

A MULHER NO ORÇAMENTO 2021

JANEIRO 2022

Equipe Técnica

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago

Secretário de Orçamento Federal

Ariosto Antunes Culau

**Subsecretário de Estudos Orçamentários,
Relações Institucionais e Tecnologia da Informação**

Fernando César Rocha Machado (substituto)

Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas

Marcelo Augusto Prudente Lima

Coordenadora de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas

Josenira Santos Vieira

**Coordenador de Estudos e Desenvolvimentos de Metodologias de
Avaliação de Políticas Públicas**

Martin Francisco de Almeida Fortis

Equipe Técnica

Clara Maria Guimarães Marinho Pereira

Elton Bernardo Bandeira de Melo

Otávio Augusto Ferreira Ventura

Felipe José Piletti

Diagramação e design gráfico (ASCOM - ME)

Coordenadora de Design – Gabriela Pires



1. APRESENTAÇÃO

Em atenção aos princípios da publicidade e da transparência e visando promover o acesso à execução do orçamento e torná-la compreensível para a sociedade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 - LDO 2021¹ apresenta dispositivo que atribui ao Poder Executivo Federal a responsabilidade de divulgar, até 31 de janeiro de 2022, relatório de execução do Orçamento Mulher². A apuração da execução, por sua vez, articula-se à elaboração de metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres³, realizada no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, tal como constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021, nos termos da Constituição Federal⁴.

Para atender aos referidos dispositivos e considerando que os órgãos setoriais são os formuladores e executores das políticas públicas por excelência, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF pré-selecionou um conjunto de ações orçamentárias candidatas a integrarem o presente relatório e os consultou sobre o assunto. Após cotejamento da metodologia interna com as respostas, chegou-se a um conjunto de 79 ações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual de 2021 - LOA 2021⁵ que refletem o esforço governamental de atendimento às mulheres e de reversão das desigualdades que lhes afetam historicamente. O relatório “A mulher no Orçamento 2021” tem por objetivo descrever o processo de atendimento à LDO 2021, com sua metodologia, seus desafios e principais resultados.

O presente documento está dividido em quatro seções, além desta apresentação. A seção 2 introduz a temática do orçamento voltado a assegurar os direitos das mulheres e descreve os objetivos deste trabalho. Na seção 3, são resgatados sucintamente os antecedentes deste trabalho, frisando a situação de orçamentos semelhantes em outros países e a experiência com esse tipo de abordagem no Brasil. A seção 4 apresenta a metodologia empregada para a construção do relatório e os desafios às próximas edições deste documento. Por fim, na seção 5 são destacados alguns dos principais achados desta análise. A planilha completa, com as ações orçamentárias do relatório “A mulher no Orçamento 2021” e suas métricas de execução, está disponível no site do Ministério da Economia: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento>.

2. INTRODUÇÃO

Políticas universais, mesmo que desenhadas para serem neutras em relação a mulheres e homens, afetam de modo distinto esses dois grupos, seja por eles terem necessidades diferentes, seja por ocuparem posições diferentes na sociedade. Os impactos de cada política variam entre os diversos grupos sociais, podendo ser bastante diferentes à medida que são consideradas distinções que vão além da separação entre mulheres e homens, como raça/cor, deficiência física, local de domicílio e ocupação, entre outros aspectos.

Indicadores sociais produzidos a partir de pesquisas demográficas têm sido capazes de demonstrar desigualdades socioeconômicas relevantes entre mulheres e homens, assim como entre brancos e negros. Por exemplo, as publicações “Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil” e “Desigualdades Sociais por cor ou raça no Brasil”, produzidas periodicamente

1 Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

2 LDO 2021, art. 151, §1º, inciso I, alínea r

3 LDO 2021, art. 158, inciso III

4 CF 88, art. 165, § 5º

5 Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, atestam a necessidade de enfrentar estas iniquidades no país.

No âmbito internacional, também se reconhece que as distâncias entre mulheres e homens são visíveis e que políticas públicas devem tratar dessa questão, contribuindo para reduzir as desigualdades. O *Global Gender Gap Report 2021* (Relatório Global de Hiato de Gênero), elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, apresenta o *Global Gender Gap Index*, composto por quatro variáveis: participação e oportunidade econômica, atingimento educacional, saúde e sobrevivência e empoderamento político. A comparação cruzada compreendeu 156 países e procurou indicar as políticas públicas consideradas mais efetivas para combater o padrão de desigualdade observado. Em termos mundiais, estima-se que serão necessários 135,6 anos para que se consume a paridade entre mulheres e homens. No ranking elaborado com base no indicador, o Brasil ocupou a 93ª posição, com pontuação de 0,695, ou seja, até o presente momento, 69,5% do hiato entre homens e mulheres já foi equacionado, restando 30,5% para que a paridade seja alcançada.

Apesar da grande diferença entre as condições de vida de mulheres e homens, há que se reconhecer que o Brasil tem avançado na criação e na execução de políticas públicas para as mulheres e caminhado para enfrentar esse grave problema. Dentre os direitos assegurados na Carta Constitucional, destacam-se: igualdade entre mulheres e homens em direitos e obrigações⁶, proteção à maternidade como direito social⁷, proteção do mercado de trabalho⁸, proibição da diferença de salários por motivo de sexo⁹, proteção à maternidade na previdência e assistência social¹⁰, igualdade de direitos e deveres na sociedade conjugal¹¹ e criação de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares¹².

Visando materializar esses comandos, têm-se produzido variados dispositivos infraconstitucionais orientados à redução da desigualdade entre mulheres e homens. A Lei Maria da Penha¹³, por exemplo, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁴, por sua vez, faculta aos editais da administração pública a exigência de percentual mínimo de mulheres vítimas de violência doméstica na contratação de objetos¹⁵ e estabelece a realização de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate entre propostas selecionadas¹⁶.

Ademais, o Estado brasileiro conta com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres - SNPM, visando promover a igualdade entre mulheres e homens. Desde 2018, a SNPM vincula-se ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH.

Nas seções subsequentes, o esforço do Estado brasileiro na redução das desigualdades entre mulheres e homens será demonstrado sob a ótica do Orçamento da União – isto é, busca-se identificar o conjunto de despesas fixadas que contribui para reduzir o hiato entre os dois grupos demográficos. Nisto consiste o relatório “A mulher no Orçamento 2021”.

6 Art. 5º, inciso I

7 Art. 6º

8 Art. 7º, inciso XX

9 Art. 7º, inciso XXX

10 Art. 201, inciso II e Art. 203, inciso I

11 Art. 226, § 5º

12 Art. 226, § 8º

13 Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006

14 Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

15 Art. 25, § 9º, inciso I

16 Art. 60, inciso III

3. ANTECEDENTES

Desde o final do século XX, diferentes países do mundo têm realizado iniciativas para inclusão da perspectiva das mulheres nos orçamentos públicos. A Austrália foi pioneira: entre 1984 e 1996, o governo realizou uma avaliação do impacto do orçamento nas meninas e mulheres segundo três categorias – gasto exclusivo para mulheres e meninas; gasto para igualdade de oportunidades no emprego; e gasto geral. Os resultados eram compilados em um documento, discutido no Parlamento como parte do orçamento (HOFBAUER, VINAY, 2012: 33-35; SHARP, 2012: 118).

Em 1995, no bojo da reconstrução pós-apartheid e alinhada ao chamado das Nações Unidas (STOTSKY, 2016), a África do Sul começou a replicar as categorias australianas, com apoio de avaliadores externos nos primeiros três anos de implementação. Já no México, a primeira iniciativa começou em 1999, quando o Programa Nacional da Mulher – Pronam – empreendeu esforços para compilar e sistematizar a informação orçamentária com o objetivo de estimar a proporção dos recursos públicos que chegam às mulheres (HOFBAUER, VINAY, 2012:35-43). Em 2001, o Ministério da Saúde mexicano passou a dar ênfase às necessidades específicas das mulheres (HOFBAUER, 2012:77-78). Desde 2008, o Governo Federal mexicano etiqueta políticas e programas que tratam das necessidades das mulheres e registram-nas em um anexo do orçamento federal. Hoje, o México também possui uma medida temporária que encoraja programas estratégicos de promoção da igualdade entre mulheres e homens (OECD, 2021).

Em meados dos anos 1990, o Secretariado da *Commonwealth*¹⁷ já oferecia assistência a projetos-pilotos de Orçamentos Sensíveis a Gênero - OSG, expressão que passou a designar uma variedade de intervenções dos governos sob as peças orçamentárias destinadas a visibilizar, analisar, democratizar e repensar o gasto público com mulheres e meninas. Em 2001, o então Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres – UNIFEM, que antecedeu a ONU Mulheres, lançou um programa de quatro anos de iniciativas de OSG. O programa foi feito em parceria com o Secretariado da *Commonwealth*, o Centro Internacional de Pesquisa sobre Desenvolvimento - IDRC (no original) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, atentando-se aos mecanismos estabelecidos pela Convenção pela Eliminação da Discriminação contra as Mulheres – CEDAW (no original)¹⁸ (BUDLENDER, 2012:63-64; SHARP, 2012:121).

Ainda no início da década de 2000, o programa chileno de melhoria da gestão passou a oferecer bônus para servidores públicos cujas instituições identificassem melhorias na prestação de serviços públicos para as mulheres (OECD, 2021).

Em 2003, Budlender (2012) estimava existirem mais de 50 iniciativas de OSG pelo mundo. Em sentido complementar, Sharp (2012) ponderava que havia atividades relacionadas à prática nos governos sem que fossem assim nomeadas, como na Nova Zelândia (BUDLENDER, 2012: 79; SHARP, 2012: 123-124).

Em 2016, o Fundo Monetário Internacional – FMI reconheceu que mais de 80 países já haviam tentado alguma variante de OSG (STOTSKY, 2016: 6). Na América Latina, entre os países com esforço proeminente na orçamentação para as mulheres destacavam-se Bolívia, Equador e El Salvador (STO-

17 Originalmente criada como Comunidade Britânica de Nações, a *Commonwealth* é uma organização intergovernamental composta por 54 países membros independentes. Todas as nações membros, com exceção de Moçambique e Ruanda, faziam parte do Império Britânico.

18 Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, enfatiza a importância da igualdade entre homens e mulheres, e do desenvolvimento de mulheres e meninas como mecanismo de fortalecimento da produção de riquezas e como uma questão de direitos humanos. O Brasil tornou-se signatário da CEDAW em 1984.

TSKY, 2016:37). Mais recentemente, a Instituição destacou os esforços do Grupo dos Sete (G7)¹⁹ na temática, muito embora tenha sinalizado que resta a todos os países do grupo construir um arcabouço mais compreensivo sobre o tema (IMF, 2017).

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 17 países afirmaram já ter introduzido práticas de OSG em 2018 (OECD, 2021), a saber: Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Finlândia, Alemanha, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, México, Noruega, Portugal, Espanha e Suécia. Junto com outras organizações multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, a OCDE tem produzido pesquisas ou dado incentivo a iniciativas de OSG pelo mundo.

Quanto aos impactos, ainda em 2007, na 51ª sessão da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres, pesquisa informava que as experiências de OSG pelo mundo propiciavam a melhoria dos resultados e da prática orçamentária, por exemplo, no processo de tomada de decisão e na produção de estatísticas e indicadores (SHARP, 2012:116).

O Brasil juntou esforços a esse movimento. Em 2005, a partir de demanda da sociedade civil por maior transparência das despesas públicas federais, o Senado Federal passou a divulgar nas consultas temáticas do SIGA Brasil²⁰ o chamado “Orçamento Mulher”, com base em dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – fato considerado uma inovação no controle social do gasto.²¹ Inicialmente, 49 programas compunham a consulta do Senado nas áreas temáticas de Saúde, Direitos Humanos, Proteção Social, Educação e Cultura, Gestão, Trabalho, Emprego e Renda, Previdência e Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Entre 2008 e 2011, o Orçamento Mulher do SIGA Brasil buscou espelhar o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, traduzindo-se em seis agrupamentos diferentes (Quadro 1).

Quadro 1. Agrupamento de programas monitorados no âmbito do Orçamento Mulher do SIGA Brasil 2008-2011

Nº	Descrição
1	Programas com orientação para a promoção dos direitos das mulheres explicitada nos seus objetivos, indicadores, metas, público-alvo ou produtos.
2	Programas sem os atributos anteriores com cumprimento de ações previstas no IIº PNPM.
3	Programas sem os atributos anteriores com orientação para a promoção da igualdade étnico-racial (incluindo quilombolas e indígenas).
4	Programas sem os atributos anteriores com perspectiva transversal de gênero no planejamento.
5	Programas sem os atributos anteriores com maioria do público-alvo de mulheres.
6	Programas sem os atributos anteriores com relevância para a melhoria das condições de vida das mulheres.

Fonte: VIEIRA, CABRAL, OLIVEIRA, 2014, com adaptações.

19 Grupo dos países mais industrializados do mundo composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

20 O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre o orçamento público federal organizado pelo Senado Federal que permite acesso a bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

21 O Brasil passou a ser o primeiro país com acompanhamento diário e amplo acesso às informações sobre a aplicação dos recursos públicos voltados às políticas para as mulheres (CFEMEA, 2014: 33).

O acompanhamento das áreas temáticas se manteve com o posterior acréscimo da área de Identidade Étnico-Racial. Em 2011, cerca de 18,5% das ações orçamentárias da União eram monitoradas no âmbito do Orçamento Mulher do SIGA Brasil.

Mudanças na metodologia do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 exigiram algumas alterações na forma de apuração do gasto do Orçamento Mulher do SIGA Brasil sem comprometer o monitoramento da agenda para as mulheres entre os programas do Governo Federal. O acompanhamento das áreas temáticas foi aperfeiçoado, passando a ser feito segundo sete categorias de análise (Quadro 2).

Quadro 2. Categorias de análise da LOA para apuração do Orçamento Mulher do SIGA Brasil 2012-2015

Nº	Categoria	Descrição
1	Reprodução social	Reprodução da força de trabalho e cuidado com a família
1.1	Saúde	Programas estruturantes voltados para idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.
1.2	Proteção social	Benefícios previdenciários, benefícios e serviços assistenciais
1.3	Educação	Educação básica, com ênfase em creches e educação infantil
1.4	Segurança alimentar e nutricional	Equipamentos públicos, distribuição de alimentos, educação
1.5	Infraestrutura social	Habitação, saneamento básico
1.6	Prevenção ao uso de drogas	Ações transversais
2	Autonomia econômica	Ações de igualdade no mundo do trabalho
3	Saúde integral das mulheres	Saúde sexual e reprodutiva
4	Enfrentamento à violência	Combate à violência doméstica, à exploração sexual, ao tráfico de mulheres
5	Promoção de direitos	Promoção da igualdade e combate à discriminação
6	Cultura, esporte e lazer	Promoção de direitos
7	Democratização do poder	Participação das mulheres nos processos decisórios

Fonte: VIEIRA, CABRAL, OLIVEIRA, 2014, com adaptações.

A consulta ao Orçamento Mulher não está mais disponível no SIGA Brasil, tampouco sua série histórica²². O acompanhamento da programação é feito pela sociedade civil a partir de métricas anuais de valores autorizados, empenhados e liquidados até 2013. Os valores variam não apenas em função da dotação atualizada de cada ação orçamentária, mas em função do número crescente de ações monitoradas. Em 2013, último exercício completo da série disponível, o Orçamento Mulher do SIGA Brasil teve R\$ 117,477 bilhões liquidados em valores nominais (VIEIRA, CABRAL, OLIVEIRA, 2014: 51).

No âmbito do Poder Executivo, o PPA 2012-2015 tentou espelhar o compromisso específico do Estado brasileiro com as mulheres, nomeando-as como público de uma agenda transversal. A Agenda Transversal de Políticas para as Mulheres (2012-2015) buscou incorporar as resoluções do PNPM, que, por sua vez, respaldou-se na III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A agenda foi composta por 36 Programas, 111 Objetivos e 273 Metas nas áreas de “igualdade racial, educação, saúde, assistência social, desenvolvimento social, direitos humanos, agricultura familiar e reforma agrária,

cidadania e justiça, segurança pública, trabalho e emprego, meio ambiente, entre outras” (MPOG, 2014: 76). A partir disso, um relatório sobre o assunto passou a ser gerado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, incluindo informações sobre as ações orçamentárias vinculadas.

Tomando a experiência pregressa do Brasil, dos demais países da América Latina e dos países membros da OCDE, pode-se dizer que a retomada da perspectiva da mulher no orçamento por meio da LDO 2021 articula-se com movimentos mais amplos de reconhecimento dos Estados Nacionais e das instituições multilaterais quanto à participação das mulheres na vida coletiva. Longe de ser um movimento isolado, essa legítima demanda responde a uma necessidade dos Estados de enfrentar a questão das desigualdades entre mulheres e homens, reconhecendo no orçamento público os esforços desproporcionais feitos por elas para o desenvolvimento das sociedades. Responde-se, assim, a pelo menos duas premissas: de que a igualdade entre mulheres e homens é um direito humano; e de que a promoção dessa igualdade contribui para o desenvolvimento socioeconômico, conforme reconhecem os pactos globais de “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” e “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

4. METODOLOGIA DE APURAÇÃO DO GASTO COM A MULHER NO ORÇAMENTO 2021

O relatório “A mulher no Orçamento 2021”, orientado pelos princípios da transparência e publicidade, mapeia o conjunto de despesas do Governo Federal que impactam positivamente as condições de vida das mulheres brasileiras, atendendo a suas necessidades específicas e promovendo a redução das iniquidades entre mulheres e homens. Com isso, o acompanhamento da execução orçamentária das principais políticas públicas voltadas às mulheres brasileiras pela sociedade civil e o Congresso Nacional será facilitado.

Conforme aponta a experiência nacional e internacional, são diversas as trilhas metodológicas possíveis à construção do presente relatório. Levando-se em consideração o acúmulo institucional dos órgãos governamentais brasileiros, buscou-se apurar a execução orçamentária das principais ações voltadas às mulheres em 2021. A opção foi por uma abordagem que articula o conhecimento dos órgãos setoriais às experiências da área de planejamento e orçamento federal.

Com base nas experiências organizacionais, nos anseios governamentais, na literatura sobre o tema e nos requisitos legais, foram selecionadas ações que impactam sobremaneira as condições de vida das mulheres brasileiras. Em seguida, foram computadas variáveis centrais à apreensão de seu desempenho orçamentário.

Para se chegar ao conjunto de ações que integram o presente relatório, foram adotados os seguintes critérios de seleção. O primeiro diz respeito à análise do Cadastro de Ações do SIOP: título, descrição, base legal, especificação do produto, beneficiários e detalhamento da implementação. Também pesquisou-se nesses campos palavras-chave associadas: “mulher”, “gênero”, “feminino”, “beneficiárias”, entre outros, e suas respectivas raízes morfológicas. Além disso, criou-se uma lista de ações da área social cujos descritores não continham os termos assinalados, mas que poderiam potencialmente compor a seleção.

Em segundo lugar, procedeu-se à análise do desenho da política pública associada à ação em questão, sendo considerados integrantes do relatório “A mulher no Orçamento 2021” ações e planos orçamentários associados a políticas cujos mecanismos institucionais, legais ou infralegais explicitam o atendimento às mulheres.

Ademais, foram incorporadas ao relatório políticas que, segundo a literatura, contribuem para reduzir as desigualdades sociais e econômicas entre homens e mulheres, ainda que de forma indireta. Foram consideradas ações e planos orçamentários associados a políticas sobre as quais há registro oficial ou literatura especializada que demonstram sua contribuição para redução dessas desigualdades²³.

Por fim, foram consideradas as políticas nas quais a maioria de beneficiários diretos é composta por mulheres, sendo, portanto, aquelas nas quais uma execução orçamentária deficitária implicaria prejuízos principalmente às mulheres. Nesse caso, verificou-se uma maioria de mulheres na condição de destinatárias diretas dos produtos e serviços públicos resultantes da ação ou plano orçamentário em questão.

Uma vez identificadas as principais ações e programas voltados às mulheres brasileiras, considerando que os órgãos setoriais têm autonomia para criar seus planos e ações orçamentárias e reconhecendo que os executores das políticas públicas são os maiores conhecedores dos seus conteúdos e condições de implementação, a SOF encaminhou a cada um dos órgãos executores um levantamento preliminar, não extensivo, da programação orçamentária destacada com base nos critérios acima apresentados. Foi solicitado a cada um dos órgãos setoriais que identificasse inconsistências e apresentasse as devidas complementações – aditivas ou supressivas – de modo a favorecer a consolidação do conjunto das ações e planos orçamentários que viriam a compor o relatório “A mulher no Orçamento 2021”.

As respostas serviram para dar maior consistência à seleção de ações e vislumbrar ajustes necessários nos próximos exercícios. Por exemplo, o MMFDH apontou que em 2021 foi iniciada a análise *ex-ante* da Política Nacional de Direitos Humanos, por meio da qual pretende-se apresentar em 2022 ferramentas de análise de dados que poderão ser aproveitadas por todos os gestores que trabalham ou se interessam pela política, gerando análises com bases em evidências, melhor aproveitamento da transversalidade do tema e execução de ações públicas mais efetivas e condizentes com as reais necessidades da população em geral. Também se pode destacar as contribuições do Ministério da Cidadania, que apontou o percentual de mulheres atendidas em algumas das políticas abarcadas pelas ações selecionadas, como as relacionadas ao Cadastro Único, no qual, das 31.260.947 famílias cadastradas, 25.047.481 têm responsável pela Unidade Familiar do sexo feminino (80%). Ficou evidente, com base nas respostas recebidas, a necessidade de avanço metodológico que permita uma análise mais desagregada do gasto.

A partir das respostas dos órgãos, foi possível chegar ao conjunto de programas e ações consideradas integrantes do relatório “A mulher no Orçamento 2021”. São 79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, abarcando as áreas de saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, enfrentamento da violência contra mulheres e acesso a direitos como moradia, transporte, cultura e lazer.

A análise da execução orçamentária dessas ações foi feita a partir do SIOP, que permite acompanhar a classificação funcional e programática de cada um dos itens de despesa alocados nessas ações, assim como detalhar os valores previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, os valores sancionados na Lei Orçamentária Anual – LOA, inclusive após a edição de créditos adicionais, e os valores empenhados, liquidados e pagos no exercício.

23 Essa contribuição deve estar evidenciada, entre outros, em avaliações de políticas públicas, artigos publicados em periódicos científicos, estatísticas oficiais, e relatórios ou outros documentos produzidos ou chancelados pelo setor público.

É conveniente esclarecer os conceitos orçamentário-financeiros que embasaram a construção do relatório. Esses conceitos são úteis pois permitem identificar as categorias aplicadas na apresentação dos dados. Além de elucidar a perspectiva de análise do relatório, eles também indicam o tipo de informação que se buscou privilegiar. Para melhor compreensão dos números aqui apresentados quanto ao desempenho da execução orçamentária das ações selecionadas, as definições de alguns conceitos relativos, por exemplo, à autorização orçamentária, ao estágio da despesa, ou ao caráter obrigatório ou discricionário da despesa encontram-se no Anexo II.

Ainda em relação à dimensão metodológica, cumpre ressaltar que, para o exercício de 2022, a LDO também prevê a publicação do relatório²⁴. Dessa forma, a publicação do Relatório “A Mulher no Orçamento 2022” permitirá aprofundar a metodologia e respectivo levantamento das informações pertinentes ao tema.

4.1 Limitações e desafios

O orçamento público é um documento político central do Governo Federal no qual se expressam monetariamente as prioridades governamentais. Dessa forma, uma avaliação orçamentária que apontasse como o conjunto dos recursos públicos está sendo repartido entre os diversos grupos sociais poderia revelar o papel do Estado frente às desigualdades entre esses grupos e contribuir para revertê-las. Seguindo essa linha, e considerando as desigualdades sociais e econômicas entre mulheres e homens, o ideal em termos de transparência orçamentária seria apresentar à população a proporção do orçamento brasileiro orientado a reverter desigualdades entre mulheres e homens e qual parcela continua ignorando essas desigualdades, preservando privilégios masculinos.

Contudo, dada a complexidade de uma avaliação do conjunto das políticas públicas, envolvendo seus rebatimentos orçamentários e o perfil de seus beneficiários diretos, chegar a esse grau de transparência e controle social é algo difícil, inclusive em países mais avançados em termos de processos orçamentários voltados à promoção da igualdade entre mulheres e homens. Nesse sentido, a elaboração de qualquer relatório sobre orçamento sensível às mulheres pressupõe escolhas e opções metodológicas, que são passíveis de aprimoramento. 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. Qualquer política pode ser avaliada nesses termos, sendo possível identificar aquelas que contribuem na reversão das iniquidades, aquelas que agravam as desigualdades – e que, portanto, devem ser corrigidas ou interrompidas – e aquelas que, por sua natureza ou por falhas em seu

24 O Poder Executivo opôs vetos aos dispositivos que estabeleciam a elaboração do relatório anual da execução orçamentária do Orçamento Mulher (Alínea “r” do inciso I do § 1º do art. 151 do Projeto de Lei) e da metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres (Inciso III do caput art. 158 do Projeto de Lei). Contudo, tais vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional.

desenho e planejamento, não ajudam a reduzir as desigualdades entre mulheres e homens. Ao adotar a equidade como princípio, reconhecem-se as diferenças e necessidades das mulheres em sua diversidade, ao mesmo tempo em que se corrigem as desvantagens em relação aos homens.

As despesas de pessoal e as despesas previdenciárias da União – à exceção do Benefício de Prestação Continuada - BPC – são exemplos de dispêndios públicos que impactam as desigualdades entre mulheres e homens, e não foram consideradas neste trabalho devido a dificuldades de acesso aos dados atualizados. Análises do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE – apontam que a participação dos homens na folha de pagamento do Estado brasileiro é desproporcional à composição demográfica da população brasileira, em desfavor das mulheres – fator esse que se reflete na menor concessão de aposentadorias e benefícios. Além disso, as mulheres são minoria nas carreiras públicas mais bem remuneradas e ocupam menos cargos de confiança, sobretudo nos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS – mais altos (VENTURA, 2018, SILVA; LOPEZ, 2021). Destaque-se, ainda, que essas despesas são todas obrigatórias, contribuindo para reduzir o espaço fiscal no qual as despesas discricionárias voltadas a combater desigualdades entre mulheres e homens são alocadas.

A exclusão das despesas de pessoal e previdenciárias do presente documento alinha-se à estratégia de não abarcar ações orçamentárias que se chocam com os interesses das mulheres. Todavia, cabe mencionar a inclusão do BPC entre as políticas do relatório “A mulher no Orçamento 2021”, já que, nesse caso, há uma maior representação das mulheres entre os beneficiários, motivada pela baixa capacidade contributiva delas à previdência social. Nesse sentido, este relatório restringe-se à análise da execução orçamentária das políticas que mais impactaram positivamente as mulheres.

Há, contudo, muitas possibilidades de classificação e acompanhamento do Orçamento e das políticas públicas, além de diferentes abordagens quanto ao desempenho governamental frente à redução das desigualdades entre mulheres e homens. Uma outra linha de investigação importante, por exemplo, diz respeito ao impacto da política tributária sobre as mulheres. A própria literatura sobre o assunto é incipiente, de modo que essa dimensão não foi considerada para fins de elaboração deste documento.

Ainda que o Brasil se encontre distante dos padrões observados na OCDE no que diz respeito às práticas orçamentárias relacionadas às desigualdades entre mulheres e homens, é preciso reconhecer que há no país um conjunto de políticas de enfrentamento a essas desigualdades. Garantir a disponibilidade de recursos para essas políticas, assim como dar transparência e propiciar ferramentas que garantam o controle social sobre essa agenda importante do Estado brasileiro, é fundamental.

A elaboração do presente relatório, a partir da seleção das principais ações orçamentárias voltadas às mulheres, não esgota a complexidade de quantificar o montante de recursos públicos alocado para políticas públicas voltadas às mulheres, tornando o trabalho bastante desafiador. Para algumas políticas públicas é possível identificar a parcela de mulheres beneficiárias, mas muitas vezes os registros administrativos não são preenchidos ou não são interoperáveis, de modo que os números não estão disponíveis – afinal, grande parcela das políticas levantadas tem efeitos indiretos sobre esse público ou não tem em conta a perspectiva das mulheres em seu desenho. Isso dificulta o levantamento de informações acuradas do impacto do gasto sobre esse público no âmbito orçamentário.

Por exemplo, não é trivial afirmar o quanto da despesa de saúde é direcionada às mulheres. Gastos com cirurgias cardiovasculares beneficiam mulheres e homens, enquanto cirurgias obstétricas atendem apenas elas. Contudo, a estrutura orçamentária da saúde não permite distinguir o quanto foi gasto com homens e o quanto foi gasto com mulheres. Tampouco é possível afirmar que os gastos com creches são integralmente dedicados às mulheres, apesar de seu enorme impacto indireto sobre elas, que são mais incumbidas dos trabalhos domésticos e dos cuidados com as crianças. Em

outros casos, como nas ações orçamentárias diretamente destinadas ao combate à “violência contra a mulher”, é fácil observar a destinação dos recursos quase que exclusivamente às mulheres, pois são políticas que ainda não incorporam os homens como beneficiários diretos. Neste caso, resta consolidar um desenho de política pública de antecipação do dolo, que promova o respeito, o cuidado e a não-violência dos homens, já que muitos de seus comportamentos ameaçam não apenas às mulheres, mas ao conjunto da sociedade.

De toda sorte, cada vez mais pesquisadores de inúmeros países, e inclusive do Brasil, têm se debruçado sobre os impactos da ação pública sobre as desigualdades entre mulheres e homens. Nesse sentido, é essencial, com base na experiência internacional, levantar indicadores para entender melhor a diretriz do gasto e achados da literatura com a intenção de iluminar as nuances do debate. É com base em um processo de aperfeiçoamento contínuo, ano após ano, que será possível superar problemas comuns à etiquetagem das despesas orçamentárias voltadas às mulheres, como o superdimensionamento dos números, a dupla contagem e a incapacidade de conhecer os impactos diferenciados das políticas entre mulheres e homens.

Em que pese as limitações acima, a consolidação do relatório “A mulher no Orçamento 2021”, assim como a discussão teórica e metodológica promovida durante sua elaboração e refletida neste documento, são passos importantes para que Estado e sociedade avancem em suas práticas e acelerem o curso de reversão de desigualdades que historicamente prejudicam as mulheres e, com isso, a sociedade brasileira como um todo.

5. DESTAQUES (PRINCIPAIS ACHADOS)

O relatório “A mulher no Orçamento 2021” mapeou gastos em 79 ações orçamentárias distribuídas em 6 categorias de políticas públicas: saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, acesso a direitos e combate à violência contra as mulheres. Os principais conceitos orçamentários mobilizados nesta análise estão disponíveis no Anexo II deste documento.

A Tabela 1, abaixo, aponta que as ações orçamentárias selecionadas para o presente relatório somam recursos de aproximadamente R\$ 236 bilhões em valores empenhados, sendo que Saúde e Proteção Social perfazem mais de 80% desse montante.

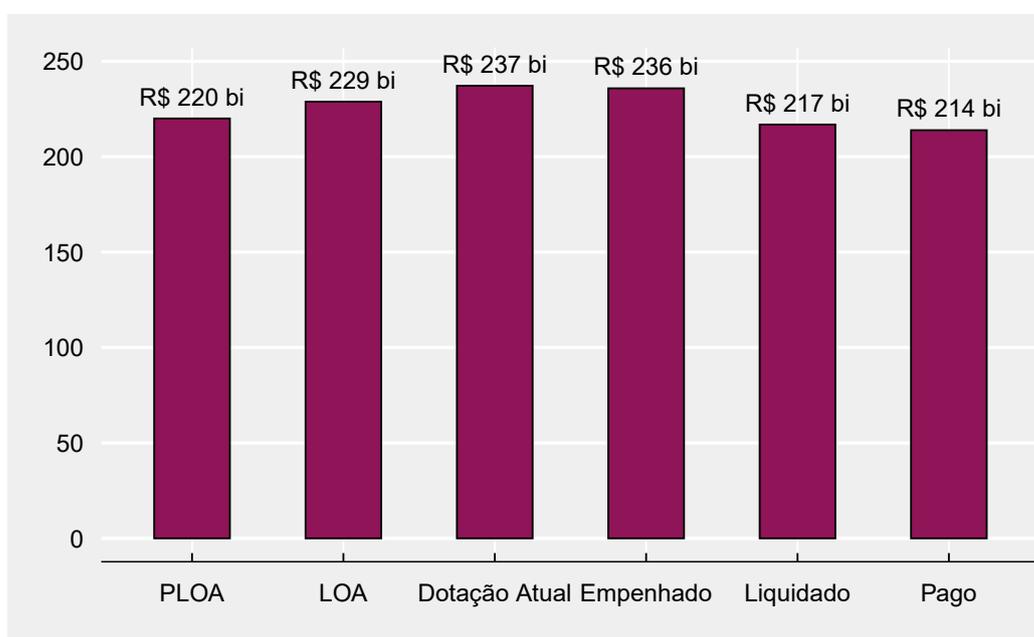
Tabela 1. Gastos por Categorias no Orçamento Mulher 2021

Categoria	Valor Empenhado	Percentual
Saúde	R\$ 103.518.105.908,80	43,89%
Proteção Social	R\$ 85.066.976.926,11	36,07%
Educação	R\$ 39.024.437.156,30	16,55%
Autonomia Econômica	R\$ 5.930.382.601,20	2,51%
Acesso a direitos: moradia, cultura, esporte e lazer	R\$ 1.646.539.737,72	0,70%
Combate à Violência contra as mulheres	R\$ 670.374.160,33	0,28%
Total	R\$ 235.856.816.490,46	100%

Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Deve-se destacar que essa seleção compreende 14,9% da despesa primária do Governo Federal²⁵, que totalizou R\$ 1,58 trilhão em 2021. Conforme discutido na seção anterior, as despesas de pessoal, aposentadorias e pensões contribuem para agravar as desigualdades entre mulheres e homens no país, razão pela qual não foram elencadas no relatório. Dada a relevância delas no montante das despesas primárias, se forem desconsideradas as despesas de pessoal, aposentadorias e pensões, o relatório selecionaria 38,1% dos gastos primários da União no exercício. No Gráfico 1, percebe-se 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. Quanto à execução, pode-se dizer que o percentual de 99,4% do orçamento empenhado aponta para um resultado satisfatório, o que também se explica pela participação significativa de despesas primárias obrigatórias.

Gráfico 1. A mulher no Orçamento 2021: autorização e execução

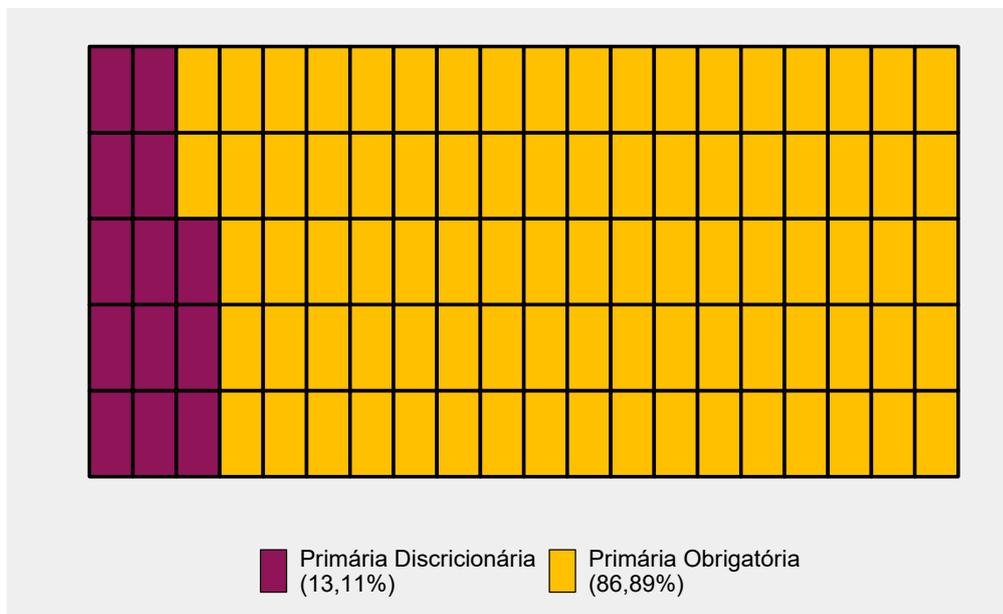


Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Sob o ponto de vista das despesas primárias, a maior parcela do gasto selecionado é de despesas primárias obrigatórias, chegando a 86,89%, ante 13,11% de discricionárias (Gráfico 2). Em valores nominais, executou-se R\$ 205 bilhões em despesas obrigatórias e R\$ 30,9 bilhões em despesas discricionárias.

25 Exclui-se do cômputo as despesas financeiras, marcadas pelo RP-0 e as despesas de transferências computadas nos órgãos 71000, 73000 e 75000.

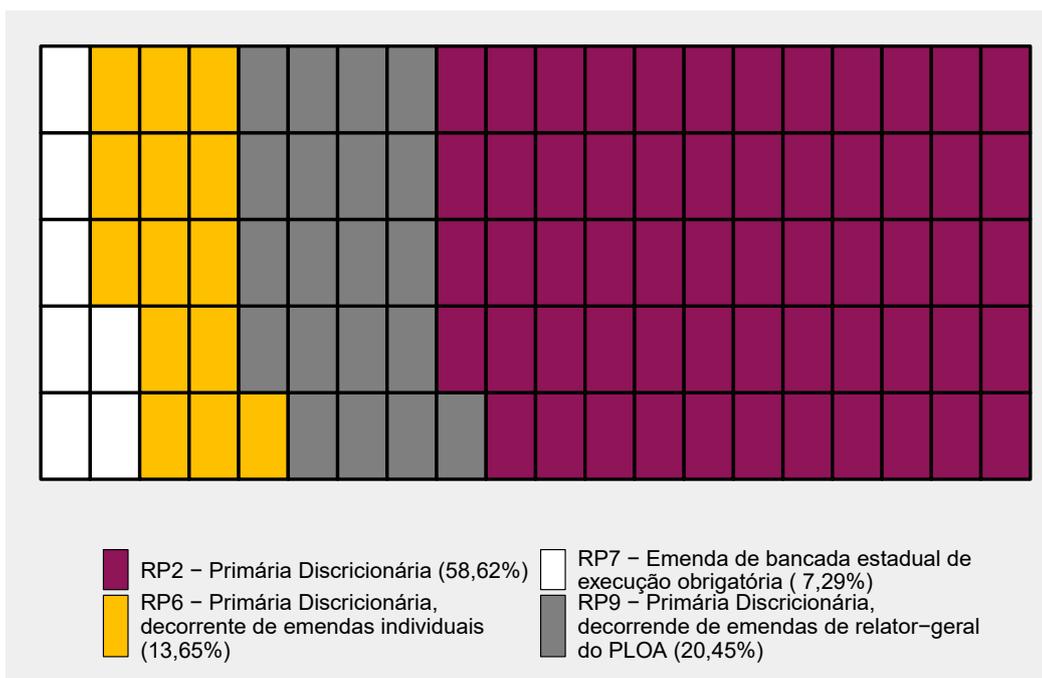
Gráfico 2. A mulher no Orçamento 2021: Distribuição das despesas primárias



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Em relação às despesas discricionárias, salienta-se que quase a metade dos valores alocados decorrem de emendas parlamentares: 13,65% decorrem de emendas individuais (RP-6), 7,29% de emendas de bancada estadual (RP-7) e 20,45% de emendas de relator-geral (RP-9) (Gráfico 3).

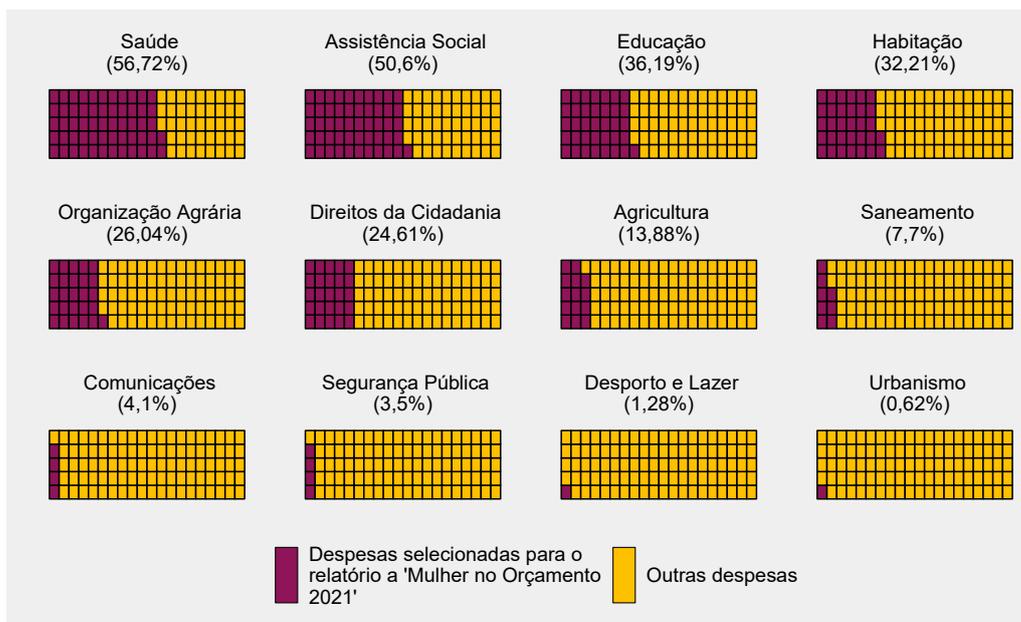
Gráfico 3: A mulher no Orçamento 2021: Distribuição entre Despesas Discricionárias



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Quanto à classificação da despesa por Função de Governo²⁶, dentre as despesas primárias da função Saúde, 56,71% estão no recorte aqui realizado. Da mesma forma estão 50,60% da despesa da Assistência Social e 36,17% da despesa da Educação. Por sua vez, nas funções Segurança Pública, Desporto e Lazer e Urbanismo, o gasto selecionado corresponde a menos de 4% do total empenhado em cada uma (Gráfico 4).

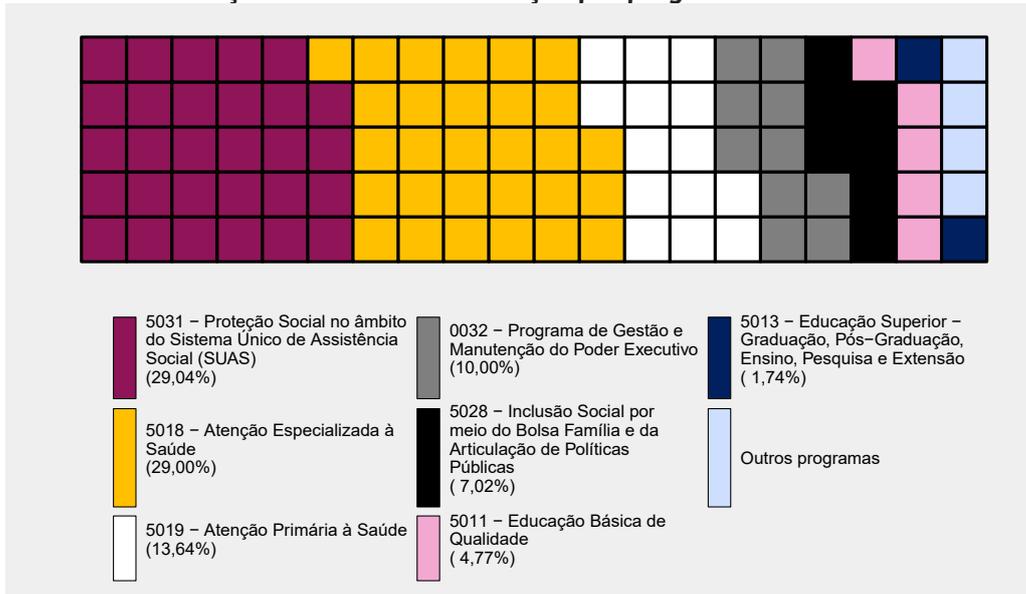
Gráfico 4. A mulher no Orçamento 2021: Distribuição entre as Funções de Governo



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Considerando-se a classificação dos programas do PPA 2020-2023, as despesas selecionadas para o presente relatório estão distribuídas, principalmente, em sete programas (Gráfico 5).

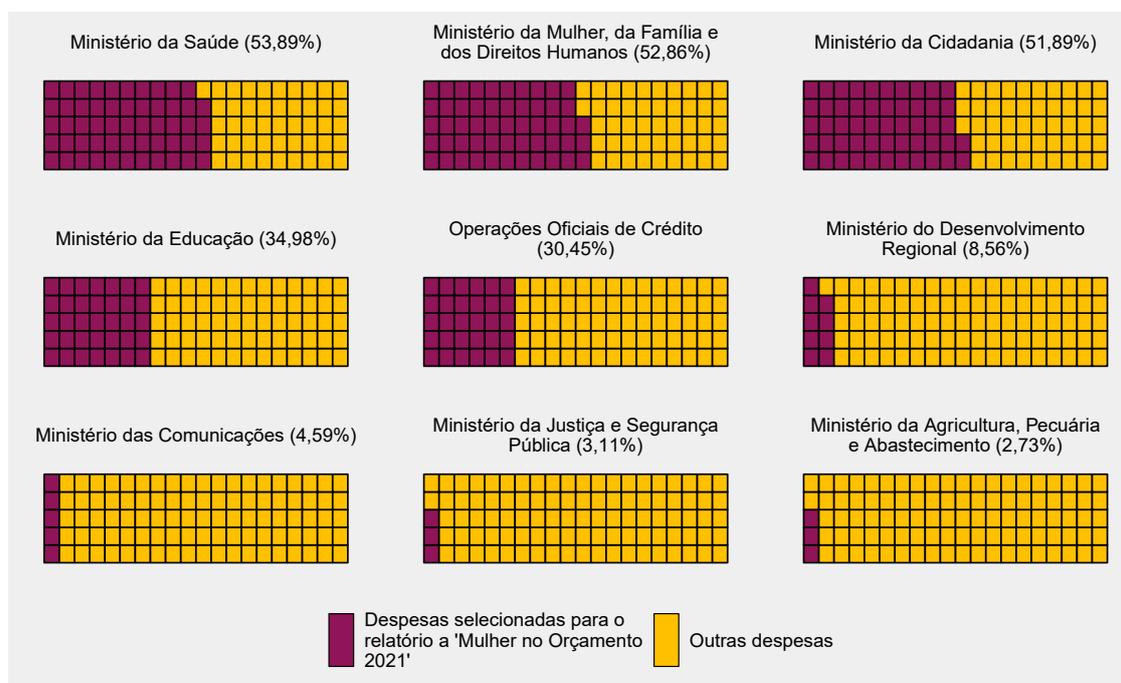
Gráfico 5. A mulher no Orçamento 2021: distribuição por programa do Plano Plurianual 2020-2023



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Por sua vez, o Gráfico 6 apresenta a participação das ações selecionadas no orçamento primário dos órgãos setoriais.

Gráfico 6. A mulher no Orçamento 2021: distribuição por órgão



Fonte: SIOF. Elaboração: SOF/SETO/ME.

A seguir, abordaremos os principais achados relacionados à execução orçamentária das ações que compõem o relatório “A mulher no Orçamento 2021” em cada uma das categorias: Violência contra a Mulher, Proteção Social, Saúde, Educação e Autonomia Econômica.

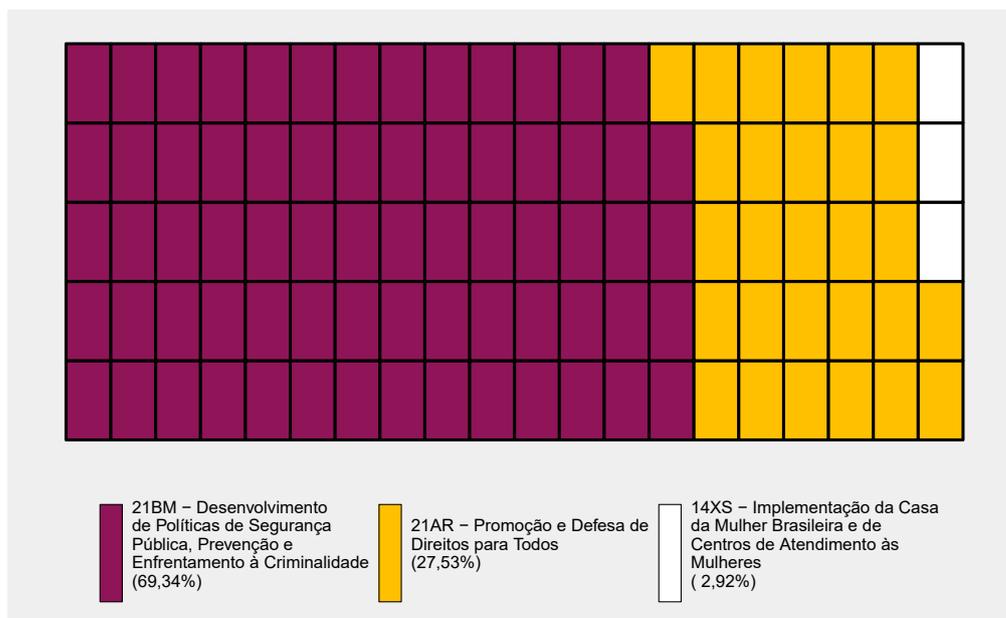
5.1 Violência contra a Mulher

Em relação à violência contra a mulher, dados do Sistema de Informações da Mortalidade do Ministério da Saúde - SIM/MS sugerem que na última década, particularmente após 2017, o número de feminicídios tem sofrido redução. Em 2018, foram assassinadas 4.519 mulheres, ao passo que em 2019 foram registrados 3.737 homicídios femininos (redução de 17,3%). No ano de 2019, a taxa de homicídio feminino foi de 3,5 para cada 100 mil mulheres (Atlas da Violência, 2021: 36). Em um horizonte mais amplo, quando se compara a evolução de homicídio feminino entre 2009 e 2019, houve redução na morte de mulheres da ordem de 18,4% (Atlas da Violência, 2021:37).

Não obstante esse aparente avanço, é recomendável cautela na análise do padrão de violência contra mulheres. O relatório Atlas da Violência afirma que houve expansão das Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI), para as quais não há informação sobre o motivo que gerou o óbito. Com base no SIM/MS, o relatório destaca que essa situação é particularmente preocupante em relação às mulheres: em 2018, 3.090 mulheres tiveram MVCI, enquanto em 2019 foram 3.756, um crescimento de 21,5%. Em 2019, a proporção de mulheres vítimas de homicídio era igual à de MVCI (Atlas da Violência, 2021:21). Também há que se considerar o componente racial na questão dos homicídios: em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras (Atlas da Violência, 2021: 38).

Em termos orçamentários, identificaram-se quatro ações de combate à violência contra as mulheres. A maior parcela do gasto está concentrada na ação 21BM – Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade (Gráfico 7) seguido da ação 21AR – Promoção e Defesa de Direitos para Todos e 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres.

Gráfico 7. A mulher no Orçamento 2021 por categoria: violência contra as mulheres



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Ainda em relação ao combate à violência contra a mulher, verificam-se algumas atuações diretas do governo federal no sentido de conscientizar, prevenir e enfrentar o problema:

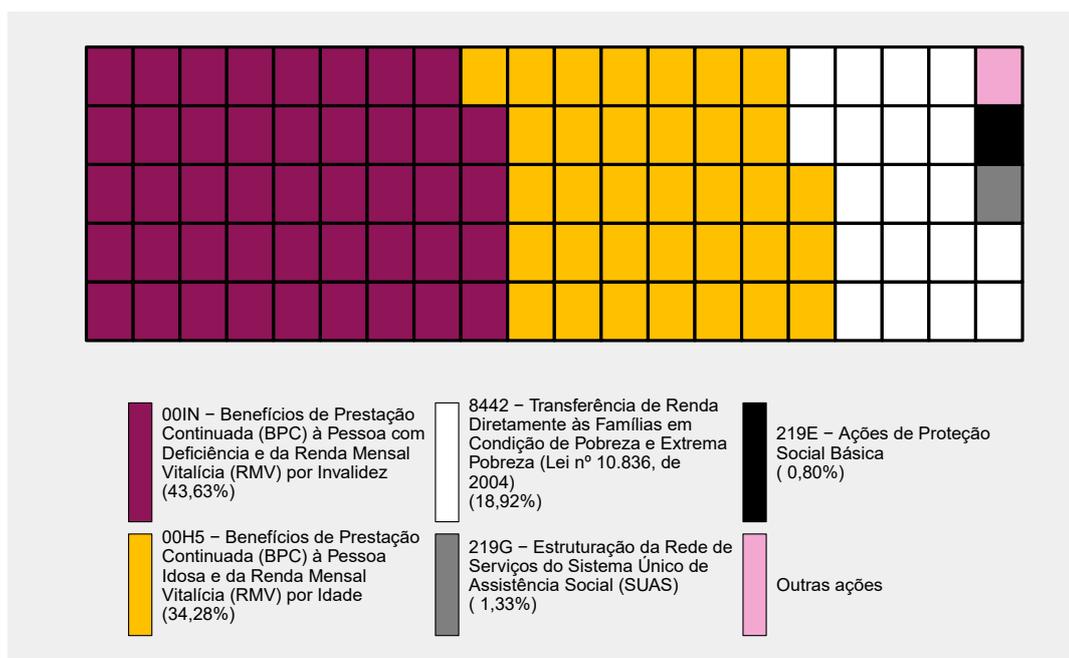
- **Casa da Mulher Brasileira**, cujo objetivo é integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.
- **Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher**, que visa criar uma unidade de atendimento psicossocial dentro das delegacias de polícia não especializadas para ampliar a atenção às mulheres em situação de violência no momento do registro da ocorrência. A proposta objetiva inserir a mulher na rede de proteção de forma imediata, garantindo-lhe respaldo psicossocial e jurídico desde a origem, com vistas a promover a ruptura do ciclo de violência com celeridade.
- **Programa Mulher Segura e Protegida**, que busca integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.
- **Projeto Salve uma Mulher**, voltado a formar uma rede de instituições parceiras, sensibilizando-as para a conscientização e a prevenção da violência contra as mulheres.

5.2 Proteção Social

As políticas de proteção social impactam as mulheres de forma positiva. Apesar de os efeitos diretos e indiretos desses programas nem sempre poderem ser objetivamente quantificáveis, a literatura indica uma série de potenciais impactos positivos para as mulheres. Segundo Bartholo et al. (2017), as pesquisas sobre o Programa Bolsa Família apontam que o benefício financeiro do programa “amplia a autonomia das titulares residentes nas áreas urbanas nas decisões sobre compra de bens duráveis, remédios para os filhos, comparecimento das crianças à escola e uso de anticoncepcionais”. Já Sugiyama e Hunter (2020) apontam melhorias de longo prazo na vida das beneficiárias, como ter conta em banco, manter a documentação em dia e realizar checagens médicas regulares.

Em termos orçamentários, cinco ações de proteção social foram consideradas no presente relatório. A maior parcela do gasto está concentrada nos Benefícios de Prestação Continuada – ações 00IN e 00H5 (Gráfico 8).

Gráfico 8. A mulher no Orçamento 2021 por categoria: proteção social



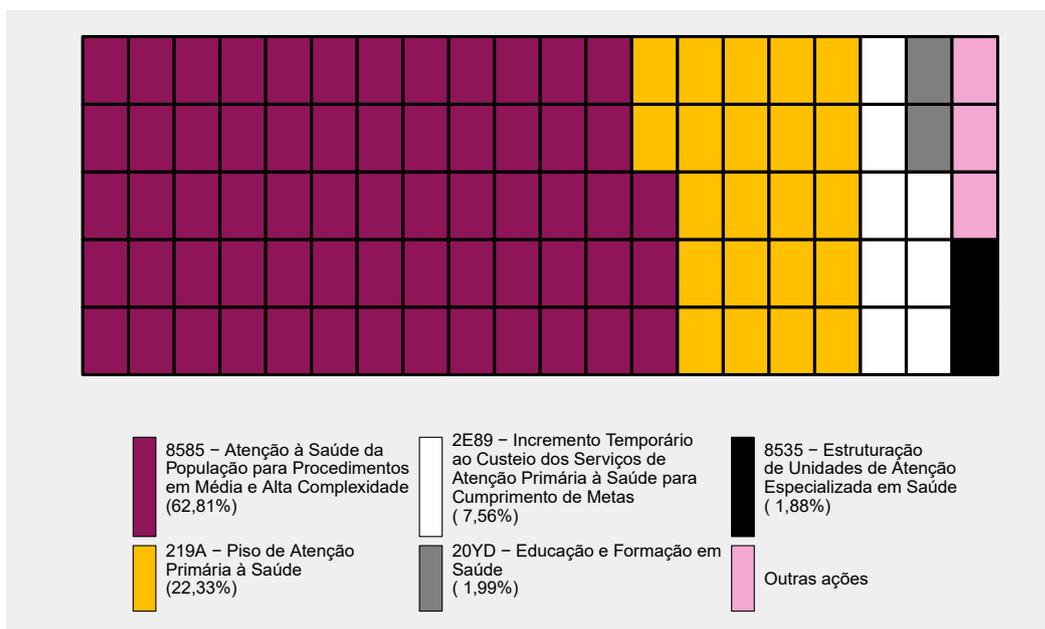
Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

5.3 Saúde

No âmbito da saúde, também são observadas diferenças entre mulheres e homens. As mulheres têm maior expectativa de vida: 80,1 anos ante 73,1 anos para os homens. Sob o ponto de vista da percepção, a Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 aponta que 72,5% dos homens e 65,2% das mulheres declararam que seu estado de saúde é bom ou muito bom. Por sua vez, 6,5% dos homens e 10% das mulheres declararam deixar de realizar atividades habituais por motivo de saúde. Além disso, 44,7% dos homens e 57,1% das mulheres declararam ter diagnóstico de alguma doença crônica, física ou mental.

Ainda que mulheres tenham maior sobrevida, não se pode ignorar o papel que as despesas com atenção à saúde têm no cuidado com as mulheres. No âmbito deste relatório, busca-se evidenciar o financiamento da União para os serviços de Saúde por meio das ações listadas no Anexo I. Conforme se observa, as ações orçamentárias têm títulos genéricos, pois congregam inúmeras iniciativas. Por exemplo, a ação 8585 - “Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade” distribuiu os limites do teto financeiro em 74 categorias de despesas, de acordo com os dados do Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade - SISMAC. No Gráfico 9, são apresentadas as cinco ações com maiores despesas empenhadas na categoria saúde.

Gráfico 9. A mulher no Orçamento 2021 por categoria: saúde



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Assim como ocorre com outras políticas, não há claro marcador para as mulheres no gasto orçamentário da saúde. É possível, porém, fazer inferências sobre a produção hospitalar e ambulatorial direcionada para mulheres e homens de acordo com as bases de dados do Sistema de Informações Hospitalares - SIHSUS²⁷ e do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS.

Conquanto as mulheres tenham maior expectativa de vida e representem 51,9% da população, dados dos gastos com procedimentos hospitalares do SIHSUS indicam que apenas 50% dos gastos ocorrem para esse grupo. Quando se estima por faixa etária, observa-se que, na faixa entre 18 e 29 anos, 67,13% dos gastos hospitalares ocorrem com as mulheres, enquanto elas representam 50,32% da população nessa faixa etária. Isso se deve sobretudo a despesas com partos e cirurgias obstétricas. No âmbito hospitalar, por exemplo, procedimentos de parto e nascimento corresponderam a 4% dos valores de internação em 2019. Já as cirurgias obstétricas corresponderam a 5% das despesas. Entretanto, na faixa entre 45 e 74 anos de idade, os gastos com procedimentos hospitalares são mais concentrados nos homens.

27 <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ministerio-da-saude/sistema-de-informacoes-hospitalares-do-sus-sih-sus.html>

No caso da produção ambulatorial, em 39% dos atendimentos não está elencado o sexo do paciente – em especial nas faixas de 0 a 18 anos e de 75 anos ou mais. Feita essa ressalva, é possível tabular o atendimento ambulatorial por sexo e faixa etária. Nesse caso, observa-se que 53,4% dos atendimentos são às mulheres e 46,4% aos homens. Quando abertos por faixa etária, os dados mostram que o atendimento das mulheres é superior nas faixas etárias mais jovens, entre 18 e 44 anos.

Esses números servem para ilustrar o desafio de desagregar informações de saúde e identificar o impacto orçamentário dos gastos em cuidados com as mulheres. Naturalmente, verifica-se grande ênfase do Estado nos cuidados com a maternidade. As particularidades dos gastos nas faixas etárias mais velhas não permitem inferir como eles se refletem no atendimento às mulheres, ainda que os perfis de risco e cuidados de mulheres e homens sejam distintos. Adicionalmente, mesmo que houvesse um levantamento dos dados sobre os serviços hospitalares e ambulatoriais, seria difícil estimar os números relativos exclusivamente ao orçamento da União, por conta da lógica de financiamento tripartite.

De todo modo, um percentual do gasto das ações orçamentárias do Ministério da Saúde está diretamente relacionado à oferta pública de saúde dedicada exclusivamente aos cuidados das mulheres, seja na maternidade ou no cuidado integral da mulher.

5.4 Educação

A taxa de frequência escolar líquida de meninos e meninas é semelhante nos anos iniciais do ensino fundamental. Entretanto, nos anos finais, no mesmo nível de ensino, inicia-se um descolamento. No ensino médio, por exemplo, a taxa é de 76,4% para meninas e de 66,7% para meninos. Já no ensino superior, é de 29,7% para mulheres e de 21,5% para homens, conforme dados do 2º trimestre de 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC. No âmbito da educação, o Brasil segue a tendência dos países de renda média e alta: há mais meninas que meninos na escola e mais mulheres que homens no ensino superior.

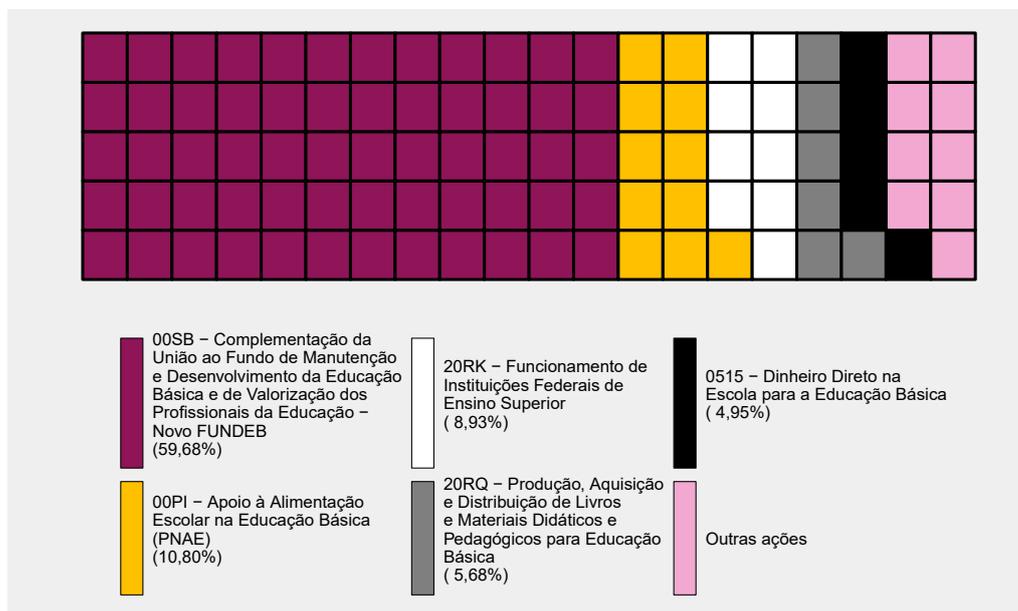
A despeito desses números, há que se considerar a existência de desigualdades entre as mulheres: entre negras de 18 a 24 anos, a taxa ajustada de frequência líquida ao ensino superior era de 22,3% para o mesmo período, quase 50% menor do que a registrada entre brancas, que é de 40,9%.

No ensino superior, também se observam barreiras para mulheres nas áreas ligadas às ciências exatas e à tecnologia. Conforme dados do Censo do Ensino Superior de 2019, as mulheres correspondiam a apenas 13,3% das matrículas nos cursos presenciais de graduação na área de Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação, e 21,6% na área de Engenharia e profissões correlatas. Em outro extremo, as mulheres representam 88,3% das matrículas na área de bem-estar, em que se incluem cursos como o de Serviço Social.

Deve-se considerar ainda que a vantagem na escolarização é por vezes subutilizada ou indevidamente alocada. Dada a discriminação às mulheres no mercado de trabalho, as mulheres são segregadas em determinadas funções ou ganham menos que os homens fazendo o mesmo trabalho, gerando perdas econômicas (BM, 2012). De todo modo, conforme documentado na literatura, progressos na educação de mulheres vinculam-se a melhorias de bem-estar individuais, familiares e sociais.

As principais ações orçamentárias do relatório “A mulher no Orçamento 2021” na área educacional estão na educação básica, pilar do exercício da cidadania no país (Gráfico 10).

Gráfico 10. A mulher no Orçamento 2021 por categoria: educação



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

A ação de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB busca promover a equidade entre as redes de ensino, abrindo caminho para a redução das desigualdades que afetam meninas e mulheres de regiões pobres e afastadas dos grandes centros urbanos. As demais ações orçamentárias de apoio à educação básica e de suporte ao cotidiano escolar consolidam a educação como direito, garantindo material de estudo, infraestrutura e deslocamento. Assim, contribuem para que novas gerações de meninas continuem a aspirar à elevação da escolaridade, ao ingresso no mercado de trabalho, ao maior cuidado com a saúde – sexual e reprodutiva, inclusive –, bem como à participação em espaços de tomada de decisão (BM, 2011). Para coortes mais antigas de mulheres, a alfabetização e a profissionalização têm efeitos semelhantes.

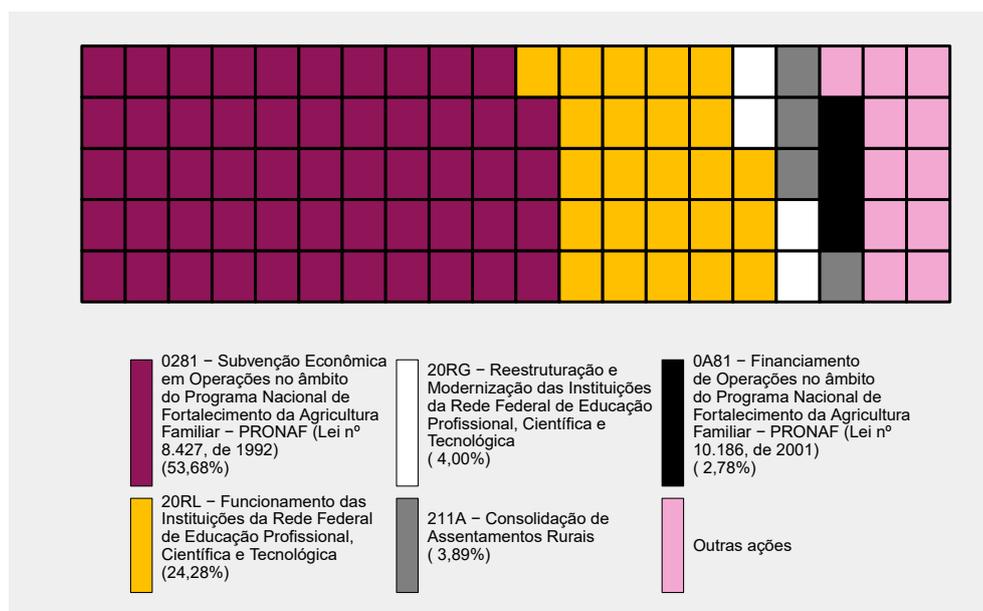
Especificamente quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, presente em todas as escolas públicas brasileiras, pode-se afirmar que ele libera as famílias da aquisição de parte das refeições diárias das crianças, ao mesmo tempo em que incorpora o preparo de alimentos nesses estabelecimentos considerando a adequação nutricional. Nesse sentido, o programa atua positivamente na liberação do tempo das mulheres, que normalmente são responsáveis pela alimentação de toda a família no espaço doméstico.

Deve-se destacar, por fim, que existem desafios importantes à apuração do gasto com meninas e mulheres na educação. Embora pesquisas conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP permitam a identificação do sexo de todos os alunos na educação básica e superior, seria necessário avançar em outras dimensões de pesquisa para, por exemplo, entender e quantificar os fatores associados a um melhor desempenho escolar em matemática e ciências da natureza e diagnosticar das barreiras enfrentadas por meninas e mulheres no acesso a essas disciplinas.

5.5 Autonomia Econômica

Do ponto de vista econômico, algumas ações governamentais atuam direta ou indiretamente para amenizar situações decorrentes da desigualdade no mercado de trabalho. É o caso do BPC, onde, do total de beneficiários, 62% são do sexo feminino, numa clara sobrerrepresentação desse grupo nos benefícios concedidos²⁸. Além disso, a média de mulheres que recebem o BPC (maiores de 65 anos) é cinco pontos percentuais superior àquela observada na população brasileira com mais de 65 anos, apesar de o acesso à aposentadoria por idade ser possível cinco anos antes que o BPC. A resposta a essa aparente contradição está ligada ao mercado de trabalho. Segundo a Organização Internacional do Trabalho - OIT, em 2018, apenas 45,3% das mulheres possuíam um emprego. A organização aponta que ser mulher aumenta a probabilidade de estar em ocupações de baixa qualificação, com piores condições de trabalho e de estar empregada no setor informal. No caso brasileiro, não é diferente. A trajetória laboral feminina tem maiores irregularidades, o que freia a contribuição previdenciária em muitos casos.

Gráfico 11. A mulher no Orçamento 2021 por categoria: autonomia econômica



Fonte: SIOP. Elaboração: SOF/SETO/ME.

Ainda quanto à obtenção de autonomia econômica, a forma como os indivíduos utilizam seu tempo tem impactos diretos em múltiplos aspectos da vida pessoal. No Brasil, as mulheres ocupadas dedicam em média 8,1 horas adicionais por semana aos afazeres domésticos. Dessa forma, a jornada semanal feminina é de 61,4 horas de trabalho. Nesse sentido, a atuação do Estado na provisão de serviços públicos que permitam socializar os custos dos cuidados com a família é fundamental. Segundo Barbosa e Costa (2017: 24) “a evidência empírica internacional mostra que o acesso a arranjos formais (como creche e pré-escola) para o cuidado das crianças aumenta a participação das mulheres no emprego formal e eleva o número de horas trabalhadas das mães”. Além disso, as autoras apontam

que “a presença de creche gera um efeito positivo em cerca de oito pontos percentuais (p.p.) sobre a oferta de trabalho para mulheres que têm filhos” no Brasil. Assim, ações orçamentárias associadas ao financiamento de arranjos formais capazes de atenuar os efeitos e enfrentar as causas da desigualdade na divisão do trabalho doméstico entre homens e mulheres são consideradas no escopo do relatório “A mulher no Orçamento 2021”.

6. CONCLUSÕES

O relatório “A mulher no Orçamento 2021” apresenta a metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres na LOA 2021, ao mesmo tempo em que divulga sua execução orçamentária, cumprindo os dispositivos aprovados na LDO 2021.

No sítio do Ministério da Economia²⁹, encontra-se disponível a tabela com a execução das programações orçamentárias selecionadas para a realização do relatório, detalhadas por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa do PPA, ação, subtítulo e plano orçamentário.

O desafio de etiquetar ou classificar as despesas com as mulheres no Orçamento é comum a todos os países. Primeiro, porque a desigualdade entre mulheres e homens costuma ser naturalizada, dificultando o reconhecimento de que as políticas públicas não são neutras, mas impactam de modo diferenciado esses dois grupos. Afirmação semelhante pode ser feita quanto à imbricação disso com a questão racial, prejudicando diagnósticos específicos sobre mulheres negras e indígenas. Segundo, e em função do primeiro aspecto, porque a classificação orçamentária quase nunca especifica os grupos demográficos para os quais a despesa está sendo destinada. Finalmente, porque os registros administrativos nem sempre estão atualizados ou vinculados à execução da despesa na ponta, junto aos usuários de bens e serviços públicos, dificultando a apuração efetiva do gasto, e prejudicando uma análise *ex-post* da execução orçamentária de acordo com o perfil dos beneficiários.

Deve restar claro que nem todo o orçamento destacado (na ordem de R\$ 236 bilhões) atende exclusivamente às mulheres como beneficiárias diretas. Parte desse valor atende indistintamente homens e mulheres, e produzem benefícios diretos ou indiretos para o conjunto da sociedade brasileira. Conforme indicado no relatório, integram este relatório ações orçamentárias que abarcam políticas públicas voltadas às necessidades específicas das mulheres ou que contribuem para o enfrentamento das discrepâncias entre as suas condições de vida e as condições de vida dos homens. São políticas selecionadas por afetarem sobremaneira as mulheres e meninas do Brasil, e cuja execução orçamentária dá uma ideia dos esforços do Governo Federal para o atendimento desse público.

Como mostra a experiência internacional, a elucidação dos gastos destinados às mulheres depende de aperfeiçoamentos contínuos e sistemáticos, que resultam do intercâmbio de ideias, sugestões, críticas e propostas de melhoria. Este relatório apresenta-se, portanto, com base nos conhecimentos e técnicas apontados pela literatura sobre o assunto, como tentativa inicial de retratar os gastos orçamentários associados às mulheres. Revisões e ajustes devem ser incorporados em versões subsequentes. Nesse sentido, a agenda da mulher no Orçamento é um desafio que demandará aperfeiçoamentos contínuos de médio e longo prazo para o processo orçamentário a fim de que ele seja capaz de refletir a justa contribuição das mulheres à sociedade brasileira, potencializando as receitas e as despesas que contribuem para a redução das desigualdades entre mulheres e homens, e reduzindo aquelas que agravam ou que não contribuem para a reversão do quadro atual. Com a aprovação de dispositivo análogo na LDO 2022, esse caminho continuará a ser trilhado³⁰.

29 Relatório disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento>

30 Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 - LDO 2022, conforme o art.

7. REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (BM). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012 - Visão Geral: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento. BM: Washington DC, 2011.

BARBOSA, A. e COSTA, J. Oferta de creche e participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, ano 23, n. 62, p 23-35, 2017.

BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, Natália de Oliveira. Bolsa Família, Autonomia Feminina e Equidade de Gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? 2017.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

_____. Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

_____. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

BUDLENDER, D. Expectativas versus realidade nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero. In: JÁCOME, M; VILLELA, S. (org). Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos (Livro 1). Brasília, ONU Mulheres, 2012.

CERQUEIRA, Daniel et al. Atlas da violência 2021. FBSP, 2021.

HOFBAUER, H. México: colaboração com uma ampla gama de atores. In: Orçamentos sensíveis a gênero: experiências (Livro 2). JÁCOME, M. L.; VILLELA, S. (Org.). Brasília: Onu Mulheres, pp. 69-85. 2012.

HOFBAUER, H.; VINAY, C., Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas. Experiências internacionais e do México. In: JÁCOME, M; VILLELA, S. (org). Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos (Livro 1). Brasília, ONU Mulheres, 2012.

International Monetary Fund (IMF). Gender Budgeting in G7 countries. Policy Papers. Washington DC, 2017.

JÁCOME, M; VILLELA, S (org.). Orçamentos Sensíveis a Gênero: conceitos (Livro 1). Brasília: ONU Mulheres, 2012.

_____. Orçamentos Sensíveis a Gênero: experiências (Livro 2). Brasília: ONU Mulheres, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Agendas Transversais – Monitoramento Participativo. Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015 Ano Base 2013. Sumário Executivo. Brasília: MPOG, 2014.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Gender Budgeting. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/gender-budgeting.htm>. Acesso em 15 de dezembro de 2021.

SHARP, R. 2012. O papel dos orçamentos sensíveis a gênero na construção da igualdade e do fortalecimento das mulheres. In: JÁCOME, M; VILLELA, S (org.). Orçamentos Sensíveis a Gênero: con-

ceitos (Livro 1). Brasília: ONU Mulheres, 2012.

SILVA, T. D., LOPEZ, F. Perfil Racial do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020). Nota Técnica nº 49, Diest, IPEA, Brasília, 2021.

STOTSKY, Ms Janet Gale. Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes. International Monetary Fund, 2016.

SUGIYAMA, N. e HUNTER, W. Do Conditional Cash Transfers Empower Women? Insights from Brazil's Bolsa Família. *Latin American Politics and Society*, 62(2), 53-74, 2020.

VENTURA, Otávio. A distribuição de capitais entre a mão esquerda e a mão direita da burocracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, p. 107-128, 2018.

VIEIRA, C; CABRAL, G; OLIVEIRA, G. Orçamento Mulher: uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA. Brasília: 2014

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report 2021. Cologny, Geneva, Switzerland: 2021.

ANEXO I - Lista das Ações do Relatório “A Mulher no Orçamento 2021”

Órgão	Ação Orçamentária
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	20Y0 - Fomento à Produção Pesqueira e Aquícola
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	210T - Promoção da Educação do Campo
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	210V - Promoção e Fortalecimento da Estruturação Produtiva da Agricultura Familiar, Pequenos e Médios Produtores Rurais
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	211A - Consolidação de Assentamentos Rurais
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	21B6 - Assistência Técnica e Extensão Rural
25000 - Ministério da Economia	20Z1 - Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores
26000 - Ministério da Educação	0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	000W - Apoio à manutenção da educação infantil
26000 - Ministério da Educação	00PH - Concessão de bolsas e auxílio financeiro para promover a alfabetização, a elevação da escolaridade e a integração à qualificação profissional, na educação de jovens e adultos
26000 - Ministério da Educação	00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)
26000 - Ministério da Educação	00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Novo FUNDEB
26000 - Ministério da Educação	0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
26000 - Ministério da Educação	0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola
26000 - Ministério da Educação	12KU - Apoio à implantação de escolas para educação infantil
26000 - Ministério da Educação	20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
26000 - Ministério da Educação	20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	20RK - Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior
26000 - Ministério da Educação	20RL - Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
26000 - Ministério da Educação	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica
26000 - Ministério da Educação	214V - Apoio à alfabetização, à elevação da escolaridade e à integração à qualificação profissional na educação de jovens e adultos
26000 - Ministério da Educação	8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	2017 - Promoção da Política Nacional de Justiça
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade
36000 - Ministério da Saúde	15W0 - Construção do Hospital Materno Infantil da Serra - ES
36000 - Ministério da Saúde	20AI - Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta Pra Casa)
36000 - Ministério da Saúde	20YD - Educação e Formação em Saúde

Órgão	Ação Orçamentária
36000 - Ministério da Saúde	20YS - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Co-pagamento
36000 - Ministério da Saúde	219A - Piso de Atenção Primária à Saúde
36000 - Ministério da Saúde	21CE - Implementação de Políticas de Atenção Primária à Saúde
36000 - Ministério da Saúde	2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas
36000 - Ministério da Saúde	4324 - Atenção à Saúde de Populações Ribeirinhas e de Áreas Remotas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil e com o Exército Brasileiro
36000 - Ministério da Saúde	6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde
36000 - Ministério da Saúde	8305 - Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas
36000 - Ministério da Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
36000 - Ministério da Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde
36000 - Ministério da Saúde	8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade
36000 - Ministério da Saúde	8933 - Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial
41000 - Ministério das Comunicações	20V8 - Apoio a Iniciativas e Projetos de Inclusão Digital
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 11.977, de 2009)
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	10S5 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	10S6 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	4786 - Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural (Projeto Amanhã)
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	8875 - Apoio à Melhoria Habitacional
55000 - Ministério da Cidadania	00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade
55000 - Ministério da Cidadania	00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez
55000 - Ministério da Cidadania	20GD - Inclusão Produtiva Rural
55000 - Ministério da Cidadania	20GG - Promoção da Inclusão Produtiva de Famílias em Situação de Pobreza
55000 - Ministério da Cidadania	20IT - Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Gestão, de Disseminação de Informações para o Público do Programa Bolsa Família e de Articulação com Outras Políticas Públicas
55000 - Ministério da Cidadania	20JO - Promoção e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino e Defesa dos Direitos do Torcedor
55000 - Ministério da Cidadania	20TR - Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil
55000 - Ministério da Cidadania	219E - Ações de Proteção Social Básica
55000 - Ministério da Cidadania	219F - Ações de Proteção Social Especial

Órgão	Ação Orçamentária
55000 - Ministério da Cidadania	219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
55000 - Ministério da Cidadania	2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)
55000 - Ministério da Cidadania	2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional
55000 - Ministério da Cidadania	6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único
55000 - Ministério da Cidadania	8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social
55000 - Ministério da Cidadania	8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)
55000 - Ministério da Cidadania	8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
55000 - Ministério da Cidadania	8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS
74000 - Operações Oficiais de Crédito	0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras
74000 - Operações Oficiais de Crédito	0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)
74000 - Operações Oficiais de Crédito	0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas
74000 - Operações Oficiais de Crédito	0A81 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)
74000 - Operações Oficiais de Crédito	0E85 - Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva Destinados a Pessoas com Deficiência (Lei nº 12.613, de 2012)
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	21AT - Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	21AU - Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos - SINDH

ANEXO II – Conceitos Orçamentários utilizados no trabalho

Caixa 1. Quanto à autorização orçamentária.

- **Dotação inicial:** refere-se ao montante de recursos financeiros associado ao crédito orçamentário. Assim, por ocasião da aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, encontra-se a previsão de recursos a serem destinados para financiar a respectiva programação. Nos moldes atuais, a programação orçamentária é detalhada até o nível de “sub-título”, que corresponde a uma desagregação da ação orçamentária. Note-se, entretanto, no caso das despesas discricionárias, que a dotação inicial consiste em uma expectativa de recursos, cuja liberação ainda depende da obtenção de limite financeiro pelo órgão ou entidade responsável.
- **Dotação atual:** nem sempre a dotação orçamentária associada à programação é aquela consignada na lei orçamentária. Ao longo do exercício financeiro, podem ser aprovadas alterações orçamentárias, ampliando ou reduzindo as dotações inicialmente previstas. Nesse caso, a dotação atual é relevante não apenas por fornecer posição mais precisa do volume de recursos alocados em determinado momento do exercício, mas também por indicar se a programação obteve suplementação ou sofreu reduções ao longo do ano.

Caixa 2. Quanto ao Estágio da Despesa

- **Empenho:** nos termos do art. 58 da Lei 4.320 de 1964, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.
- **Liquidação:** etapa posterior à fase de empenho da despesa, representa a “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Lei nº 4.320, de 1964, art. 63). Na qualidade de métrica orçamentária, a apuração da despesa liquidada é relevante, pois indica que os bens e serviços contratados pela administração foram entregues pelo fornecedor ou prestador.
- **Pagamento:** corresponde à última etapa da despesa pública, sendo posterior às fases de empenho e liquidação. Conforme o MCASP (2021:111), “o pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta. Na prática, consiste no desembolso de recursos financeiros destinados a pagar pelos bens entregues ou serviços prestados à administração. Do ponto de vista orçamentário, essa métrica também oferece perspectiva importante da execução da despesa, pois permite aferir em que medida os montantes liquidados têm sido efetivamente pagos.

Restos a pagar processados e não processados: Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas (Lei 4.320, de 1964, art. 36). Processadas são as despesas inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas. Não processadas são as inscritas em restos a pagar, empenhadas e não liquidadas.

Caixa 3. Emendas Parlamentares

- Emendas orçamentárias: durante a fase legislativa do processo orçamentário, cabe aos parlamentares a apreciação, deliberação e votação da proposta orçamentária. Nesse sentido, podem os parlamentares propor programação nova (desde que apontem a origem dos recursos necessários para custear a despesa), reduzir ou reforçar as dotações propostas.
- Emendas Individuais Impositivas: parte da programação orçamentária da União tem suas dotações provenientes da indicação parlamentar. A partir da Emenda à Constituição nº 86 de 2015, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária no limite de 1,2% da receita corrente líquida, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Conforme o art. 7ª da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2021 (Lei 14.116/2020), essas emendas são identificadas pelo identificador de Resultado Primário – RP 6.
- Emendas de Bancada Impositivas: com a emenda constitucional nº 100 de 2019, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Conforme o art. 7ª da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2021 (Lei 14.116/2020), essas emendas são identificadas pelo identificador de Resultado Primário – RP 7.
- Emendas de Comissão Permanente: identificadas com o indicador de Resultado Primário RP 8, decorrem de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional. No caso do Senado, de um total de 11 comissões, nove, incluindo a Mesa Diretora, podem apresentar até oito emendas. As Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH e de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE podem apresentar até seis emendas. Na Câmara, do total de 21 comissões técnicas, incluindo a Mesa Diretora, 14 podem apresentar até oito emendas, cinco podem oferecer até seis emendas e uma deve apresentar até quatro emendas. (Fonte: Agência Senado).
- Emendas de Relator: identificadas com marcador de resultado primário RP-9, decorrem de emendas do relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica. As emendas de relator eram originalmente autorizadas pela CMO (via parecer preliminar) com a finalidade de corrigir erros ou omissões de ordem técnica do projeto de lei orçamentária e fazer recomposições de cortes realizados na proposta original pelos relatores setoriais. Essas emendas também podem ser usadas pelos relatores para destinar recursos em caráter nacional para despesas discricionárias, e têm sofrido variações qualitativas e quantitativas significativas ao longo do tempo. Recentemente, os relatores têm apresentado emendas a um amplo conjunto de programações discricionárias de âmbito nacional (Fonte: Câmara dos Deputados³¹).

Caixa 4. Quanto à apuração do Resultado Primário

- Despesas obrigatórias: são aquelas que decorrem de determinação constitucional ou legal, devendo ser necessariamente incluídas na lei orçamentária. Em virtude da obrigatoriedade, essas despesas não se sujeitam ao regime de limitação de empenho e movimentação financeira (“contingenciamento”). Nesse sentido, pode-se considerar que as despesas obrigatórias possuem nível proteção expressivo, já que os recursos necessários à sua execução se encontram garantidos.
- Despesas discricionárias: são aquelas que dependem da conveniência e oportunidade dos decisores orçamentários. Em decorrência da inexistência de mandamento constitucional ou legal, essas despesas caracterizam-se por serem de livre escolha dos órgãos e entidades da administração. Pelo fato de serem discricionárias, em caso de insuficiência de receita para cumprimento das metas fiscais, podem sofrer restrições de financiamento (nos termos do art. 9º da LRF). Dessa forma, possuem grau de proteção menor do que as despesas obrigatórias.



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

