa Akemi Nagatani

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Presidente do BID

Iljan Goldfajn

Representante no Brasil

Morgan Doyle

Diretor Executivo

Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre
Transversalidade nas Políticas Públicas,
no Plano e no Orçamento**

Coordenação do projeto

André Martínez Fritscher (BID)
Elaine de Melo Xavier (MPO)
Monise Estorani de Faria (BID)
Pedro de Lima Marin
(Fundação Tide Setubal)
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

Apoio

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)
Clarice Fernandes Marinho (MPO)
Elisa Akemi Nagatani (MPO)

**Guia Transversalidade nas Políticas
Públicas, no Plano e no Orçamento**

Autoras

Mariana Mazzini Marcondes
Tatiana Lemos Sandim

Revisão técnica

Ana Carolina Querino, Ana Cláudia J. Pereira,
Ana Tereza Pereira Libânio, Andrea Thalhofer
Ricciardi, Clarice F. Marinho, Danielle Cavagnolle
Mota, Danyel Iório de Lima, Elaine de Melo
Xavier, Juliana Maia, Laisa Rachter de Sousa
Dias, Larissa Cervi, Mariana Meirelles Nemrod
Guimarães, Pedro de Lima Marin, Samantha
Lemos Turte-Cavadinha, Virgínia de Ângelis
Oliveira de Paula

Secretaria Executiva - MPO

Projeto Gráfico

Viviane Barros e Ivan Sasha
Estagiários de Design
Micer Santos e Douglas Saymon

Diagramação

Estúdio Nono

Revisão de texto

Lupa Texto e Paulo Kaiser

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

Informações

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/
orcamento/paginas/agendas-transversais-e-
multissetoriais](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais)
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 05 de novembro de 2024.
É permitida a reprodução, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

🌐 @MinPlanejamento
🌐 @planejamentoeorcamento

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento:
guia prático para gestoras e gestores públicos/ Ministério do Planejamento
e Orçamento. -- Brasília : Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO,
2024.
070 p. : il.

Inclui bibliografia
Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
e da Fundação Tide Setúbal.

1. Igualdade de gênero. 2. Políticas públicas. 3. Planejamento governamental.
4. Orçamentação sensível a gênero. 5. Direitos das Mulheres. 6. Perspectivas
transversais. I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. II. Banco
Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setúbal.

CDU 338.26(81):316.47



SUMÁRIO

P. 09 Apresentação

P. 12

1. Transversalidade de Gênero e Interseccionalidade em Políticas Públicas: blocos conceituais

P. 13 O que é “gênero”?

P. 16 E a interseccionalidade?

Por que falar de transversalidade de gênero em políticas públicas?

P. 17 O que é a transversalidade de gênero em políticas públicas?

P. 19 Como incorporar a transversalidade de gênero nas políticas públicas?

P. 23 Como a transversalidade de gênero tem sido desenvolvida nas políticas públicas para as mulheres no Brasil?

P. 26

2. Transversalidade de gênero no PPA e nos orçamentos

P. 27 Como expressar a transversalidade de gênero no Plano e no Orçamento?

P. 29 Transversalidade de Gênero no PPA 2024-2027

P. 40 Transversalidade de Gênero no Orçamento Anual de 2024

P. 44

3. Dimensões estratégicas, ferramentas e boas práticas para avançar na transversalidade de gênero em políticas públicas, no planejamento e no orçamento.

P. 46 **Dimensão estratégica 1** – Incorporar a perspectiva de gênero na política pública

P. 50 **Dimensão estratégica 2** – Incorporar a perspectiva de gênero no planejamento e no orçamento

P. 57 **Dimensão estratégica 3** – Incorporar a perspectiva de gênero no monitoramento e na avaliação

P. 62 **Dimensão estratégica 4** – Ampliar as capacidades institucionais para a transversalidade de gênero

P. 66 **Referências bibliográficas**

Apresentação

O guia *Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento* pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar a prática da transversalidade de gênero nas políticas públicas, no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre a Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coordenação da Fundação Tide Setubal e participação da ONU Mulheres.

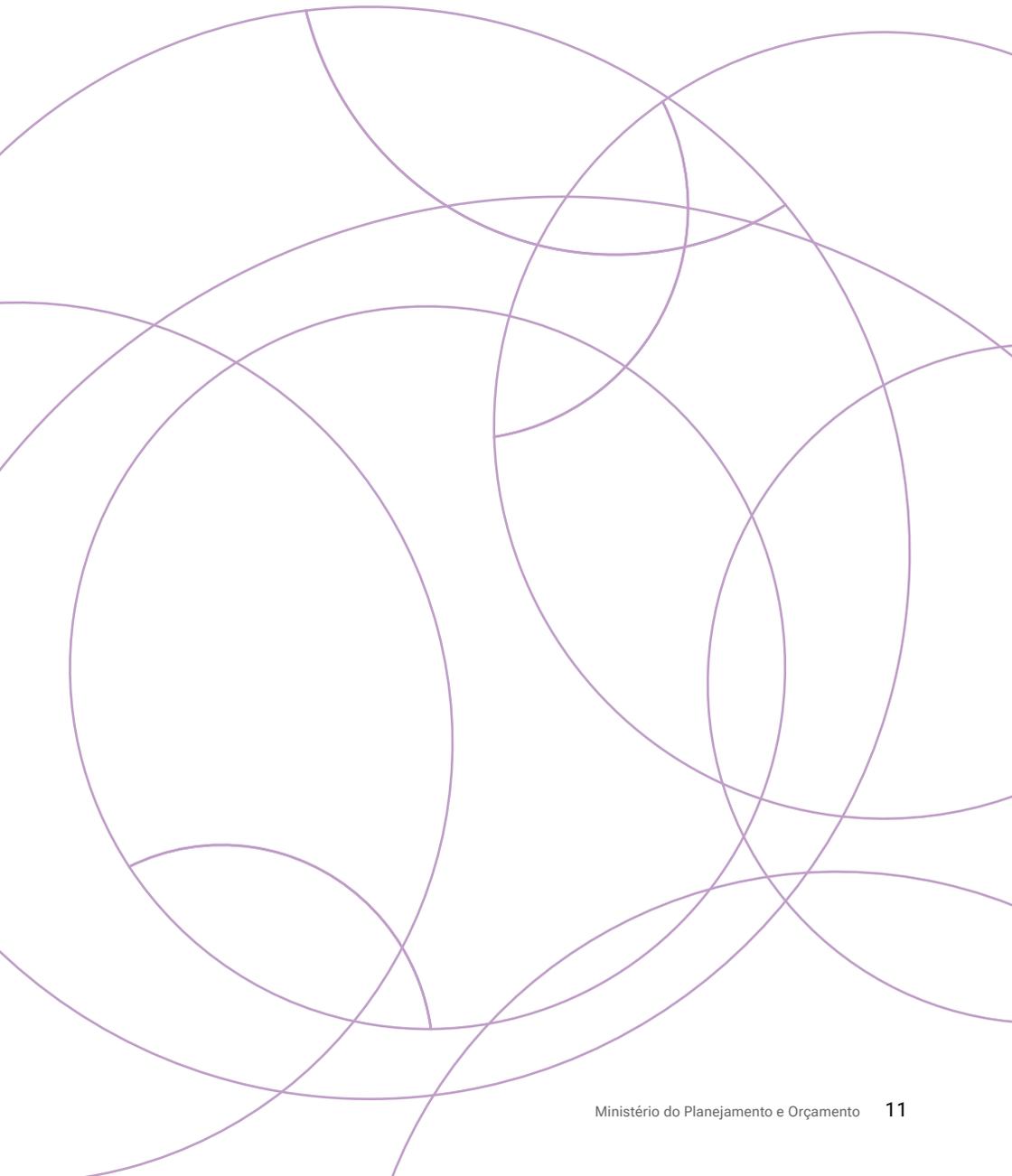
O projeto inclui a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. A primeira publicação (*Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*) introduz a questão, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. Os outros guias aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente.

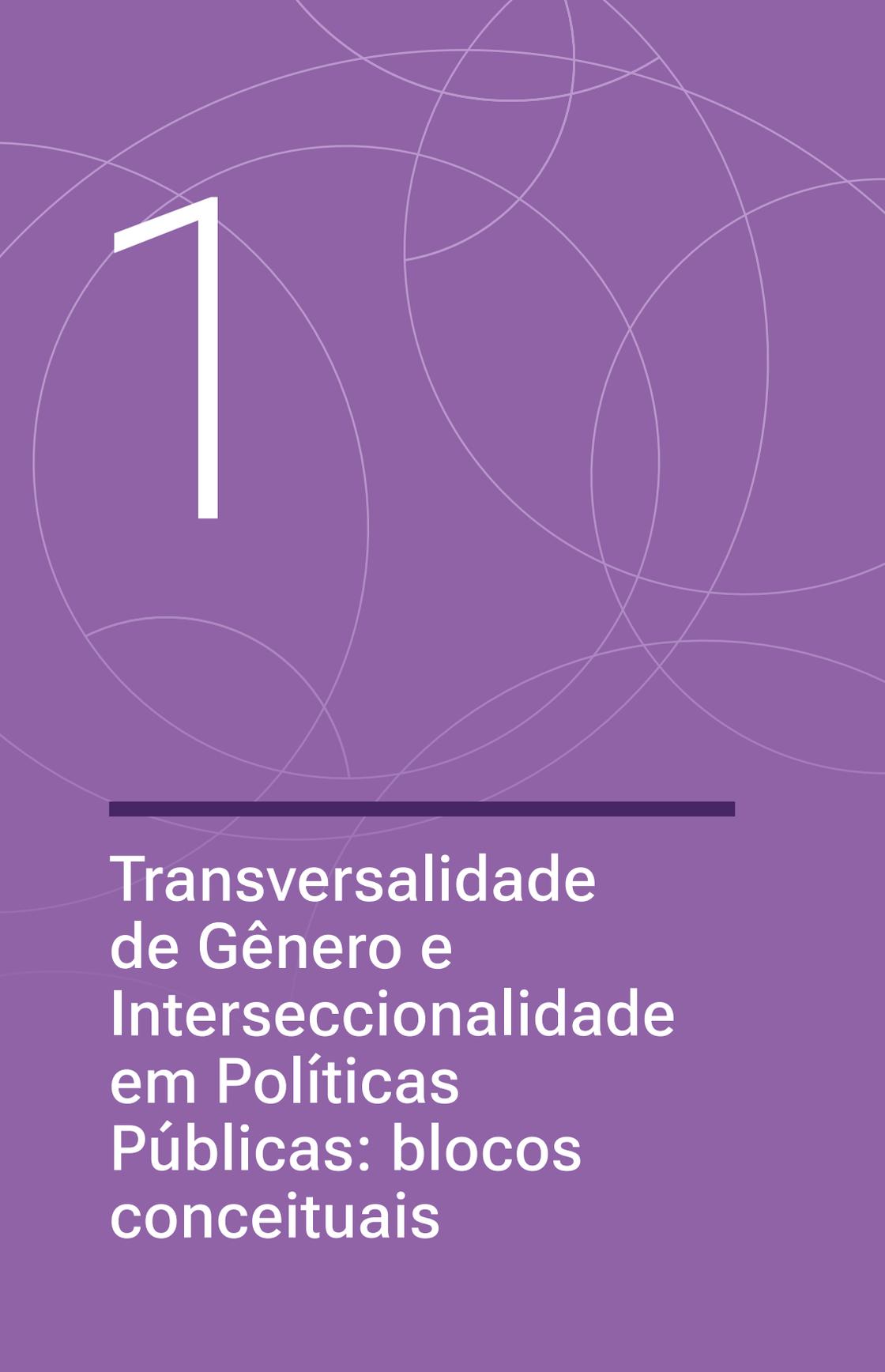
As seis publicações propõem-se a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos dos ministérios, especialmente as Assessorias de Participação Social e Diversidade. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam uma contribuição importante para as pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Aqui o foco é a Agenda Transversal Mulheres e a transversalidade de gênero, temas trabalhados com base no Seminário Transversalidades, Políticas Públicas e Instrumentos Orçamentários Federais e no Seminário Transversalidade da Perspectiva de Gênero – Agenda Mulheres, realizados, respectivamente, em dezembro de 2023 e março de 2024, ambos em Brasília.

Esta publicação está organizada em três seções. Na primeira, as noções básicas que ancoram este guia são apresentadas: gênero, transversalidade de gênero e transversalidade de gênero em políticas públicas. A segunda aborda a transversalidade de gênero no PPA e nos Orçamentos, enquanto a terceira seção apresenta desafios, boas práticas e ferramentas para efetivar a transversalidade em políticas, planos e orçamento.

Boa leitura!





1

**Transversalidade
de Gênero e
Interseccionalidade
em Políticas
Públicas: blocos
conceituais**

O que é “gênero”?

A palavra gênero carrega muitos significados. Dependendo do contexto, podemos pensar, por exemplo, em gênero alimentício, musical ou literário. Neste guia, o conceito deve ser compreendido como os atributos e papéis sociais, comportamentos, valores e oportunidades que são associados às mulheres, aos homens e a outras identidades de gênero.

Sua construção está ligada a uma relação de poder que tende a variar no tempo e no espaço, moldada pela socialização e decorrente de um processo histórico. As desigualdades de gênero causam diferenças de acesso a recursos (econômicos, culturais, políticos etc.) e de responsabilidades e papéis sociais, com consequências em diversas dimensões da vida, como no mercado de trabalho, nas responsabilidades pelos cuidados, nos espaços de poder e de decisão, na violência e na saúde, entre outras¹.

O termo também é utilizado na luta por direitos das mulheres e, mais recentemente, das pessoas LGBTQIA+. Com ele, esses grupos mostram que as desigualdades com base no sexo e a sexualidade em nossa sociedade não são naturais, mas historicamente construídas. Portanto, podem ser corrigidas com a ação participativa de indivíduos, sociedade e Estado. Mas esse entendimento não é consensual em nossa sociedade e por isso o uso da palavra se torna, inclusive, motivo de disputas políticas. Gênero é, ainda, uma categoria de análise utilizada tanto em pesquisas acadêmicas, para investigar aspectos da realidade social, quanto na prática da gestão pública, para elaborar políticas públicas que respondam a tais aspectos da realidade social, a exemplo de temas como feminicídio, divisão sexual do trabalho e transexualidade.

É dessa maneira complementar que o gênero deve ser visto, como uma categoria de análise da realidade social, um campo de estudo e uma forma de perceber a identidade, a sexualidade e os afetos. Além disso, esse conceito é uma referência para a luta política – um componente central das relações de poder que (re)produzem desigualdades na sociedade e peça fundamental para o estabelecimento de identidades individuais e coletivas. Por fim, o gênero é também uma lente para entender melhor os problemas de políticas públicas.

Essa noção permite o olhar para a realidade de desigualdades entre mulheres e homens sob um novo ângulo. Ao olhar para um conjunto de dados, notam-se a complexidade e as muitas dimensões e causas dessas desigualdades:

Desigualdades entre mulheres e homens



23%

Em 2023, o **rendimento médio mensal**² das mulheres no mercado de trabalho brasileiro foi cerca de 23% menor do que o dos homens (DIEESE, 2024)



92%

Essa era a porcentagem de pessoas no **trabalho doméstico**³ remunerado que eram mulheres em 2022. Cerca de 61% da categoria é composta de mulheres negras. (DIEESE, 2022)



0,43 < 1,29

A taxa de **femicídios**⁵ no Brasil subiu de 0,43 para 1,29 entre 2019 e 2023. (FBSP, 2023)



Mais que o dobro

As mulheres dedicam mais que o dobro do número de horas semanais ao **trabalho doméstico e de cuidados**⁶ não remunerado do que os homens. (IBGE, 2022)



18,6%

No setor público, as mulheres são a minoria nos **cargos de liderança**⁴ entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil ocupa o último lugar no ranking, com 18,6%. (BID, 2022)



9,6

Era o número de horas médias semanais que as mulheres dedicavam a mais do que os homens ao **trabalho doméstico e de cuidados**⁷ de pessoas não remunerado. (IBGE, 2023)



54,6%

Essa é a porcentagem de mulheres de 25 a 49 anos com crianças de até 3 anos que estavam empregadas, enquanto a proporção de homens na mesma condição era de 89,2%. (Guia Tide Setubal, 2019)

Elaboração própria.

Ainda que se entenda o gênero de uma forma abrangente, que inclua as relações entre diversos grupos sociais e a população LGBTQIA+, o enfoque deste guia é nas questões que afetam as mulheres, entendendo que a garantia de direitos a essa população específica e sua inclusão são fundamentais para a construção da igualdade de gênero.

E a interseccionalidade?

O gênero não é a única relação de poder a gerar tratamento desigual na sociedade. Há também as relações baseadas em raça e etnia, em classes sociais e outras. A interseccionalidade reconhece que as relações sociais estão profundamente entrelaçadas e produzem desigualdades de gênero, raça, etnia e classe⁸. É impossível desatar os nós pelos quais estão unidas. Por consequência, as necessidades e reivindicações das mulheres precisam ser compreendidas e encaminhadas de acordo com a diversidade do que é experimentado por elas na intersecção entre as relações sociais, considerando os contextos históricos e geográficos específicos em que vivem, como a inserção do Brasil na América Latina e no Sul Global.

São essas as bases teóricas que direcionam a reflexão sobre a transversalidade de gênero em políticas públicas, planejamento e orçamentação.

Por que falar de transversalidade de gênero em políticas públicas?

Desde a década de 1990, consolidou-se a compreensão de que nem as políticas públicas universais nem as focalizadas são suficientes para responder ao problema da desigualdade de gênero⁹. Além disso, políticas setoriais e fragmentadas não funcionam como uma estratégia adequada para enfrentar problemas complexos, multidimensionais e multicausais. A transversalidade de gênero – originalmente chamada de *gender mainstreaming* – e a multissetorialidade em políticas de gênero

derivam dessa necessidade de integração entre setores diferentes de políticas públicas tendo como base a perspectiva de gênero.

Difundida internacionalmente desde a IV Conferência Mundial de Mulheres¹⁰, em Pequim, no ano de 1995, a estratégia do *gender mainstreaming* defende a incorporação da perspectiva de gênero no centro da ação pública, remodelando todo o seu curso de ação, o que envolve rever o conjunto das políticas e as práticas de gestão. Não deve haver programa, projeto, atividade, instrumento de gestão ou de orçamentação que não considerem prioritária a promoção da igualdade de gênero e a inclusão das mulheres.

O que é a transversalidade de gênero em políticas públicas?

O conceito é utilizado tanto para o exame de políticas quanto para a estratégia de estruturação delas. Nesse último caso, engloba um processo no qual capacidades institucionais são desenvolvidas com o objetivo de reorientar essas políticas e incluir perspectivas de igualdade de gênero em sua elaboração, aproximando-as das agendas de movimentos feministas e de mulheres¹¹. Assim, a transversalidade de gênero visa modificar as políticas públicas para que sejam ferramentas articuladas e efetivas de transformação da realidade social das mulheres.

É preciso ver melhor, com a lente de gênero, o processo de política pública como um todo, o que envolve diagnóstico de problemas, desenho de ações, metas e indicadores, além de estrutura de governança da implementação ao monitoramento e avaliação.

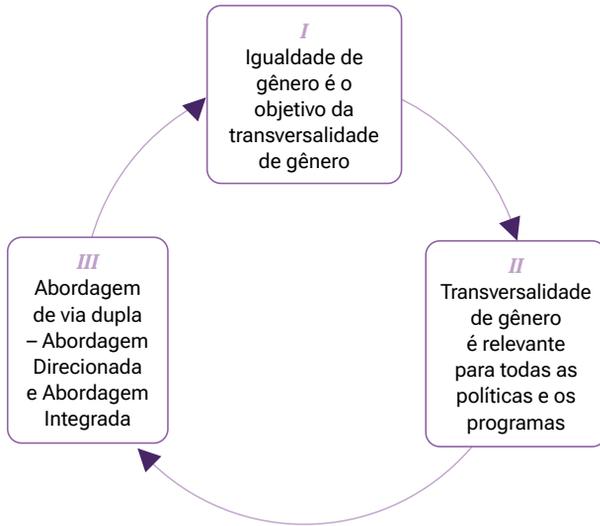
Da mesma forma, a transversalidade requer a democratização do processo, favorecendo a participação de mulheres e dos movimentos feministas e garantindo capacidades institucionais para que suas agendas possam ser reconhecidas na estruturação de políticas públicas.

A transversalidade de gênero desdobra-se em duas formas complementares de operacionalização, uma abordagem de via dupla¹². Ela pode abranger as políticas públicas direcionadas especificamente para as mulheres, cujo objetivo central é a igualdade de gênero e a garantia de direitos (abordagem “direcionada”), e também é possível que políticas universais a princípio não pensadas especificamente para as mulheres recebam incidência transversal (abordagem “integrada”). A integração da transversalidade nessa segunda forma de operacionalização pode reorientar as políticas universais, para que as mulheres sejam reconhecidas como beneficiárias com necessidades específicas e a igualdade de gênero se torne um dos objetivos.

Essa estratégia envolve racionalidade técnica, por demandar o uso intensivo de instrumentos de gestão e monitoramento, e racionalidade política, porque tem a intenção de incluir as perspectivas de movimentos feministas e de mulheres em um processo político. Ou seja, para que a transversalidade surta efeito, o desenvolvimento de capacidades institucionais, mecanismos e ferramentas de gestão, como organismos de políticas para as mulheres, planos ou comitês de articulação multissetorial, é decisivo.

É necessário ainda que essas capacidades institucionais envolvam a colaboração federativa e que, por meio de iniciativas como conselhos de políticas públicas, conferências, observatórios, consultas públicas etc. garantam a participação e o controle social dos movimentos feministas e de mulheres. Um ecossistema para a transversalidade de gênero é criado nas administrações públicas, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), pela articulação do conjunto de instâncias e mecanismos que estruturam as condições institucionais.

Os princípios identificados pela ONU-Mulheres¹³ sintetizam essa reflexão:



Como incorporar a transversalidade de gênero nas políticas públicas?

Há diferentes formas de incorporar perspectivas de gênero ao desenho e à implementação das políticas públicas. Aqui são apresentados três casos que ilustram a abordagem de via dupla da transversalidade. O primeiro exemplifica a abordagem direcionada especificamente para as mulheres com a política de enfrentamento à violência contra as mulheres. O segundo e o terceiro retratam a abordagem integrada, na qual a perspectiva de gênero busca reorientar políticas que de início não haviam sido concebidas para atender às necessidades específicas das mulheres, como as relacionadas a creches e cuidado infantil, mobilidade urbana e transporte público.

ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres começou a ser delineada a partir da década de 1980, quando casos de assassinatos de mulheres por seus companheiros ganharam repercussão. Com o lema “quem ama não mata” e indo contra o senso comum de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, movimentos feministas e de mulheres uniram-se para exigir do Estado um papel ativo na prevenção, no enfrentamento e na repressão da violência contra as mulheres. Essa mobilização organizada gerou resultados ao longo do tempo, como a criação, em 1985, da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (DEAM), em São Paulo.

Ao mesmo tempo que representava uma redefinição da questão – que passou a ser entendida como um problema público, e não privado –, a luta das mulheres por políticas para o enfrentamento da violência exercia pressão para que o Estado estruturasse uma rede de serviços de proteção às mulheres. O marco fundamental dessa estruturação foi a Lei Maria da Penha¹⁴, que vem articulando, de forma multissetorial, delegacias de atenção a mulheres, casas abrigos e de passagens, núcleos em defensoria pública e Ministério Público e varas especializadas, entre outros serviços.

Outras medidas complementares foram desenvolvidas posteriormente, como, em 2007, o Pacto Nacional para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; em 2013, o Programa Mulher: Viver sem Violência, para integrar e ampliar os serviços contra a violência em diferentes setores (saúde, justiça, assistência social etc.); e, em 2015, a Casa da Mulher Brasileira, criada com a missão de oferecer, em um só lugar, diversos serviços, a exemplo dos de acolhimento, apoio psicossocial, delegacia, acesso à justiça, autonomia econômica e outros. Esse conjunto de iniciativas concretizou a transversalidade de gênero no enfrentamento da violência contra as mulheres – uma

política específica que estabelece como objetivos primários a população feminina e a igualdade de gênero.

POLÍTICA DE CRECHES E CUIDADO INFANTIL

Outra política nascida das mobilizações de mulheres e feministas na década de 1980 é a de creches, prevista na Constituição Federal de 1988 como a primeira etapa da educação infantil, devendo ser garantida como um direito à educação de bebês e crianças de 0 a 3 anos e, ainda, como um direito social de trabalhadoras e trabalhadores¹⁵:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

As creches foram progressivamente incorporadas ao sistema educacional, e o caráter de interdependência tradicional entre os sujeitos de direitos (as mulheres cuidadoras e as crianças cuidadas) tornou-se menos nítido nos instrumentos da política educacional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 2003, ou os Planos Nacionais da Educação (PNEs)¹⁶.

A criação da Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família, no Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SNCF/MDS), e da Secretaria de Autonomia Econômica das Mulheres e Políticas de Cuidados, no Ministério das Mulheres (SENAEC/MMulheres), em 2023, pretende reforçar essa interdependência por meio da elaboração de uma política e um plano nacionais de cuidados¹⁷.

Uma das linhas de atuação para a estruturação da Política Nacional de Cuidados é justamente “transversalizar” o gênero nas políticas de cuidado infantil, para garantir que a interdependência entre quem é cuidado e quem cuida – as mulheres historicamente – seja levada em conta. Isso pode levar à expansão do número de estabelecimentos e matrículas, ampliar a oferta de jornada integral, inovar no que se relaciona à complementação de jornada, por meio de novos serviços integrados às creches para a cobertura de horários noturnos, finais de semana, feriados ou férias.

MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE PÚBLICO

Há ainda um terceiro exemplo, que remete a um tipo de política que poderia parecer neutro no que diz respeito ao gênero: a mobilidade urbana e o transporte público, como os corredores de ônibus e cartões de integração (que permitem fazer mais de um trajeto dentro de um intervalo de tempo determinado).

Mulheres e homens utilizam o transporte público, mas os papéis de gênero fazem com que seus deslocamentos pelas cidades variem. Os trajetos masculinos tendem a ser pendulares e lineares (casa-trabalho-casa). Já os das mulheres se mostram difusos ou descontínuos e, ainda, mais curtos. Isso ocorre porque, dentro do mercado de trabalho ou fora dele, a mulher é quase sempre a responsável também pelas tarefas ligadas aos cuidados, como levar uma criança à creche ou um idoso ao médico. Consequentemente, a irregularidade dessas atividades marca seus deslocamentos.

Novamente a análise da política deve se dar sob a perspectiva de gênero. Várias iniciativas de mobilidade urbana podem favorecer a promoção da igualdade. Medidas de integração de viagens com a redução de custos para passageiras e passageiros, como cartões de integração ou bilhete único, inclusive entre diferentes modais

(ônibus, trem, metrô), são essenciais para a inclusão da perspectiva de gênero na política de mobilidade urbana. Por isso, essas medidas e outras, como a revisão de itinerários de ônibus para o melhor acesso a escolas, hospitais e unidades de saúde, precisam receber prioridade^{18,19}.

Como a transversalidade de gênero tem sido desenvolvida nas políticas públicas para as mulheres no Brasil?

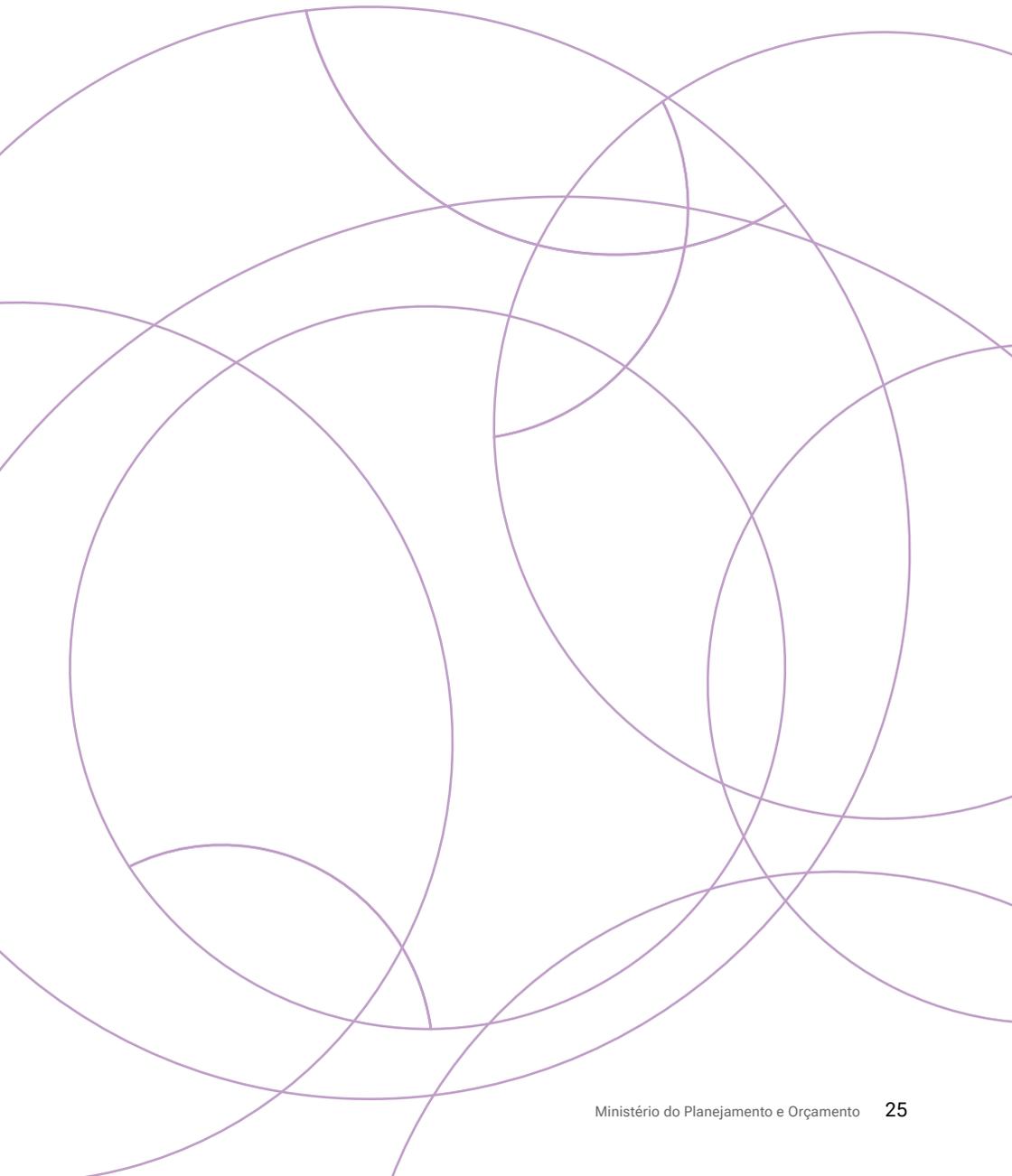
Durante a década de 1980, o período de redemocratização no Brasil, diversas organizações sociais, como as de movimentos feministas e de mulheres, ocuparam espaços na arena política com suas demandas por direitos. Esses movimentos lutaram pelos direitos das mulheres e politizaram problemas específicos de gênero. Em outras frentes, integraram-se a partidos políticos, sindicatos, movimentos de moradia e contra a carestia. Conhecida como Lobby do Batom, essa atuação política das mulheres inscreveu conquistas importantes na Constituição Federal de 1988 e influenciou a institucionalização de políticas para as mulheres, principalmente de 1985 em diante, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

A partir de 2003, estruturou-se uma Política Nacional para as Mulheres no Brasil baseada na estratégia da transversalidade de gênero, com a articulação da gestão e a participação social. Para coordenar políticas voltadas às mulheres, promover a colaboração federativa e garantir a participação social, foi implantada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), com o status de ministério. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que incluía representantes da sociedade civil e do governo, passou a ser vinculado à SPM, desempenhando um papel estratégico no controle social realizado pelos movimentos feministas.

Essa participação social gerou novas perspectivas nas Conferências de Políticas para as Mulheres, que reuniam mulheres em sua diversidade para definir diretrizes e avaliar políticas cujos resultados contribuíam para a formulação dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM). Esses planos associavam um amplo conjunto de áreas, como saúde, educação, trabalho e violência, além de perspectivas interseccionais de raça, curso de vida, urbano/rural e orientação sexual, entre outras. Um Comitê de Articulação e Monitoramento da SPM, composto de ministérios, entes federais, representações do CNDM e organismos internacionais, assumiu a coordenação das ações do PNPM.

A Política Nacional para as Mulheres enfrentou descontinuidades e desmantelamentos a partir de 2016, afetando a sua consolidação, mas começou a ser reestruturada em 2023, com a criação do Ministério das Mulheres (MMulheres). Esse ministério retomou iniciativas anteriores, como o Programa Mulher: Viver sem Violência, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e o Fórum Nacional de Gestoras de Políticas para as Mulheres, e desenvolveu novas, como o Pacto Nacional de Prevenção aos Femicídios, o Programa Dignidade Menstrual e a Lei da Igualdade Salarial.

Mesmo tendo sido aplicada de forma irregular ao longo tempo, a transversalidade de gênero mantém-se como uma estratégia crucial para criar capacidades institucionais que impulsionem um ecossistema transversal e permitam a participação dos movimentos feministas e de mulheres em políticas públicas. Os resultados dessas ações beneficiam, em primeiro lugar, as mulheres em sua diversidade, mas a promoção da igualdade de gênero é sempre positiva para todas as pessoas.



2

A transversalidade
de gênero no PPA
e nos orçamentos

Como expressar a transversalidade de gênero no Plano e no Orçamento?

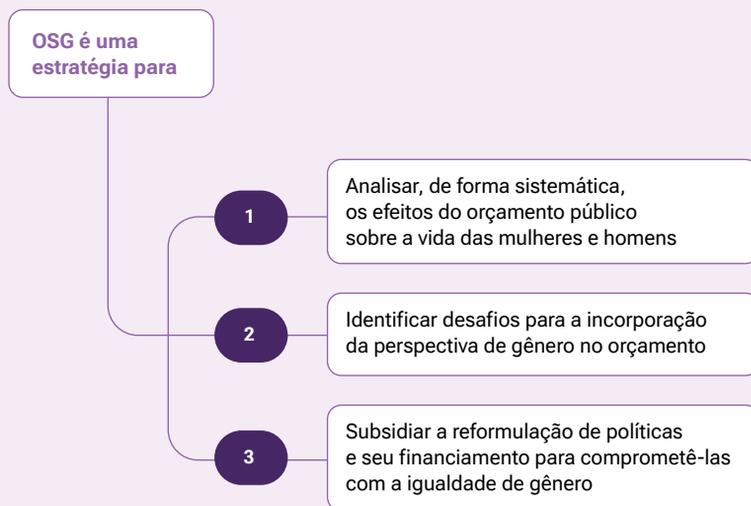
Do ponto de vista orçamentário, as políticas públicas só se tornam realidade quando amparadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pelos Orçamentos Anuais. É com esses instrumentos que o Estado brasileiro organiza a sua atuação programática, articulando fins (objetivos de políticas públicas) e meios (recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis)²⁰.

No PPA, a articulação se faz pelos programas. Essa categoria de programação apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública federal no respectivo quadriênio, assim como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários que precisam ser empregados a cada ano para a sua execução. O PPA também apresenta os indicadores e as metas relacionados a cada objetivo específico do programa.

Já nos Orçamentos Anuais, fins e meios são articulados na esfera da ação orçamentária. Esse tipo de programação apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual público, considerando os recursos públicos disponíveis a cada ano para alcançar os objetivos específicos dos programas pelos quais são responsáveis²¹.

Não basta, então, que a política pública seja o resultado da análise de um determinado problema a partir da perspectiva de gênero, em uma abordagem direcionada (a exemplo da violência contra as mulheres) ou integrada (como creches e cuidado infantil ou mobilidade urbana e transporte público). É preciso assegurar que a perspectiva de gênero dessa política também esteja expressa nos instrumentos de planejamento e orçamentários que a efetivam: PPA e Orçamentos Anuais.

Uma das tendências para instrumentalizar a transversalidade de gênero na orçamentação pública é o Orçamento Sensível a Gênero (OSG), que abrange um conjunto de práticas de combate às desigualdades adotado por diversos países. Ele representa o esforço para reorientar as políticas e os gastos públicos no sentido da promoção da igualdade de gênero. Para compreendê-lo, é preciso entender também que, assim como as políticas públicas, os instrumentos orçamentários não podem ser neutros no que diz respeito ao gênero.



A análise e a incidência sobre os instrumentos de planejamento e orçamento são meios para a transformação da realidade concreta das desigualdades, inclusive com a revisão de prioridades, quando necessário. A perspectiva de OSG é uma das fontes de inspiração para a criação das Agendas Transversais no PPA e nos Orçamentos Anuais da União.

A transversalidade de gênero no PPA 2024-2027

O processo de elaboração do PPA 2024-2027²² combinou diferentes estratégias, como a participação social direta e digital, consultas por meio de conselhos de políticas públicas e plenárias presenciais e territoriais, entre outras. Tanto na participação social direta quanto na digital, as mulheres representaram a maioria das pessoas envolvidas.



PPA PARTICIPATIVO X AGENDA TRANSVERSAL DAS MULHERES

Cerca de 60% de participantes na consulta digital realizada por meio da Plataforma Brasil Participativo eram mulheres. Sete novas propostas sobre mulheres foram incorporadas por essa consulta digital e, no total, foram 19 novas propostas sobre a agenda de mulheres construídas a partir do processo do PPA Participativo. Na votação dos programas do PPA, o Programa Mulher: Viver sem Violência foi o 11º mais votado, do total de 28 programas submetidos à consulta.

A promoção da igualdade de gênero e o enfrentamento da violência contra as mulheres integravam um dos 35 objetivos estratégicos²³ do projeto de lei do PPA 2024-2027: reforçar as políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a igualdade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência.



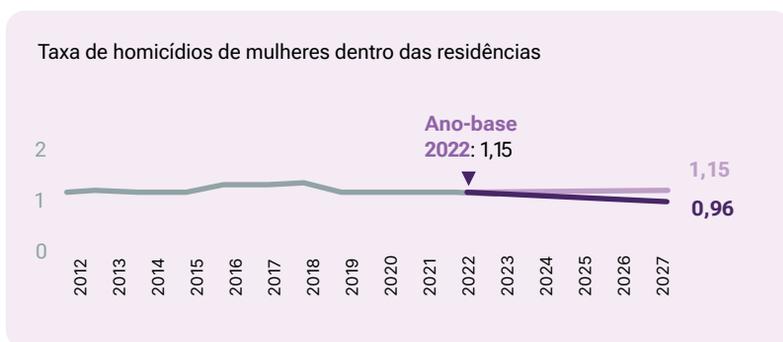
A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO MINISTÉRIO DAS MULHERES

A participação de representantes do Ministério das Mulheres nas oficinas de elaboração dos programas finalísticos no PPA acontecidas na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi decisiva para fazer avançar a transversalização da perspectiva de gênero em outros programas finalísticos do PPA, para além daqueles sob a responsabilidade do Ministério das Mulheres.

Apresentando dados e informações desagregados por gênero (e raça/etnia) nas oficinas, as representantes do MMulheres conseguiram mostrar aos representantes dos demais ministérios a importância de incluírem objetivos, objetivos específicos, indicadores, metas, entregas (e suas metas) e medidas institucionais e normativas para as mulheres em seus programas finalísticos.

Esse objetivo estratégico será mensurado por dois indicadores-chave nacionais: (1) taxa de homicídios de mulheres dentro das residências; e (2) razão entre o rendimento médio do trabalho de homens e o rendimento médio do trabalho de mulheres. É possível observar a linha de base e as metas para o quadriênio estabelecidas com esses indicadores:

Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres a autonomia financeira, isonomia salarial e redução da violência





Indicadores-Chave Nacionais do Objetivo Estratégico de Reforçar Políticas de Proteção e Atenção às Mulheres. Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027.

Uma das estratégias adotadas no PPA 2024-2027 para consolidar o compromisso com a igualdade de gênero foi o estabelecimento da Agenda Transversal de Mulheres, que é uma das cinco agendas transversais do PPA. Ela é composta de cinco dimensões: viver sem violência, autonomia econômica, igualdade de decisão e poder, saúde e ambiente e capacidade institucional.

O QUE É AGENDA TRANSVERSAL NO PPA 2024-2027?

“conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva.”

A Agenda Transversal de Mulheres envolve diversos órgãos em um esforço de coordenação de ações para garantir políticas públicas integradas, abordando as intersecções de gênero com outras dimensões sociais, econômicas e culturais. No total, são 45 programas finalísticos que a integram, ou seja, possuem algum atributo associado à Agenda, o que constitui um conjunto diversificado de iniciativas com abordagens direcionadas e integradas. Na imagem a seguir, é possível conhecer alguns dos programas que integram a Agenda Transversal das Mulheres.

Programas PPA 2024-2027

OBJETIVO

Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência.

1144 Agropecuária Sustentável	1191 Agricultura Familiar e Agroecologia	2324 Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização	2310 Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda
4006 Economia Popular e Solidária Sustentáveis	5116 Segurança Pública com Cidadania	5119 Atenção Primária à Saúde	5121 Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital na Saúde
5136 Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais	5136 Estruturação da Política Nacional de Cuidados	5636 Abastecimento e Soberania Alimentar	
5661 Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres*	5662 Mulher Viver sem Violência*	5663 Autonomia Econômica das Mulheres*	* Programas que incorporam a abordagem direcionada de transversalidade de gênero.
5838 Direitos Pluriétnicos Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas			

Programas Finalísticos PPA 2024-2027 associados ao objetivo estratégico relacionado à igualdade de gênero. Fonte: Anexo III do Projeto de Lei do PPA 2024-2027.

Um modelo do PPA federal – com algumas informações sobre o Programa Mulher: Viver sem Violência, extraídas do Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027 – serve como ilustração:



PROGRAMA 5662
MULHER: VIVER SEM VIOLÊNCIA

PÚBLICO-ALVO
Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência.

OBJETIVO GERAL
Enfrentar **todas as formas de violência contra as mulheres**, baseada em gênero, classe, raça e etnia, em toda a sua diversidade, nas esferas pública e privada, por meio de formulação, articulação, monitoramento, coordenação, governança interfederativa e avaliação de políticas transversais, intersetoriais, visando o **pleno exercício da cidadania, livres de violência e ameaças**.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Promover ações de prevenção primária, secundária e terciária para proteger as mulheres, em sua diversidade e pluralidade, contra todas as formas de violência.

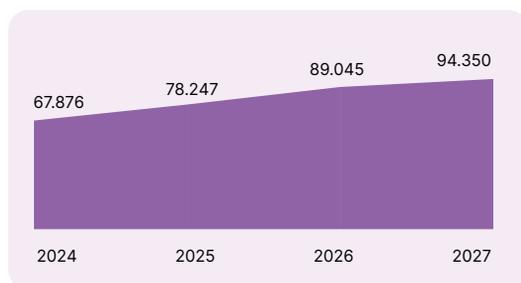
Ampliar a rede de atendimento destinado às mulheres em situação de violência, promovendo o atendimento humanizado e o acesso aos serviços especializados no âmbito da saúde, da segurança pública, da justiça e da rede socioassistencial.

Público-alvo

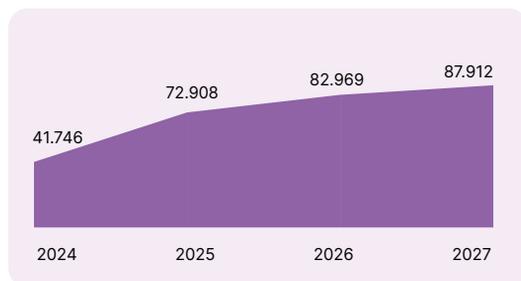
Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência.

Órgão responsável Ministério das Mulheres

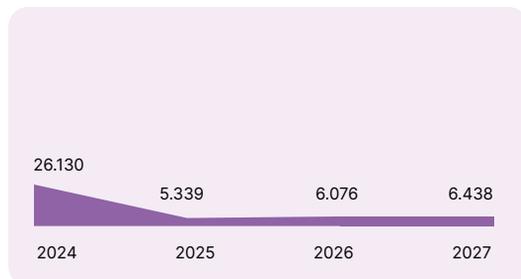
ESFERAS/VALORES EM R\$ 1.000

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**Valores Globais****329.518**

2024-2027

Despesas Correntes**Valores Globais****285.535**

2024-2027

Despesas de Capital**Valores Globais****43.983**

2024-2027

Dados orçamentários Programa 5662 – Mulher: Viver sem Violência.

Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027.

0026 Promover ações de prevenção primária, secundária e terciária para proteger as mulheres, em sua diversidade e pluralidade, contra todas as formas de violência.

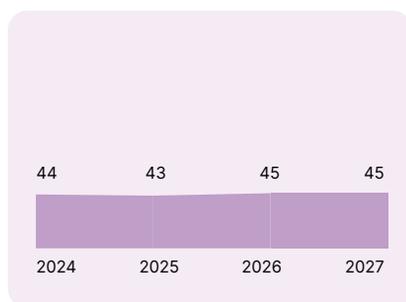
Indicador do Objetivo Específico

Número de ações de prevenção

Linha de Base do Indicador

Meta não-cumulativa

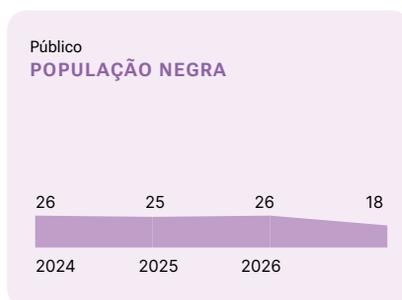
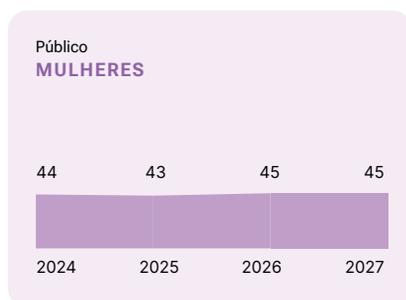
Meta anual do Indicador



Regionalização da Meta



Desagregação da Meta



Dados específicos do Programa 5662 – Objetivo Específico 0026 – Promover ações de prevenção primária, secundária e terciária para proteger as mulheres, em sua diversidade e pluralidade, contra todas as formas de violência. Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027.

0027 Ampliar a rede de atendimento destinado às mulheres em situação de violência, promovendo o atendimento humanizado e o acesso aos serviços especializados no âmbito da saúde, da segurança pública, da justiça e da rede socioassistencial.

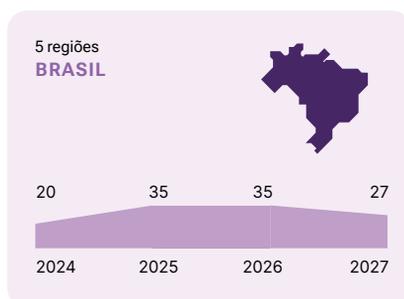
Indicador do Objetivo Específico

Unidades de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violências criadas

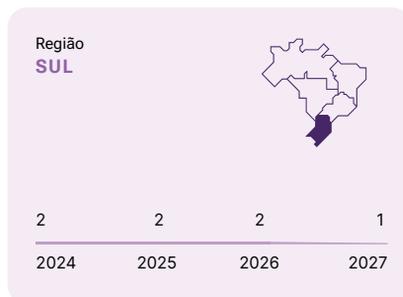
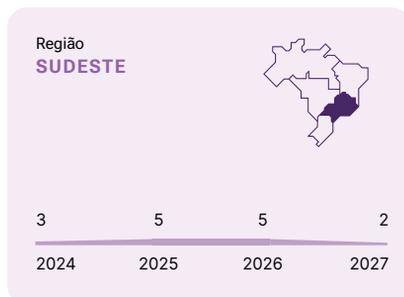
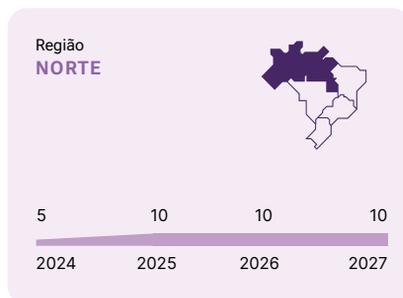
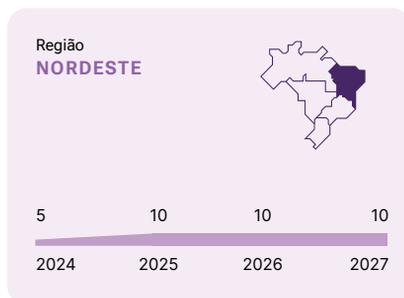
Linha de Base do Indicador

Meta não cumulativa

Meta anual do Indicador

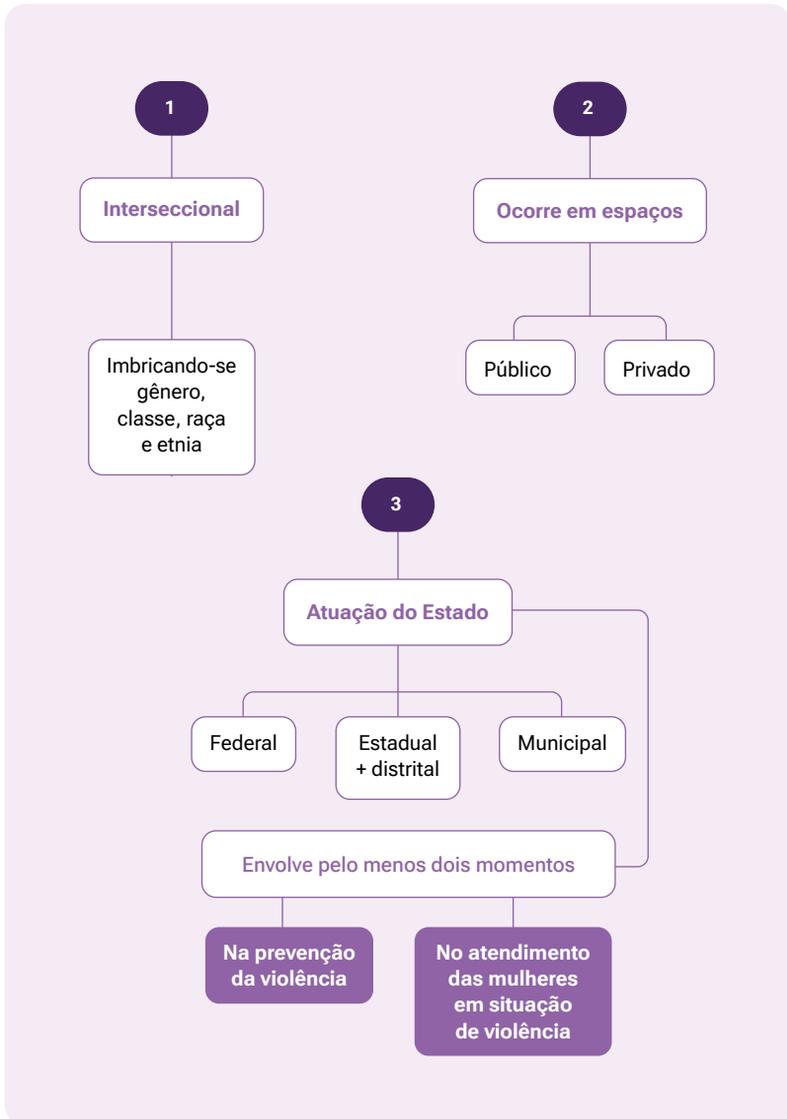


Regionalização da Meta



Dados específicos do Programa 5662 – Objetivo específico 0027 – Ampliar a rede de atendimento destinado às mulheres em situação de violência, promovendo o atendimento humanizado e o acesso aos serviços especializados no âmbito da saúde, da segurança pública, da justiça e da rede socioassistencial. Fonte: Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027.

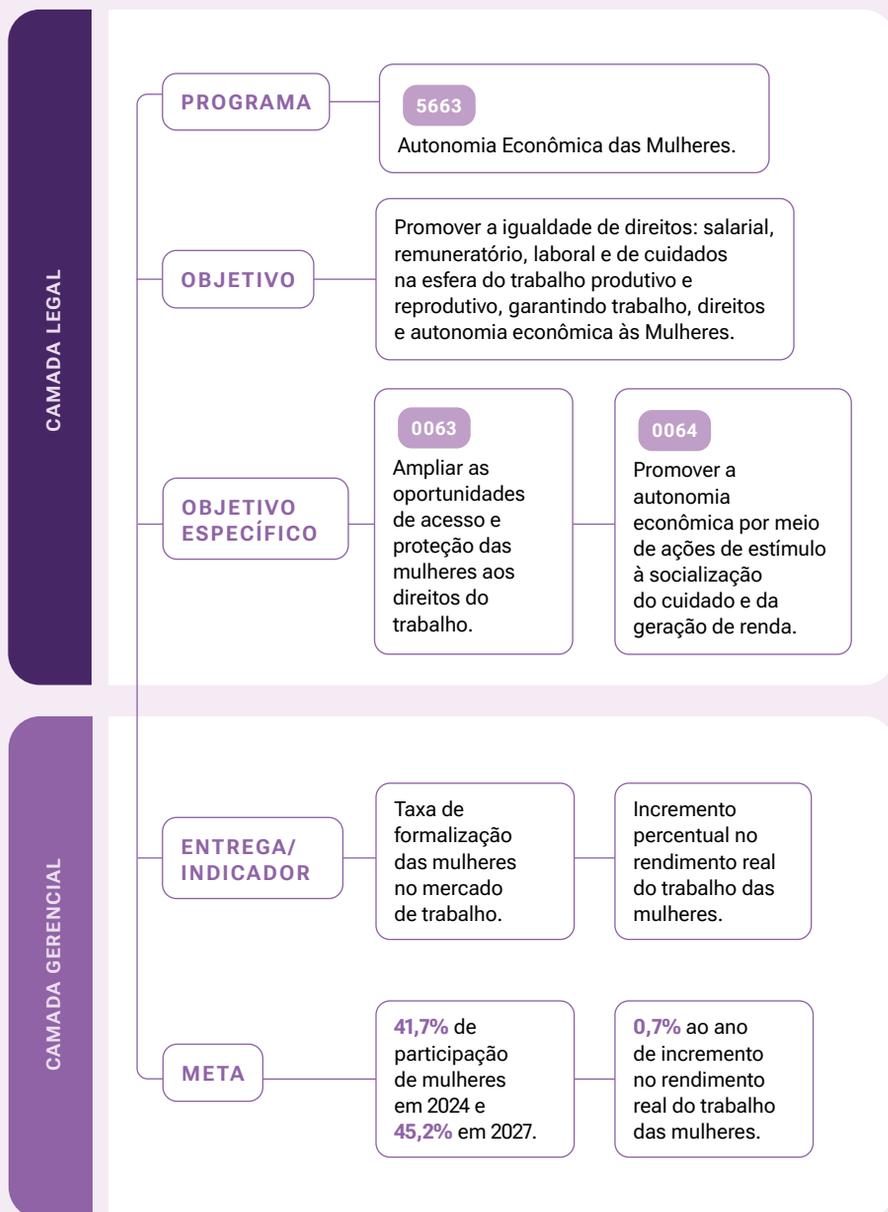
Constata-se pelas informações apresentadas nos diversos campos (objetivo geral, objetivo específico, indicador, meta etc.) que, para o governo federal, o problema da violência contra as mulheres é:



A existência de um programa no PPA federal para tratar de tipos de violência que acometem especificamente as mulheres já demonstra que a perspectiva de gênero foi incorporada às políticas públicas de enfrentamento da violência. Mas a transversalidade avançou e se estendeu a um conjunto diversificado de iniciativas, que abrangem desde entregas que tenham mulheres como beneficiárias – a exemplo das unidades de atendimento destinadas a mulheres em situação de violência – até o estímulo a medidas de fortalecimento das capacidades institucionais da transversalidade de gênero.

Um exemplo dessa última abordagem é o objetivo específico “Fortalecer a capacidade institucional e de gestão das políticas públicas para Mulheres”, que integra o programa Igualdade de Decisão e de Poder para as Mulheres. Nele, constam como medidas institucionais, entre outras: a constituição de um modelo de governança federativa; a articulação com os Conselhos Nacionais, Estaduais, Municipais e Distrital de Direitos da Mulher para a criação de câmaras técnicas visando a formulação, o acompanhamento e a avaliação do desenvolvimento das políticas de promoção da igualdade de gênero; e a articulação para a participação dos Organismos de Políticas para Mulheres (OPM)²⁴.

A Agenda Transversal Mulheres considera os atributos constantes na camada legal e na camada gerencial²⁵ do PPA. Como mostra o relatório *Agenda Transversal Mulheres*, publicado pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), o desenvolvimento da autonomia econômica das Mulheres se expressa tanto nas “entregas” ou “medidas institucionais ou normativas”²⁶, previstas no âmbito do Programa 5663 – Autonomia Econômica, quanto em outros programas finalísticos. Algumas entregas associadas a esse programa e a seus objetivos específicos estão aqui reproduzidas:



Entregas associadas à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no PPA 2024-2027.

Fonte: Relatório Agenda Transversal Mulheres.

A transversalidade de gênero no Orçamento Anual de 2024

As ações orçamentárias para financiar políticas públicas de garantia de direitos às mulheres, enfrentamento das manifestações das desigualdades de gênero em nossa sociedade e atendimento das necessidades específicas das mulheres, e/ou que têm mulheres como o público beneficiado, também foram identificadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024, encaminhadas ao Congresso Nacional como parte das Informações Complementares.

Como explica a Nota Metodológica do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024²⁷, essas programações foram identificadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPO com os respectivos ministérios.

O rol final de ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal Mulheres foi identificado na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por “marcadores gerenciais”, em um processo denominado “etiquetagem de gastos”. Esses marcadores permitem não apenas identificar a qual das Agendas Transversais a ação orçamentária se associa, mas também categorizar o gasto feito como “exclusivo” ou “não exclusivo”.

A etiquetagem das ações orçamentárias relacionadas às cinco agendas permitiu a elaboração do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024²⁸. O envio desse resumo já era previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, Lei nº 14.791, de 2023. Ele faz parte das Informações Complementares do PLOA 2024.

Quadro conceitual



ETIQUETAGEM DE GASTOS

A etiquetagem de gastos é um processo no qual as diversas programações orçamentárias são associadas à(s) Agenda(s) Transversal(ais) por meio de marcadores gerenciais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o sistema estruturante do Governo Federal de suporte aos processos de planejamento e orçamentação federal.



MARCADORES GERENCIAIS

Ferramenta que permite “colar etiquetas” em programações orçamentárias constantes da base de dados do SIOP. Assim, uma mesma linha de programação do Orçamento Anual (esfera-unidade orçamentária-função-subfunção-programa-ação) pode receber etiquetas de gastos, identificando que nela se financiam políticas públicas que beneficiam públicos e/ou temas associados a uma (ou mais) Agenda Transversal do PPA 2024-2027. Por exemplo, no PLOA 2024, a ação orçamentária 8442 – Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, que financia os benefícios específicos para crianças e adolescentes e para mulheres gestantes e nutrizas do Programa Bolsa Família, foi associada tanto à Agenda Transversal de Mulheres quanto à Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes.



GASTO EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO

Além da associação às Agendas Transversais do PPA 2024-2027, as programações orçamentárias do PLOA 2024 também foram categorizadas como gastos exclusivos e não exclusivos. Gastos que contemplem de forma exclusiva as mulheres foram marcados como Gastos Exclusivos. Como exemplo de gasto exclusivo, podemos citar a ação orçamentária 21GI – Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180).

Já os Gastos Não Exclusivos são aqueles que, além das mulheres, beneficiam outros grupos sociais. Um exemplo de gasto não exclusivo, como já foi mencionado, é a ação orçamentária 8442 – Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O **Programa 5663 – Autonomia Econômica das Mulheres**, no PLOA 2024, possuía uma ação orçamentária vinculada: 21GG – Igualdade de Direitos e Autonomia Econômica das Mulheres.

PROGRAMA	Valor do Programa PLOA 2024
5663 Autonomia Econômica das Mulheres	10.000.000
ÓRGÃO	
65000 Ministério das Mulheres	10.000.000
Unidade Orçamentária	PLOA 2024
65101 Ministério das Mulheres – Administração Direta	10.000.000
ATIVIDADES	10.000.000
AÇÃO	PLOA 2024
21GG Igualdade de Direitos e Autonomia Econômica das Mulheres	10.000.000

Ações Orçamentárias do Programa Viver sem Violência no PLOA 2024.

Fonte: Volume 2 do PLOA 2024.

A Agenda Transversal Mulheres no PLOA 2024 somava R\$ 306,4 milhões em gastos exclusivos e R\$ 15 bilhões em gastos não exclusivos. Havia, ainda, outros R\$ 187,1 bilhões em gastos não exclusivos, compartilhados entre a Agenda Transversal Mulheres e outras Agendas Transversais.

Os valores alocados nas cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 foram também informados no Orçamento Cidadão – PLOA 2024²⁹, documento que apresenta à sociedade brasileira, de maneira descomplicada, informações sobre o processo orçamentário e a proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo. Na página do Orçamento Cidadão, há um destaque para a Agenda Transversal Mulheres:

Destaque da Agenda Transversal e Multissetorial Mulheres no Orçamento Cidadão - PLOA 2024



Órgão responsável	Ação Orçamentária	PLOA 2024 em milhões de reais
Ministério das Mulheres	Central de Atendimento à Mulher (Lique 180)	30,9
	Políticas de Prevenção. Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	11
	Ampliação da Participação Efetiva das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão	10
	Atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	1,66
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres	45

Fonte: Orçamento Cidadão – PLOA 2024.

Com a aprovação da LOA, foram realizados alguns ajustes na identificação e classificação das ações orçamentárias referentes às Agendas Transversais. As informações foram publicadas no Painel do Orçamento Federal do SIOP³⁰. Isso possibilita que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução do orçamento da Agenda Transversal Mulheres na LOA (+ Créditos Adicionais) de 2024.

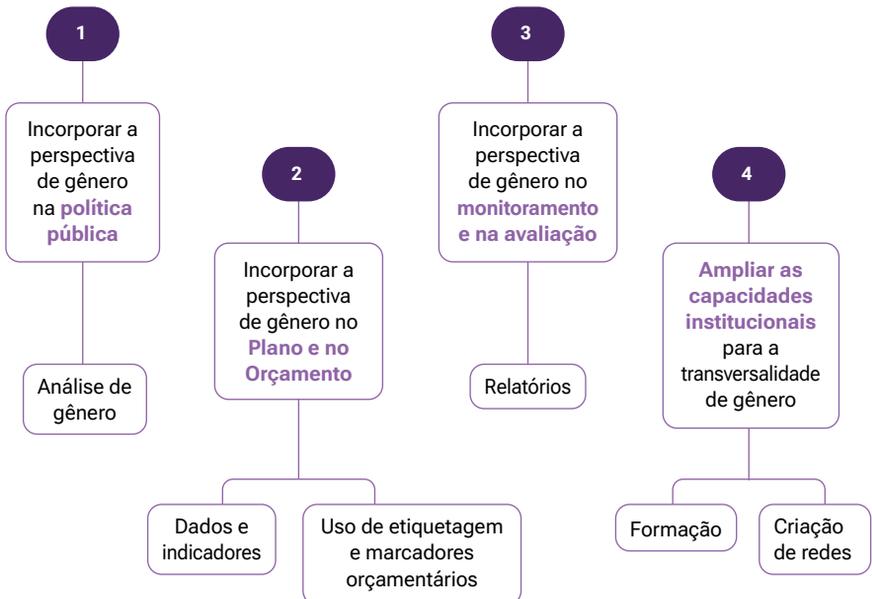
3

**Dimensões estratégicas,
ferramentas e boas
práticas para avançar
na transversalidade
de gênero em políticas
públicas, no planejamento
e no orçamento**

Não existe somente uma forma para avançar em direção à transversalidade de gênero nas políticas públicas, no planejamento e no orçamento. Contudo, boas práticas ajudam a identificar ferramentas operativas que auxiliam gestoras e gestores dos vários ministérios responsáveis pela implementação das ações.

Embora não exista uma receita única válida para todos os contextos e momentos, as lições aprendidas com essas boas práticas podem ser apresentadas em quatro dimensões³¹:

DIMENSÕES ESTRATÉGICAS PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO



DIMENSÃO ESTRATÉGICA 1

Incorporar a perspectiva de gênero na política pública

A experiência do Canadá: Gender-Based AnalysisPlus (GBA Plus)³²

O governo do Canadá coleta e disponibiliza dados desagregados com ênfase na abordagem intersetorial, em uma iniciativa chamada Gender-Based Analysis, ou GBA Plus.

A GBA Plus é uma ferramenta analítica de apoio ao desenvolvimento de políticas, programas e outras iniciativas que viabiliza uma análise interseccional para:

- Compreender quem é impactado pelo problema ou oportunidade;

-
- Identificar possíveis adaptações para que a iniciativa atenda a grupos diversos; e

-
- Antecipar e mitigar barreiras de acesso às iniciativas.

O processo de coleta dos dados dos registros administrativos capta informações bastante detalhadas, como formas não binárias de gênero e diferenças entre sexo ao nascer e identidade de gênero, além de idade, deficiências, renda e território.

A análise desses dados permite criar, monitorar e avaliar políticas públicas com recortes nas minorias e divulgar os dados com indicadores desagregados, sempre que possível respeitando a proteção da privacidade de cidadãs e cidadãos.

O acompanhamento das políticas públicas com a transversalidade de gênero é organizado em seis objetivos da agenda de igualdade de gênero no país:

Objetivos de equidade de gênero para o Canadá



Educação e desenvolvimento de competências

Igualdade de oportunidades e percursos diversificados na educação e no desenvolvimento de competências.



Liderança e participação democrática

Igualdade de gênero em funções de liderança e em todos os níveis da tomada de decisão.



Redução da pobreza, saúde e bem-estar

Pobreza reduzida e melhoria nos resultados na saúde.



Participação econômica e prosperidade

Participação igualitária e plena na economia.



Violência baseada no gênero e acesso à justiça

Eliminação da violência e o assédio com base no gênero e promoção da segurança das pessoas e do acesso à justiça.



Igualdade de gênero em todo o mundo

Promover a igualdade de gênero para construir um mundo mais pacífico, inclusivo, baseado em regras e próspero.

Os grupos beneficiários são apresentados em uma escala de distribuição por gênero, que indica a predominância de mulheres ou homens ou, ainda, o equilíbrio entre ambos. A fase em que a perspectiva de gênero foi incorporada na intervenção é apresentada com destaque para:

- Quando a proposta começou a ser desenvolvida;
- Quando a proposta estava em fase final de desenvolvimento;
- Depois da proposta finalizada; e
- Em uma política existente.

A experiência do Canadá ensina que não é possível falar de planejamento e orçamento com a transversalidade de gênero se a perspectiva não está presente desde o desenho das políticas públicas, de forma direcionada ou integrada. Uma ferramenta útil, nesse sentido, é a chamada **análise de gênero**.

Antes, durante ou depois de uma intervenção, ela é o ponto de partida para um diagnóstico sobre as dimensões relevantes ou mais críticas para as desigualdades de gênero (por exemplo, espaço de poder e decisão, mercado de trabalho, saúde, educação, violência, infraestrutura urbana etc.). A partir da análise diagnóstica, é possível delinear ações, identificar oportunidades e capacidades existentes, definir a distribuição de recursos e estimar o impacto sobre a vida de mulheres e homens e, ainda, sobre a relação de gênero.

A ferramenta pode contribuir para a correta etiquetagem, monitoramento e implementação de programas e ações, levando em conta aspectos orçamentários e não orçamentários. Também desempenha os papéis de subsidiar a avaliação da execução orçamentária e identificar impactos potenciais e efetivos, negativos e positivos, de uma intervenção. Indo além, ela abre acesso a evidências quantitativas, como os indicadores que representam os dados estatísticos, ou qualitativas, que compreendem a etnografia ou a história de vida, por exemplo. Pode ser participativa, ou gerencial, ou ter um foco em aspectos territoriais, com as dimensões regionais, locais, urbano-rurais e outras.

Um tema central para a análise sistemática de gênero é a *desagregação dos dados* por sexo e por outras variáveis que permitem a compreensão da interseccionalidade: é o caso de raça, etnia, território, idade, renda e escolaridade, entre outros. Mesmo que a avaliação dos dados separadamente não seja o objetivo da análise de gênero, a interação entre eles é matéria para uma abordagem transversal.

O aprimoramento das estatísticas e dos registros administrativos, abrangendo pessoas beneficiárias de programas e ações, é uma das linhas de intervenção derivadas da análise de gênero. Frequentemente, a unidade de análise adotada em políticas sociais é a família, mas é fundamental alcançar o indivíduo, porque as relações de poder atravessam as famílias, e a unidade familiar de análise pode invisibilizar desigualdades de gênero.

Uma tendência contemporânea são as pesquisas estatísticas sobre o uso do tempo dedicado por mulheres e homens aos trabalhos não remunerados domésticos e de cuidados e sobre o quanto essa diferença em relação ao uso do tempo influencia as trajetórias de vida – pessoal, relativa a afetos e relações íntimas, lazer, descanso e outros, ou pública, ligada a mercado de trabalho, espaços de poder de decisão, acesso à educação etc.³³.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 2

Incorporar a perspectiva de gênero no planejamento e no orçamento.

A experiência da Bolívia – Coleta e sistematização de informação de gênero em orçamentos³⁴

A utilização de indicadores de gênero na Bolívia começou em 2009, com a publicação de um guia para a orientação das gestões locais. Os objetivos para a construção e o uso de tais indicadores foram:

- Dar visibilidade às desigualdades inter e intragênero e, ainda, às contribuições das mulheres ao desenvolvimento;
- Informar sobre aspectos específicos sobre as mulheres; e
- Contribuir para o desenho de políticas públicas equitativas em relação ao gênero e para maior justiça na distribuição de recursos e oportunidades.

O sistema de monitoramento inclui 11 indicadores, distribuídos em sete eixos:

1. Investimento para a equidade de gênero (IEG);
2. Eficiência do investimento para a equidade de gênero (EIEG);
3. Composição dos investimentos de gênero (três indicadores);
4. Destino dos investimentos em gênero (dois indicadores);
5. Investimentos em redistribuição social com condições para a igualdade de gênero (IRSIG); e
6. Eficiência do investimento em redistribuição social com condições para a igualdade de gênero (EIRSIG); e
7. Destino do investimento em redistribuição social com condições para a igualdade de gênero (dois indicadores).

Para a análise dos investimentos em igualdade de gênero e do indicador de eficiência nos investimentos, foi criada uma escala de cores para classificar os investimentos, a distribuição entre os níveis de gestão e a relevância do tema, expressa nos volumes de investimentos realizados. A escala auxilia na avaliação dos avanços da agenda.



O caso da Bolívia demonstra a importância dos *dados e indicadores* para a transversalidade de gênero no plano e no orçamento. Depois que as perspectivas de gênero se incorporam ao desenho das políticas, é necessário *explicitar esse público nos atributos* do programa e da ação orçamentária, o que dá visibilidade aos compromissos assumidos com a agenda dentro de cada programa e ação. Essa inclusão de perspectivas do planejamento ao orçamento precisa perseguir objetivos e metas muito bem especificados, e a intencionalidade com a igualdade deve ser explícita, sem expressões vagas que apenas a citem indiretamente ou de passagem.

A efetiva transversalização no processo de política pública de gênero, mas também nos instrumentos orçamentários, é um ponto de chegada ideal, com o desenho de programas no PPA com perspectiva de gênero e incidência transversal, considerando as abordagens direcionada e integrada. Alcançá-lo significa incluir programas e objetivos específicos para as mulheres e traçar metas e entregas de todos os programas, inclusive com indicadores de resultado e impacto desagregados por gênero.

É importante que os programas prevejam indicadores de gênero desagregados, pois eles correspondem a um instrumento metodológico que permite representar um conceito ou uma dimensão de uma realidade social, operacionalizando uma forma de conhecer uma realidade por aproximação. Indicadores servem para olhar a realidade por detrás da porta, através de um buraco de fechadura.

O objetivo para a sua utilização é fornecer análises que englobam diagnósticos, monitoramento, avaliações e prognósticos, em geral quantitativas. São exemplos a taxa de feminicídio e o nível de participação no mercado de trabalho por sexo e raça, indicadores que permitem mensurar o resultado ou o impacto das políticas. Há ainda os indicadores de processo ou de produto de uma ação, como no exemplo

abaixo, inspirado no Programa Autonomia Econômica das Mulheres (5663), do PPA 2024-2027:

PROGRAMA AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES

**OBJETIVO
ESPECÍFICO**

Ampliar as oportunidades de acesso e proteção das mulheres aos direitos do trabalho



- 1 INSUMO**
Número de formações contratadas para mulheres.
- 2 PROCESSO**
Número de mulheres matriculadas nos cursos contratados.
- 3 PRODUTO**
Número de mulheres formadas nos cursos ofertados.
- 4 RESULTADO**
Taxa de formalização das mulheres no mercado de trabalho.
- 5 IMPACTO**
Aumento da renda do trabalho das mulheres.

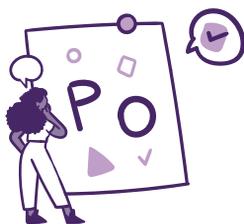


Indicadores sensíveis a gênero e suas interseccionalidades buscam instrumentalizar o conhecimento da realidade de desigualdades entre mulheres e homens, considerando, ainda, uma perspectiva interseccional. Esses balizadores podem enfocar aspectos diversos, como insumos, processos, resultados e impactos de um programa, projeto ou atividade, além de abordar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a equidade. É importante que permitam mapear as mudanças nas desigualdades de gênero e evidenciar as lacunas, considerando tanto o PPA quanto a LOA. Deve-se evitar o uso simultâneo de muitos deles, pois isso pode prejudicar a gestão do sistema de monitoramento. Por fim, é importante que os indicadores permitam comparações, se possível entre países, regiões, estados ou municípios, e sejam replicáveis.

As questões de gênero precisam estar explícitas nos campos do cadastro de ações (título, descrição, implementação, beneficiário, produto) no nível da ação orçamentária. Na ação 21B6 – Assistência Técnica e Extensão Rural³⁵, os compromissos da política com a promoção da igualdade de gênero estão corretamente detalhados:

PROGRAMA	ÓRGÃO
1191 Agricultura Familiar e Agroecologia	49000 Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO
21B6 Assistência Técnica e Extensão Rural	Apoio à formação de agricultores(as), jovens e mulheres
BASE LEGAL	BENEFICIÁRIO
[...] Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 – Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; [...] Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979).	Agricultores(as) familiares, suas organizações e seus empreendimentos
	PRODUTO
	Produtor(a) assistido(a)
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO	
Agricultores(as) Familiares, mulheres rurais, jovens, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, e outros(as) beneficiários(as) das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural	

Nos casos em que isso não seja possível – ou em que um detalhamento maior do gasto seja desejado –, o Plano Orçamentário pode ser utilizado para identificar o gasto e os produtos entregues para as mulheres no âmbito da ação orçamentária.



PLANO ORÇAMENTÁRIO (PO)

Plano Orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração e execução do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que a ação e o subtítulo/localizador de gasto. Conforme explicado no Manual Técnico do Orçamento (MTO), um dos usos possíveis do PO é a identificação da participação de públicos específicos nas despesas realizadas na ação orçamentária. Esse recurso é particularmente importante na operacionalização da abordagem integrada de transversalidade. No exercício de 2024, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar incluiu o PO 000A – Assistência Técnica e Extensão Rural às Mulheres Rurais na ação 21B6 – Assistência Técnica e Extensão Rural a fim de detalhar o gasto com os serviços de assistência técnica e extensão rural para as Mulheres Rurais e seus empreendimentos.

Nas situações em que o uso do PO não é possível, é importante utilizar os registros administrativos vinculados à política pública financiada por aquela ação orçamentária, com o intuito de mensurar a participação das mulheres no gasto realizado e no produto entregue em determinado exercício. No governo federal, essas informações são captadas no processo de Acompanhamento Orçamentário de final do exercício orçamentário e utilizado na elaboração dos relatórios A Mulher no Orçamento³⁶.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 3

Incorporar a perspectiva de gênero no monitoramento e avaliação

A experiência dos movimentos feministas no Brasil – Orçamento Mulher – Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA)³⁷

O CFEMEA, organização da sociedade civil (OSC) vinculada à Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB), tinha como foco a incidência e o acompanhamento sistemático da execução orçamentária, considerando a totalidade do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA). O foco da atuação do CFEMEA era a ampliação dos recursos voltados para as mulheres, mas também dar visibilidade ao processo político e técnico de alocação de recursos em políticas públicas, e como contribuíam – ou deixavam de contribuir – com o enfrentamento às desigualdades de gênero. O Orçamento Mulher foi criado em 2002 e encerrado em 2015. Consistia em uma metodologia de identificação das ações orçamentárias que beneficiavam as mulheres ou de interesse das mulheres nos orçamentos da União, a fim de avaliar a dimensão orçamentária das políticas públicas em uma perspectiva feminista, enfocando a execução dos gastos públicos relacionados às mulheres e à igualdade de gênero, abrangendo um amplo repertório de temas (por exemplo, saúde, proteção social, previdência, habitação, trabalho e outros). A metodologia do Orçamento Mulher foi sendo aprimorada continuamente para se adaptar às mudanças políticas e tecnológicas. Essa adaptação incluiu a criação de um sistema de informações orçamentárias do Senado Federal (SIGA BRASIL) e o surgimento dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs), no Executivo Federal. A divulgação de seus resultados contribuiu não apenas para a participação e o controle social, mas também para a melhoria da orçamentação de políticas públicas na perspectiva de gênero.

A experiência da Cidade do México: relatório sobre o orçamento na perspectiva da igualdade de gênero³⁸

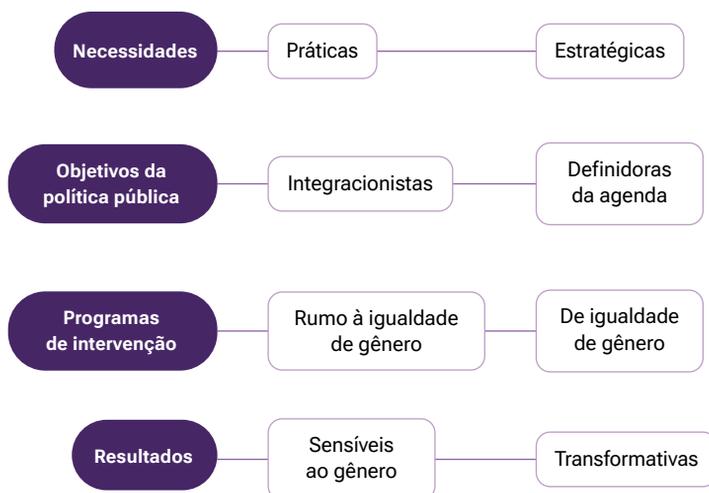
A Secretaria das Mulheres, a instância encarregada pela “transversalização” da perspectiva de gênero na administração pública da Cidade do México, elabora trimestralmente relatórios sobre o orçamento público, detalhando os avanços financeiros e programáticos sobre a igualdade no uso dos recursos. Os informes são analisados tecnicamente na própria secretaria, que distingue as oportunidades de melhoria no alcance de igualdade substantiva entre mulheres e homens na execução das atividades planejadas.

Os gastos são apresentados por eixo do Programa de Igualdade, indicando quanto do orçamento aprovado foi executado até o período. O montante anual de recursos previstos, em 2022, representava 6,5% do orçamento total da Cidade do México.

A experiência do Uruguai: Estratégia Nacional para a Igualdade de Gênero³⁹

No ciclo orçamentário 2015-2019, o Instituto Nacional das Mulheres, o órgão responsável pelas políticas de gênero, coordenou a criação e o desenvolvimento dos Projetos Orçamentários Igualdade de Gênero em todo o governo. O monitoramento da iniciativa é feito com o uso de “etiquetas” nos gastos públicos. Para impulsionar iniciativas que promovam a igualdade de gênero, foi elaborado um guia de recomendações para o planejamento estratégico e orçamentário do Estado e de orientações metodológicas para a etiquetagem dos gastos.

HÁ QUATRO CLASSES DE MEDIDAS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO:



Com a discriminação dos gastos, são gerados relatórios que permitem o acompanhamento dos avanços da agenda de gênero por órgão governamental.

A importância dada ao monitoramento e à avaliação para a transversalidade de gênero é comum às três experiências.

Quanto do orçamento está comprometido com ações para as mulheres? Quanto com a promoção da igualdade de gênero? Há diferenças entre os valores executados e os valores autorizados? Os contingenciamentos orçamentários impactam esse conjunto de ações da mesma forma que outras ações? Essas são algumas das perguntas que a correta etiquetagem e a definição de objetivos, indicadores, compromissos e programações orçamentárias com gastos voltados para as mulheres podem responder.

Então, investir em ações como a elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação, produzindo *feedback* para os próximos ciclos, é indispensável. Mas, para que tenham o seu potencial ativado, esses documentos dependem de estratégias e instrumentos como indicadores, dados desagregados, análises de gênero e etiquetagem ou novos marcadores orçamentários. Podem ser utilizados tanto no gerenciamento, retroalimentando decisões governamentais, quanto para contribuir para a transparência e o controle social.

Um relatório começa com a identificação clara dos programas e ações (projetos, atividades e operações especiais) que, explícita ou implicitamente, são analisados sob o prisma da transversalidade de gênero, ou ainda que a incorporam. O programa ou a ação podem ser analisados, monitorados e avaliados a partir da transversalidade de gênero, mesmo que essa não esteja explicitada de partida.

Além disso, é possível que um relatório defina um conjunto de programas e ações estratégicos, com maior impacto nas desigualdades de gênero, e isso deve ser especificado. Os critérios de monitoramento e avaliação, além dos indicadores, também precisam dessa exatidão, inclusive em relação a como incorporam a perspectiva de gênero.

Um passo a passo importante para a produção de um bom relatório se inicia pela descrição da realidade sobre a qual a iniciativa incide, com o pressuposto da desagregação dos dados. É primordial uma análise contextual do programa, com destaque, em seu desenho, para os aspectos de gênero, com atenção especial ao público beneficiado. Esses dados devem ser desagregados por sexo, raça, etnia e faixa etária, entre outros. Também é importante colocar o foco especificamente nos recursos orçamentários e não orçamentários destinados ao programa, considerando aspectos como desfinanciamento ou contingenciamento. A etiquetagem e os marcadores orçamentários embasam essa análise mais ampla.

Diferentes dimensões podem ser consideradas em um relatório. Com etiquetagem ou marcadores, o foco pode ser nesses aspectos, mas é válido da mesma forma adotar um amplo rol de estratégias combinadas a partir de dados quantitativos e qualitativos, inclusive com a complementação de fontes e a coleta de percepções de usuárias e usuários, além de integrar metodologias de monitoramento e de avaliação participativas.

O monitoramento da implementação do programa e/ou a execução da ação é uma atividade regular e sistemática mais frequentemente associada a atividades gerenciais que se dedicam, durante a implementação e execução, à identificação de desvios da rota inicialmente planejada para a incidência e a tomada de decisões. Esse monitoramento dá atenção particular a indicadores de insumo, processo e produto, a partir da abordagem da eficiência e da eficácia. O monitoramento da transversalidade de gênero no planejamento e no orçamento pode ser estratégico para mapear vieses de gênero de iniciativas em curso, antecipando decisões que possam reduzir desigualdades.

Já a avaliação de programas e ações analisa os resultados e impactos, com destaque para as dimensões da efetividade e da equidade,

o que permite sistematizar as lições aprendidas, inclusive os desafios. Ainda que possa haver a avaliação sem um desenho prévio da transversalidade de gênero no programa e na ação, ela é beneficiada por essa previsão. Sua atuação deve considerar a sustentabilidade de iniciativas e aprimoramentos para novos ciclos por meio da descrição precisa dos resultados obtidos, da especificação das mudanças ocorridas com a perspectiva de gênero (se houver) – inclusive com comparações com a linha de base dos programas – e ainda da mensuração dos impactos e eventuais fatores externos positivos e negativos.

Outro aspecto a ser explorado nos relatórios diz respeito às comparações decorrentes do processo de planejamento e execução orçamentária. Analisar a execução tendo por referência o que foi planejado ou autorizado ajuda a refletir sobre aquilo que deveria ter sido executado e não foi, e por quais razões.

Muitas vezes, há um *trade-off* (uma espécie de troca do tipo “ganha-perde”) entre relatórios amigáveis e com informações acessíveis, principalmente ao público não especialista, e a precisão das informações orçamentárias. Nesse caso, um tipo de ajuste é o desenvolvimento de modelos de relatórios diferentes: um gerencial, para informar aqueles que operam na área orçamentária, e outro mais acessível, para gestoras e gestores de outras áreas e a sociedade em geral. Utilizar conteúdos de relatórios para a produção de peças comunicacionais também é uma possibilidade. Entre outras, as redes sociais oficiais do governo são um bom caminho para a divulgação.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA 4

Ampliar as capacidades institucionais
para a transversalidade de gênero

FORMAÇÃO

A experiência brasileira de cursos de
formação para a transversalidade de
gênero no planejamento e no orçamento

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) adotou a transversalidade de gênero e raça em um amplo conjunto de iniciativas e formações. Buscando fortalecer o debate sobre orçamento sensível a gênero e raça, a ENAP realizou, em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, o curso Gênero e Raça nos Planos Plurianuais Estaduais. Seu objetivo foi desenvolver os conhecimentos teóricos e metodológicos para incluir gênero e raça nos Planos Plurianuais (PPAs) estaduais, elaborados em 2023, para vigência no período 2024-2027. Seu público foi servidores/as e agentes públicos/as estaduais que atuam no planejamento e no orçamento.

Outra iniciativa de destaque no Brasil é o curso online de Orçamento Sensível a Gênero e Raça, desenvolvido pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. O curso é composto de cinco videoaulas, disponibilizadas no canal Enfrente, no YouTube⁴⁰, e representa um exemplo de como o Poder Legislativo pode contribuir para impulsionar o enfoque de gênero no orçamento público, tendo em vista seu papel fundamental no ciclo orçamentário. O conteúdo das aulas foi elaborado por um conjunto de especialistas no tema que participam das atividades da Rede Orçamento Mulher, sediada na Secretaria da Mulher.

A experiência dos cursos ofertados pela ENAP e pela Rede Orçamento Mulher indica a relevância da formação para fortalecer as capacidades institucionais para a transversalidade. Um corpo técnico qualificado na aplicação da transversalidade de gênero no planejamento e orçamento é a condição básica para a operacionalização das estratégias. Para compor o quadro de servidoras e servidores, é importante oferecer atividades de formação e investir na articulação de redes de trocas.

As atividades de formação são estratégias com múltiplas finalidades. Uma delas é sensibilizar gestoras e gestores públicos em relação à importância da igualdade de gênero por meio de painéis, seminários e cursos de curta duração. As atividades de sensibilização envolvem tanto equipes técnicas quanto tomadoras e tomadores de decisão.

A formação também pode significar a evolução de capacidades e conhecimentos específicos para a internalização de metodologias ou técnicas que permitam a transversalidade, como a realização de análises de gênero e a utilização de marcadores orçamentários. Nesse caso, a escolha é por formatos como os de workshops, cursos de maior duração, pós-graduação (como um MBA ou um mestrado profissional) e até mesmo um sistema contínuo de formação e de acompanhamento que se mantenha alinhado com o ciclo orçamentário.

O desenvolvimento de um ciclo de atividades formativas é estratégia central para efetivar a transversalidade de gênero. Ele deve ser composto de um portfólio diversificado, que tenha como foco o desenvolvimento de diferentes habilidades e competências, sem esquecer a sensibilização e divulgação. Instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que já possui tradição, experiência e capilaridade em suas formações, podem ser parceiras ideais, assim como a Escola de Governo do Senado Federal (Instituto Legislativo Brasileiro – ILB) e o Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP). A parceria integrada entre essas instituições permite ganhos de escala e de complementaridade de *expertise* formativa.

Criação de redes de articulação de orçamento sensível a gênero



Rede Orçamento Mulher

Criada em 2022, a Rede é uma comunidade de formação e troca entre profissionais interessados no tema do Orçamento Sensível a Gênero em todo o país. Surgida do Grupo de Trabalho Orçamento Mulher, instituído pela Portaria da Secretaria da Mulher da Câmara nº 05, de 03/08/2023, a Rede Orçamento Mulher busca fomentar a adoção, que congrega profissionais que se interessam pelo tema de gênero e raça no orçamento. Integram a Rede ministérios do Executivo Federal, organismos estaduais e membros de equipes técnicas do Legislativo e do Executivo, incluindo associações de classe, organismos internacionais, representantes de organizações da sociedade e acadêmicas especialistas no tema de orçamentos sensíveis a gênero e raça.

O objetivo da Rede é estimular o uso de ferramentas e práticas de orçamento sensível a gênero e raça no Brasil, em seus diferentes níveis federativos, com ênfase nas ações do Executivo e do Legislativo, em diálogo com a sociedade civil. Para conhecer mais sobre a Rede, acesse: <https://www.redus.org.br/rede-orcamento-mulher>.



Iniciativas como a Rede Orçamento Mulher revelam que a construção de redes, não só as do governo, é crucial para fortalecer capacidades institucionais para a transversalidade e garantir sua sustentabilidade. Isso quer dizer, também, ultrapassar um ciclo de governo e consolidar-se como uma medida de Estado com fortes raízes na sociedade civil.

Essas redes são formadas por pesquisadoras e pesquisadores, representantes da sociedade civil, burocratas de diferentes poderes que atuam no ciclo orçamentário e ocupantes de cargos de liderança no Executivo, parlamentares e membros do Sistema de Justiça. Elas podem atuar como espaços de articulação para o desenho de ações que reforcem e fortaleçam iniciativas de orçamento sensível a gênero; produzir conhecimento, como metodologias de desagregação de dados e análise de gênero, propostas de indicadores e metodologias para incorporar a transversalidade; e difundir informações por meio de relatórios, cursos, eventos, redes sociais e portais, inclusive para instrumentalizar a participação e o controle social.

Há exemplos de que até mesmo a mobilização de outras redes não necessariamente ligadas ao planejamento e orçamento pode contribuir, aprimorando a transversalidade. É o caso de iniciativas como a Semana da Inovação, da ENAP, dos *hackathons* e do Movimento de Linguagem Simples. Além disso, um bom relacionamento entre o governo e as redes representa um estímulo à inovação, à cocriação e à aprendizagem contínua.

As lições aprendidas com as boas práticas nacionais e internacionais aqui listadas representam caminhos para o aprimoramento contínuo da transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento. Esperamos que a leitura deste guia possa ter inspirado gestoras e gestores Brasil afora a aprofundar a prática do compromisso com a igualdade de gênero no cotidiano da gestão pública.

Referências bibliográficas

- 1 Nações Unidas Osagi. ONU Mulheres. [Online].; s.d. [cited 13 agosto 2024]. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>.
- 2 Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Mulheres no mercado de trabalho: desafios e desigualdades constantes. Boletim Especial. São Paulo; 2024.
- 3 Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). As dificuldades das mulheres chefes de família no mercado de trabalho. Boletim Especial. São Paulo; 2022.
- 4 Bautista SN,CM,SL,ME,CC. Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades. Banco Interamericano de Desenvolvimento; 2022.
- 5 Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública (1ª ed.). São Paulo: FBSP; Ipea; 2023.
- 6 Fundação Tide Setubal. Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça. São Paulo: Fundação Tide Setubal; 2022.
- 7 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência IBGE Notícias. [Online]; 2023 [cited 2024 05 15]. Available from: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37621-em-2022-mulheres-dedicaram-9-6-horas-por-semana-a-mais-do-que-os-homens-aos-afazeres-domesticos-ou-ao-cuidado-de-pessoas>.
- 8 Crenshaw K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. The University of Chicago Legal Forum. 1989; p. 139-167.
- 9 As políticas universais emergem no contexto do Estado de Bem-Estar Social, consagrado como um paradigma no Ocidente, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial. Eram abrangentes e compreensivas e deveriam ser garantidas como direitos sociais, independentemente de contribuições, a exemplo de educação e saúde. Com a ascensão do neoliberalismo, a partir da década de 1980, ganhou importância a concepção de foco em quem mais precisa (situações de pobreza ou vulnerabilidade), com uma ação subsidiária do Estado em relação ao mercado.
- 10 A Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), o acordo mais abrangente sobre direitos das mulheres e meninas, destaca que governos devem promover a incorporação da perspectiva de gênero em todas as políticas e programas, analisando os efeitos em mulheres e homens antes de decisões serem tomadas. Em 1997, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) definiu o *gender mainstreaming* como um processo para avaliar as implicações para mulheres e homens, enquanto uma dimensão integral de qualquer ação planejada, o que inclui legislação, políticas e programas em todas as áreas, garantindo que mulheres e homens se beneficiem igualmente de tais medidas, visando à igualdade de gênero. ECOSOC. Concluding Observations. 1997/2.

- 11** Marcondes MM, Farah MMFS. Transversalidade de gênero em política pública. Revista Estudos Feministas. 2021.
- 12** ONU Mulheres. Handbook of gender mainstreaming for gender equality results. Nova York: ONU Mulheres; 2022.
- 13** ONU Mulheres. Handbook of gender mainstreaming for gender equality results. Nova York: ONU Mulheres; 2022.
- 14** Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências.
- 15** A educação infantil é composta de creches (de 0 a 3 anos) e pré-escolas (de 4 a 5 anos).
- 16** Foram dois planos decenais, em 2001 e em 2014. Em 2024, está sendo elaborado um novo plano, por meio de um projeto de lei do Executivo.
- 17** O Projeto de Lei nº 2.762, que institui a Política Nacional de Cuidados, foi enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional em julho de 2024.
- 18** Pessoa de Oliveira JH, Iñiguez-Rueda L, Spink MJ. Mulheres e mobilidade na periferia sul de São Paulo. In Costa de Oliveira S, Focesi Pelliccioni MC, Faria Westphal M(). Mobilidade urbana em tempos de pandemia. São Paulo: USP; 2022.
- 19** Iñiguez-Rueda L. MOBILIDADE DAS MULHERES EM TERRITÓRIOS PERIFÉRICOS. In Costa de Oliveira S, Focesi Pelliccioni MC, Faria Westphal M(). Mobilidade urbana em tempos de pandemia. São Paulo: USP.
- 20** Os recursos orçamentários são aqueles previstos na LOA e podem financiar despesas de capital (por exemplo, a construção de uma creche) ou despesas de custeio (por exemplo, a contratação de professoras e professores para creche ou o pagamento de energia da creche). Já os não orçamentários incluem renúncias de receitas, benefícios creditícios e empréstimos e financiamentos a cargo de agências financeiras oficiais de fomento. Um exemplo são as isenções concedidas para a aquisição de bens conhecidos como “linha branca” (por exemplo, lavadora, secadora, geladeira e outros), que, ao estimular o consumo e a criação de empregos na indústria, contribuem para diminuir o tempo do trabalho doméstico não remunerado das mulheres, ainda que não alterem os papéis de gênero instituídos.
- 21** Os programas do PPA 2024-2027 podem ser setoriais, quando os objetivos específicos estão sob a responsabilidade de um único ministério, ou multissetoriais, quando os objetivos específicos estão sob a responsabilidade de dois ou mais ministérios.
- 22** Lei 14.802/2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Lei e respectivos anexos disponíveis em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>.

23 Conforme explicado no Volume I dos Anexos do Projeto Lei do PPA 2024-2027, os objetivos estratégicos são o elo entre as dimensões estratégica e tática do Plano, pois se conectam diretamente aos programas do PPA.

24 Fonte: Informações Complementares relacionadas no Anexo II do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024.

25 PPA e LOA operam em duas camadas de programação: na camada legal, com os atributos que aparecem nas respectivas leis, e na camada gerencial, com os atributos que aparecem no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP). Dado que PPA e LOA são instrumentos orçamentários instituídos por lei, as alterações em seu conteúdo (salvo aquelas previstas nas próprias leis que os instituíram ou, no caso do Orçamento Anual, aquelas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Assim, a existência da camada gerencial é importante porque permite ao Poder Executivo Federal organizar de forma tempestiva e mais detalhada a administração pública federal para a execução.

26 Entregas são bens ou serviços relevantes ofertados à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual estão vinculados. A entrega é um atributo gerencial do PPA. Medidas Institucionais e Normativas são atividades normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para a sociedade.

27 Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qww&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.

28 Na LDO e na LOA utiliza-se a terminologia “Agendas Transversais e Multissetoriais”. Por isso, quando mencionados, esses dois instrumentos reproduzem tal terminologia.

29 Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orçamento/orçamento-cidadao>.

30 Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qww&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true.

31 As ferramentas sistematizadas não são exaustivas, mas apresentam um rol exemplificativo e estratégico. Na apresentação das boas práticas, enfocamos prioritariamente aspectos relacionados a dimensões estratégicas analisadas, deixando de descrever todas as camadas de cada caso. Finalmente, para o maior detalhamento sobre ferramentas para impulsionar orçamentos sensíveis ao gênero, remetemos ao seguinte site, administrado pela oficina regional da ONU Mulheres: <https://presupuestoygenero.net/>.

32 Government of Canada. Statement and Impacts Report on Gender, Diversity, and Quality of Life. , Government of Canada; 2023.

33 No Brasil, ainda não existe uma pesquisa sobre uso do tempo e gênero, ponto de partida crucial para esse tipo de análise. Essa é uma questão crítica para avançar na transversalidade de gênero no planejamento e no orçamento.

- 34** Governo da Bolívia; Plataforma de Justicia Fiscal; Observatorio de Justicia Fiscal desde las mujeres. CARTILLA PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO PARA SOCIEDAD CIVIL. 2021.
- 35** As informações do Cadastro da Ação 21B6 são apresentadas de forma simplificada neste guia. Para acessar informações completas, vide <https://www.siop.planejamento.gov.br/>.
- 36** As três edições do relatório estão disponíveis em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais>.
- 37** CFEMEA. Elas no Orçamento. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/?view=article&id=5629:elas-no-orcamento&catid=590>.
- 38** Gobierno de la Ciudad de México. Informe sobre los avances financieros y programáticos en materia de igualdad de género. Ciudad de México: Secretaría de las Mujeres; Enero-Septiembre 2022.
- 39** República Oriental del Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Tomo II Planificación y Evaluación. Anexo Políticas de Igualdad de Género. Montevideo. Oficina de Planeamiento y Presupuesto; 2021.
- 40** Acessar em: <https://www.youtube.com/CanalEnfrente>.





MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

