

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

LAURA MUNIZ DE PÁDUA

ONDE ESTÁ A MULHER NO ORÇAMENTO?

Uma iniciativa de Orçamento Sensível a Gênero
na cidade do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO

2025

Laura Muniz de Pádua

ONDE ESTÁ A MULHER NO ORÇAMENTO?

Uma iniciativa de Orçamento Sensível a Gênero
na cidade do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção de grau de Mestra.

Orientador: Francisco Duarte

RIO DE JANEIRO

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

P125o Pádua, Laura Muniz de.

Onde está a mulher no orçamento? uma iniciativa de orçamento sensível a gênero na cidade do Rio de Janeiro / Laura Muniz de Pádua. – 2025.
97 f.

Orientador: Francisco José Mendes Duarte.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2025.

Bibliografia: f. 85 – 90.

1. Orçamento público. 2. Gênero. 3. Mulheres. 4. Políticas públicas. I. Duarte, Francisco José Mendes, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 352.48

Laura Muniz de Pádua

ONDE ESTÁ A MULHER NO ORÇAMENTO?

Uma iniciativa de Orçamento Sensível a Gênero
na cidade do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada ao Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção de grau de Mestra.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2025

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^a. Dr^a. Mayra Goulart da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dr^a. Carmela Morena Zigoni Pereira
Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, à minha família — meu pai Carlos, minha mãe Vânia, minha irmã Natália e minha vó Wanda. Tudo o que sou hoje devo a eles. Crescer em uma família que sempre incentivou o pensamento crítico e promoveu debates dentro de casa, inclusive sobre questões de gênero, me inspirou, desde muito nova, a buscar conhecimento e a refletir sobre as desigualdades que marcam a nossa sociedade.

Ao meu namorado, Pedro, meu companheiro de vida, agradeço pelo apoio incondicional ao longo do último ano. Poder compartilhar contigo minhas ideias, angústias e conquistas foi muito importante para me dar forças nesse processo. Sua presença constante e suas palavras de encorajamento foram meu alicerce nos momentos de incerteza e cansaço.

A todos os professores e colegas do PPED, minha sincera gratidão pelas trocas tão ricas e pelo aprendizado construído ao longo desses dois anos de mestrado.

Ao meu orientador, Francisco Duarte, agradeço por me guiar nesse processo com disponibilidade e paciência. Sua compreensão diante dos bloqueios e dificuldades que surgiram durante a escrita deste trabalho foram fundamentais para que eu seguisse em frente.

Por fim, agradeço aos colegas do Fórum Popular do Orçamento, instituição onde iniciei meu letramento em análises orçamentárias com viés socioeconômico e à qual sou profundamente grata por ter me apresentado esse universo.

RESUMO

O orçamento público é um instrumento central para a implementação de políticas públicas e a promoção de direitos socioeconômicos, refletindo as escolhas políticas e prioridades governamentais. Com base nessa premissa, esta dissertação discute a elaboração de análises orçamentárias com viés socioeconômico como instrumento metodológico vinculado a estratégias de *advocacy*, ancorada em referências teóricas e experiências práticas nacionais e internacionais. Adotando o referencial do Orçamento Sensível a Gênero (OSG), apresenta-se a construção do Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), que reúne e analisa os programas e ações voltados para mulheres no orçamento municipal entre 2010 e 2024. Os resultados evidenciam oscilações na alocação de recursos e a vulnerabilidade dessas políticas diante de restrições fiscais. Além disso, observa-se que a baixa execução de determinadas ações está ligada à disputa de poder entre o Legislativo e o Executivo, que compromete a implementação de políticas aprovadas. A análise também revelou fragilidades nos indicadores utilizados para monitorar o resultado as políticas, predominantemente focados em esforço e sem capacidade de aferir impactos, e na regionalização das entregas associadas às ações orçamentárias, que carecem de qualificação quanto à distribuição territorial.

Palavras-chave: orçamento público; gênero; *advocacy*; mulheres; políticas públicas.

ABSTRACT

Public budgeting is a central instrument for the implementation of public policies and the promotion of socioeconomic rights, reflecting political choices and governmental priorities. Based on this premise, this dissertation discusses the development of budget analyses with a socioeconomic lens as a methodological tool linked to advocacy strategies, grounded in theoretical references and practical experiences from national and international contexts. Adopting the framework of Gender Sensitive Budgeting (GSB), it presents the construction of the Women's Budget of the Municipality of Rio de Janeiro (WB/MRJ), which compiles and analyzes budgetary actions aimed at women between 2010 and 2024. The results reveal fluctuations in resource allocation and the vulnerability of these policies in the face of fiscal constraints. Additionally, the low execution of certain actions is shown to be linked to power disputes between the Legislative and Executive branches, undermining the implementation of approved policies. The analysis also highlights weaknesses in the indicators used to monitor policy outcomes—predominantly effort-based and lacking impact assessment capacity—as well as limitations in the territorial distribution of the physical targets associated with budgetary actions, which require further qualification in terms of spatial equity.

Keywords: public budgeting; gender; advocacy; women; public policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização e formulação do problema de pesquisa	12
1.2	Objetivos	13
1.2.1	Objetivo geral	13
1.2.2	Objetivos específicos	13
1.3	Justificativa	13
2	ORÇAMENTO PÚBLICO E <i>ADVOCACY</i>	15
2.1	Fundamentos e Conceitos do Orçamento Público	15
2.2	Análise Orçamentária como Instrumento de <i>Advocacy</i>	19
2.3	Experiências internacionais e nacionais	27
3	ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO (OSG)	32
3.1	Por que fazer uma análise sensível a gênero?	32
3.2	Orçamento Sensível a Gênero (OSG): conceitos e revisão de literatura	37
3.3	Experiências internacionais e nacionais de OSG	40
3.4	Métodos, desafios políticos e principais impactos das iniciativas de OSG	43
4.	ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES: o caso do município do Rio de Janeiro	47
4.1	Metodologia	47
4.2	Seleção e apresentação dos programas e ações orçamentárias	49
4.3	Análise do OM/MRJ	61
4.4	Indicadores associados aos programas orçamentários selecionados	67
4.5	Regionalização das metas físicas associadas às ações selecionadas	74
4.6	Discussão dos resultados	76
5.	CONCLUSÃO	82
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
	APÊNDICE A – DADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO ORÇAMENTO MULHER DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (2010–2024)	91

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Dotação inicial e despesa liquidada com OM/MRJ.....	59
Gráfico 2 – Peso do OM/MRJ em relação à dotação inicial total e a despesa liquidada total entre 2010 e 2024.....	60
Gráfico 3 – Distribuição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre 2010 e 2024 para os eixos definidos.....	61
Gráfico 4 – Despesa liquidada do OM/MRJ entre 2010 e 2024 para os eixos definidos.....	62
Gráfico 5 – Dotação inicial e despesa liquidada dos Programas Específicos entre 2018 e 2024.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Programas Específicos para Mulheres e suas ações.....	47
Tabela 2 – Programas e ações do eixo Assistência Social e Garantia de Direitos.....	50
Tabela 3 – Programas e ações do eixo Educação.....	54
Tabela 4 – Programas e ações do eixo Saúde.....	56
Tabela 5 – Indicadores associados aos programas orçamentários do OM/MRJ.....	65
Tabela 6 – Regionalização das metas físicas associadas às ações selecionadas.....	67

LISTA DE SIGLAS

ACF – Advocacy Coalition Framework

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

AP – Área de Planejamento

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

FPO – Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

DISHA – *Developing Initiatives for Social and Human Interaction*

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IDASA – *Institute for Democracy in South Africa*

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPF – *Institute for Public Finance*

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OM/DF – Orçamento Mulher do Distrito Federal

OM/MRJ – Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSG – Orçamento Sensível a Gênero

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

UDN – *Uganda Debt Network*

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

1 INTRODUÇÃO

O trabalho desenvolvido nesta dissertação visa demonstrar como a elaboração de análises orçamentárias com viés socioeconômico pode servir como instrumento estratégico de *advocacy*, além de contribuir para esse debate a partir do mapeamento da existência e da execução de políticas para mulheres no orçamento da cidade do Rio de Janeiro.

O trabalho estrutura-se em cinco capítulos. Após esta introdução (Capítulo 1), o Capítulo 2 discute os fundamentos e conceitos do orçamento público e a utilização do método de análise orçamentária como instrumento de *advocacy*, apresentando experiências nacionais e internacionais em que a sociedade civil usou do monitoramento do gasto público para reivindicar direitos e influenciar políticas. Em seguida, o Capítulo 3 aprofunda o conceito de Orçamento Sensível a Gênero (OSG), descrevendo metodologias e exemplos de sua aplicação em diversos contextos.

O Capítulo 4 desenvolve uma análise das políticas para mulheres no orçamento público do município do Rio de Janeiro. A partir de uma metodologia específica, foram selecionados programas e ações para compor o chamado Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ). Dados referentes à programação e execução orçamentárias dos programas e ações selecionados foram coletados para possibilitar a realização de uma análise descritiva da evolução dos gastos, tanto em termos absolutos, quanto em relação ao dispêndio total. Para organizar esses dados, as iniciativas foram classificadas em quatro grandes eixos — Programas Específicos para Mulheres, Assistência Social e Garantia de Direitos, Educação e Saúde —, permitindo analisar comparativamente a dinâmica de alocação e execução entre diferentes áreas. Também foram examinadas as métricas adotadas pelo poder público para monitorar e aferir a eficácia das iniciativas, evidenciando inconsistência ou carência de dados que comprometem a transparência do processo. Por fim, discutiu-se a distribuição das políticas para mulheres no território a partir da regionalização das metas físicas ligadas às ações orçamentárias.

É importante destacar que este estudo se concentra exclusivamente na avaliação orçamentária das políticas públicas voltadas para as mulheres, não abrangendo outras perspectivas de execução ou os impactos dessas políticas. Tendo em vista a dissociação frequentemente observada entre o planejamento orçamentário e a implementação prática das políticas públicas (Valle, 2018), o orçamento, por si só, pode não refletir integralmente os resultados alcançados ou a concretização das ações previstas. Ao privilegiar a dimensão

orçamentária, o trabalho busca compreender como as políticas para mulheres são planejadas e como os recursos são alocados, reconhecendo, contudo, as limitações inerentes a esse enfoque.

Por fim, o Capítulo 5 apresenta as conclusões finais, revisitando os objetivos iniciais e discutindo recomendações e reflexões para pesquisas e iniciativas futuras.

Além dos capítulos principais, foi incluído o Apêndice A, que reúne, de forma detalhada, tabelas com os dados orçamentários dos programas e ações que compõem o OM/MRJ, no período de 2010 a 2024. Os valores de dotação inicial e liquidação orçamentária foram organizados por ano e por eixo analítico, conforme a metodologia desenvolvida. A disponibilização integral desses dados no apêndice busca ampliar a transparência da pesquisa e auxiliar na verificação e reprodutibilidade da análise realizada.

1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa

O orçamento público é o instrumento institucional de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados pelo Estado e a destinação desses recursos. Por sua natureza política, a elaboração e a execução do orçamento não se restringem a um processo técnico, elas envolvem disputas, negociações e preferências, refletindo escolhas que podem tanto enfrentar quanto reforçar desigualdades estruturais (Norton e Elson, 2002).

Experiências conduzidas em diferentes contextos e localidades demonstram que a análise orçamentária pode se tornar um instrumento estratégico de *advocacy* por direitos socioeconômicos, ao evidenciar subfinanciamentos e descontinuidades em políticas voltadas para grupos historicamente excluídos (Robinson, 2006), incluindo o de mulheres. Se, por um lado, políticas orçamentárias “cegas” em relação a gênero podem aprofundar disparidades, por outro, a integração eficaz da perspectiva de gênero pode impulsionar ações que atendam às necessidades específicas das mulheres, favorecendo a redução das desigualdades (Sharp e Broomhill, 2011).

Nessa linha, o Orçamento Sensível a Gênero (OSG) constitui um arcabouço de análise orientado a identificar de que maneira as receitas e despesas públicas impactam homens e mulheres de forma diferenciada (Hofbauer e Vinay, 2012). Tanto no contexto internacional quanto no brasileiro, a implementação de iniciativas de OSG vem demonstrando potencial para tornar as políticas públicas mais equitativas, transparentes e inclusivas em relação a gênero (Khalifa e Scarparo, 2020).

Seguindo essa abordagem, o presente trabalho investiga como o orçamento municipal do Rio de Janeiro tem reservado e executado recursos voltados a enfrentar as desigualdades vivenciadas pelas mulheres. Formula-se, assim, a seguinte questão: como tem evoluído o planejamento e a execução de recursos com políticas para mulheres no orçamento público do Município do Rio de Janeiro, no período de 2010 a 2024?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o planejamento e a execução de recursos com políticas para mulheres e outras iniciativas que possam contribuir para mitigação da desigualdade de gênero no orçamento público do município do Rio de Janeiro, durante o período de 2010 a 2024.

1.2.2 Objetivos específicos

- Discutir a utilização do método de análise orçamentária como instrumento de *advocacy*, ilustrando experiências nacionais e internacionais em que a sociedade civil usou do monitoramento de despesas para reivindicar direitos.
- Apresentar e aprofundar o conceito de Orçamento Sensível a Gênero (OSG), descrevendo metodologias e exemplos de aplicação em diferentes contextos.
- Mapear os programas e ações que compõem o chamado OM/MRJ, classificando-os em eixos temáticos, analisando a evolução do gasto ao longo do tempo e verificando a diferença entre valores previstos e executados.
- Examinar as métricas adotadas para monitorar a eficácia dessas iniciativas a partir dos indicadores associados aos programas orçamentários selecionados.
- Analisar a distribuição territorial dessas políticas por meio da regionalização das metas físicas associadas às ações orçamentárias.

1.3 Justificativa

O gênero se apresenta como uma categoria de análise útil para entender as hierarquias sociais e as formas como elas podem ser reproduzidas pelas instituições (Scott, 1989). No mercado de trabalho brasileiro, as mulheres têm menor participação e recebem salários mais baixos, além de serem mais responsabilizadas pelo trabalho doméstico não remunerado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2024b). Paralelamente, persistem índices

alarmantes de violência de gênero, evidenciados pelos múltiplos casos de feminicídios, violência doméstica e psicológicas, abuso sexual, entre outros (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

O Estado desempenha papel central na estruturação e no enfrentamento da desigualdade de gênero em suas múltiplas faces, tanto como regulador do mercado de trabalho e formulador de programas de proteção social, quanto como provedor de serviços públicos (Teixeira, 2017). A forma como o governo planeja e executa seus gastos influencia diretamente a garantia ou restrição de direitos e, portanto, o combate às disparidades socioeconômicas de gênero.

Nesse horizonte, ressalta-se a relevância da abordagem do OSG, entendido como um processo de planejamento, programação e orçamentação que visa abordar lacunas de gênero nas políticas públicas e alocações de recursos (Khalifa e Scarparo, 2020). No Brasil, destaca-se o Orçamento Mulher da União, conduzido pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), como a experiência pioneira de monitoramento de políticas públicas pela perspectiva de gênero (CFEMEA, 2014).

Ainda há, contudo, escassez de análises aprofundadas em muitos municípios, inclusive no Rio de Janeiro, quanto à existência e à execução de ações orçamentárias destinadas à população feminina. Budlender (2012) enfatiza a importância do nível subnacional para analisar efetivamente a despesa voltada para mulheres, visto que a proximidade dos governantes e parlamentares com a população nessas esferas permite maior diálogo com a sociedade civil e, conseqüentemente, com movimentos feministas e de mulheres. Assim, a construção de políticas que não sejam cegas em relação a gênero é facilitada quando comparada ao cenário nacional.

Este estudo justifica-se, então, pela necessidade de investigar como o município do Rio de Janeiro planeja e executa recursos em políticas voltadas a mulheres – ou que as beneficiem de forma indireta – no período de 2010 a 2024. Com isso, espera-se contribuir para a literatura acadêmica sobre orçamento, *advocacy* e gênero, mas também fornecer subsídios práticos a organizações da sociedade civil, parlamentares e a demais interessados na promoção de políticas públicas mais equitativas.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO E *ADVOCACY*

2.1 Fundamentos e Conceitos do Orçamento Público

Antes de nos aprofundar na questão central deste capítulo, é importante nivelar o conhecimento acerca dos principais conceitos e instrumentos do orçamento público brasileiro, a fim de dar o pano de fundo necessário à discussão a ser realizada na próxima seção. O Governo Federal brasileiro caracteriza o orçamento público como “o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano” (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025, n.p).

Ao indicar a previsão de receitas e fixar a autorização para as despesas em determinado exercício, o orçamento público se apresenta como a expressão monetária do planejamento estatal, reunindo as políticas públicas que serão executadas pelo governo no período correspondente. De fato, segundo o artigo 167 da Constituição Federal vigente (Brasil, 1988), despesas relacionadas a projetos ou programas não incluídos no orçamento anual não podem ser executadas.

A organização de despesas e receitas através do orçamento público é importante para garantir que os cidadãos não sejam surpreendidos por medidas súbitas ou descabidas por parte do governo, viabilizando o acompanhamento e controle das ações estatais. A prática é amplamente utilizada não só no Brasil – inclusive em seus estados, municípios e no Distrito Federal, – mas em todo o mundo, sendo quase sempre indispensável para o funcionamento das instituições governamentais (Pires e Motta, 2006).

O surgimento do orçamento público se confunde com o próprio nascimento do Estado de Direito, visto que a concepção de que os gastos dos governantes deveriam ser previamente autorizados remonta desde a edição da Magna Charta Libertatum do Reino Unido, em 1215. Além de se destacar como o país onde a história do orçamento público se iniciou, a Inglaterra é também onde ele surge pela primeira vez como um instrumento de planejamento formal, em 1822. Motivada pela ascensão do liberalismo econômico, a instituição do orçamento público naquela época esteve muito relacionada à defesa da necessidade de contenção dos gastos, visto que possibilitou o controle político das despesas como forma de manter o equilíbrio financeiro nacional (Pires e Motta, 2006)

No caso brasileiro, pode-se dizer que o processo de organização das finanças públicas se iniciou em 1808, com a criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade. Alguns

anos depois, em 1824, foi outorgada a primeira Constituição do país, na qual surgiram exigências iniciais de elaboração de orçamentos formais. Da mesma forma, todas as constituições federais e estaduais elaboradas no país posteriormente, bem como as leis orgânicas dos municípios, contêm dispositivos que fazem referência à necessidade de elaboração do orçamento público (Pires e Motta, 2006).

Atualmente, o arcabouço legal que rege o orçamento público no país é composto, além da Constituição de 1988, pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de março de 1967, e pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei 4.320/64 é um marco na história do orçamento público brasileiro, visto que nela são estabelecidos os principais conceitos que regem o processo orçamentário em todas as esferas de governo até os dias atuais, motivo pelo qual é popularmente chamada de lei básica do orçamento (Pires e Motta, 2006).

Já o Decreto-Lei 200/67 criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuindo-lhe, entre outras competências, a função de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, estabeleceu parâmetros para o gasto público com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, promovendo, além de responsabilidade na gestão fiscal, princípios como transparência e controle social (Pires e Motta, 2006).

Além da base legal apresentada, o orçamento público é composto por instrumentos de planejamento que conduzem sua elaboração e execução, previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988. São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A elaboração das leis que pautam o orçamento, também chamadas de peças orçamentárias, é de responsabilidade do Poder Executivo. Em seguida, devem ser encaminhadas ao Poder Legislativo, que discute a proposta orçamentária enviada, podendo alterá-la e indicar emendas antes de sua aprovação (Brasil, 1988). Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, concedendo aos parlamentares o poder de influir na alocação de recursos públicos de acordo com suas orientações e compromissos políticos (Controladoria-Geral da União, 2025).

As três peças orçamentárias interagem de forma dinâmica e articulada de modo a reger o ciclo orçamentário. A articulação entre elas visa garantir coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução anual das políticas públicas (Fernandes e Souza, 2019). O PPA estabelece, de forma regionalizada, os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, sendo responsável por pautar o planejamento governamental de médio

prazo. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato de um governante e vigora do exercício seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025), a fim de garantir certa continuidade dos projetos e atividades da administração pública.

Já a LDO define as metas e prioridades do governo a partir de um recorte do PPA. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a dispor também sobre indicadores de equilíbrio fiscal. Por fim, a LOA estabelece a mensuração monetária das receitas que o poder público estima arrecadar e das despesas as quais prevê incorrer. Ela visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes da LDO (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025).

Uma vez apresentados os principais instrumentos que regem o processo orçamentário no contexto brasileiro, é importante especificar a metodologia de elaboração do orçamento atualmente utilizada no país – o orçamento-programa. Segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional (2025), o orçamento-programa pode ser definido da seguinte maneira:

Metodologia de elaboração do orçamento público, adotada pela Lei nº 4.320/1964, que expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo, possibilitando a integração do planejamento com o orçamento, a quantificação de objetivos e a fixação de metas, as relações insumo-produto, as alternativas programáticas, o acompanhamento físico-financeiro, a avaliação de resultados e a gerência por objetivos (Congresso Nacional, 2025, n.p.).

Nesse método, as despesas são classificadas a partir do critério funcional programático, e devem ser usados instrumentos de medição do desempenho e dos resultados alcançados que permitam um maior controle em relação à eficiência, eficácia e efetividade das ações estatais (Santos, et.al., 2016). Ao vincular a alocação de recursos a metas e objetivos específicos das políticas públicas, a adoção do orçamento-programa foi fundamental para que o orçamento passasse de uma mera ferramenta de controle contábil das finanças do Estado para um instrumento essencial para o planejamento governamental estratégico (Pires e Motta, 2006).

A classificação funcional programática categoriza as despesas orçamentárias a partir dos seguintes níveis de programação (Congresso Nacional, 2025):

- **Função:** representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa que competem ao setor público, como Educação, Saúde e Cultura. Ao todo são vinte e oito funções de governo e elas são as mesmas em todos os âmbitos administrativos (federal, estadual, municipal). Uma mesma função pode estar presente nas despesas de diversos

Ministérios ou Secretarias, assim como dentro de um Ministério ou Secretaria pode haver ações referentes a mais de uma função.

- **Subfunção:** representa uma partição da função, agregando um determinado subconjunto de despesas do setor público. Na função Educação, por exemplo, temos as subfunções Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, etc. Da mesma forma que as funções podem ser alocadas em mais de um Ministério ou Secretaria, as subfunções podem ser abrigadas por mais de uma função.
- **Programa:** representa um conjunto de ações que concorrem para um objetivo preestabelecido. O programa é entendido como módulo integrador entre planejamento e orçamento, solucionando a compatibilização entre as duas estruturas. Diferentemente das funções e subfunções, os programas mudam dependendo do âmbito governamental e do chefe do Poder Executivo em exercício.
- **Ação:** instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, que pode ser um projeto ou uma atividade. Uma ação enquanto projeto envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Por exemplo, a construção de uma escola, um hospital ou uma estrada. Uma ação enquanto atividade envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo. Por exemplo, pagamento dos salários dos professores, médicos ou qualquer outro servido público.

Apresentados os principais conceitos que compõem o orçamento brasileiro, é importante destacar que, por ser uma expressão do planejamento governamental, o orçamento não é equivalente a dinheiro em caixa. Os valores previstos e fixados nas peças orçamentárias são apenas uma estimativa e não necessariamente serão concretizados em sua totalidade, tanto no lado das receitas quanto no das despesas. Sendo assim, a condução de análises do orçamento destinado para determinada política pública deve considerar também a execução orçamentária, se atentando para potenciais discrepâncias entre os valores previstos e executados.

A efetivação das despesas orçamentárias ocorre em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é definido como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição. Em outras palavras, o empenho representa um compromisso de despesa por parte do poder público, uma garantia de que aquele valor tem respaldo orçamentário. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Congresso Nacional, 2025).

Em seguida tem-se o estágio da liquidação, que representa o reconhecimento, por parte da administração pública, de que o objeto da despesa foi cumprido. A liquidação ocorre após a entrega efetiva do referido bem ou serviço à população (Congresso Nacional, 2025), de forma que pode ser considerada o estágio da despesa orçamentária mais importante no que se refere à análise de políticas públicas.

Por fim, ocorre o pagamento da despesa. Somente nesse estágio é verificada a saída de dinheiro do caixa para efetivar o pagamento ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem (Congresso Nacional, 2025).

É importante destacar que a formulação e a execução do orçamento não são processos lineares e técnicos por meio dos quais as políticas são diretamente traduzidas em alocações de despesas e resultados. Em vez disso, são melhor compreendidas como processos circulares e altamente políticos (Lindelov, 2002), permeados por disputas, negociações e interesses diversos. O orçamento público reflete prioridades políticas e influencia diretamente a concretização ou a limitação de direitos sociais. Nesse sentido, a seção seguinte discutirá o papel da análise orçamentária com viés socioeconômico como instrumento de *advocacy*, evidenciando sua relevância na promoção da justiça social e da transparência orçamentária.

2.2 Análise Orçamentária como Instrumento de *Advocacy*

O termo *advocacy* pode ser compreendido como “uma ampla gama de expressões ou ações individuais e coletivas relacionadas a uma causa, ideia ou política” (Reid, 2001, p. 1, tradução própria) ou, ainda, como a defesa de direitos no contexto de ações políticas e públicas (Urbinati, 2000). A literatura acadêmica ainda carece, contudo, de um entendimento comum acerca das formas, contextos, elementos e dinâmicas que caracterizam ações de *advocacy* no campo das políticas públicas, o que torna esse conceito particularmente desafiador (Gen e Wright, 2013).¹ Em todo caso, no processo de representação democrática, o *advocacy* desponta como uma estratégia capaz de superar as limitações da representação tradicional ao viabilizar a deliberação e a participação ativa da sociedade civil em demandas por justiça social.

O trabalho de *advocacy* por mudanças em políticas públicas consiste em um processo deliberado de influenciar tomadores de decisão, ou uma agenda social ou cívica, para construir

¹ O termo *advocacy* é um conceito polissêmico e em disputa na literatura acadêmica. É importante notar que esta seção não tem como objetivo se debruçar sobre essa discussão conceitual, mas sim apresentar, com base em referências teóricas e experiências práticas nacionais e internacionais, como a elaboração de análises orçamentárias com viés socioeconômico pode ser utilizada como instrumento para estratégias de *advocacy*.

apoio político em torno de uma ação. Uma estratégia específica é o *advocacy* programático (ou de questões), caracterizado quando uma organização assume uma posição sobre uma política pública que afeta suas atividades. Outras estratégias incluem a advocacia legislativa — ou lobby junto a legisladores —, campanhas políticas para apoiar ou se opor a candidatos, manifestações públicas voltadas à mobilização de apoio popular, boicotes direcionados a incentivar ou desencorajar negócios com uma entidade-alvo, e litígios ou ações legais com o intuito de promover uma causa (Gen e Wright, 2013). McCarthy e Castelli (2002) acrescentam, ainda, a advocacia de base, que abrange cidadãos individuais em esforços de *advocacy*.

As atividades de *advocacy* podem envolver busca por engajamento social, monitoramento de políticas públicas e realização de campanhas de informação, voltadas a influenciar as opiniões e preferências do público acerca de questões políticas. No curto prazo, tais iniciativas visam promover maior conscientização social em torno das questões defendidas. Já no longo prazo, os resultados esperados incluem tanto mudanças efetivas em políticas públicas, quanto aprimoramentos no próprio processo de formulação, tornando-o mais transparente e acessível ao público. Conforme a conscientização e o apoio social se expandem, cresce também a capacidade de influenciar os responsáveis pela adoção de mudanças concretas, favorecendo a participação cidadã e fortalecendo demandas sociais (Gen e Wright, 2013).

O acúmulo de informações científicas e técnicas de diversas naturezas é um recurso importante para a realização de ações de *advocacy* na medida em que tais informações ajudam a descrever e fundamentar o problema, ideia ou política defendida, podendo ser utilizadas para argumentação com grupos que se oponham à causa ou mesmo para mobilização de apoiadores (Weible e Nohrstedt, 2013). Problemas para os quais existem dados quantitativos amplamente aceitos são mais propícios a mudanças na política pública que aqueles em que os dados e teorias são altamente subjetivos ou inexistentes (Pierce et al., 2019).

A categoria de atividades de *advocacy* denominada campanhas de informação se utiliza de pesquisas, compreendidas como a análise de dados empíricos e a construção de argumentos baseados na racionalidade, para coletar e disseminar informações capazes de mobilizar a sociedade civil e influenciar a tomada de decisão. Grupos de *advocacy* político e social frequentemente produzem pesquisas destinadas a fornecer dados e argumentos sobre a causa que defendem a atores estratégicos, sejam eles governantes e legisladores que decidem diretamente sobre mudanças de políticas, seja a sociedade em geral, cuja adesão e apoio representam uma via indireta de influência (Gen e Wright, 2013). Ao articular evidências empíricas e bases teóricas, a atividade de pesquisa fortalece a legitimidade das propostas de mudança e contribui para uma deliberação mais qualificada no âmbito político e social.

A perspectiva oferecida pelo arcabouço teórico do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) reforça o papel que a produção e disseminação de informações técnicas podem desempenhar no processo de mudança de políticas. No cerne desse modelo, está a compreensão de que os sistemas de crenças exercem influência crucial sobre a forma como indivíduos e grupos identificam problemas políticos e propõem soluções para eles (Sabatier, 1987). As coalizões dentro de cada subsistema político se formam ao redor da defesa de valores e interesses compartilhados, com o objetivo de traduzir suas crenças em políticas públicas. São essas coalizões e suas interações que impulsionam as mudanças de políticas (Gen e Wright, 2013).

Nesse sentido, o intercâmbio de dados, estudos e pontos de vista entre as coalizões não apenas sustenta o debate político, mas também favorece a redefinição de preferências através do aprendizado coletivo. O aprendizado orientado para políticas refere-se a transformações duradouras na compreensão que os participantes têm dos problemas e nos valores que lhes atribuem e é capaz de gerar mudanças efetivas na formulação e implementação de políticas públicas (Gen e Wright, 2013). A disseminação de evidências empíricas pode levar a alterações nas crenças de uma coalizão dominante ou estimular o aprendizado mútuo entre coalizões adversárias, culminando na reformulação de políticas para que estejam mais alinhadas às novas informações apresentadas (Weible e Nohrstedt, 2013).

Além disso, mesmo que dados técnicos não consigam modificar imediatamente as opiniões de grupos opositores, podem surtir efeitos importantes através da sensibilização dos chamados “mediadores de políticas”, atores responsáveis por intermediar e facilitar o diálogo entre diferentes coalizões ou grupos de interesse (Pierce et al., 2019), como agências reguladoras e comissões legislativas. Desse modo, a atividade de pesquisa e difusão de informações qualificadas desponta como um mecanismo estratégico que contribui para eventuais mudanças no processo de elaboração e no desenho de políticas públicas.

Gen e Wright (2013) também destacam a importância do monitoramento de políticas públicas no âmbito do *advocacy*. A consolidação de informações quanto à execução das políticas alvo é útil tanto para pressionar agências governamentais a implementá-las conforme desenhadas, quanto para julgar o quão bem as políticas adotadas estão alcançando seus objetivos. Assim, os defensores da causa podem se utilizar das informações levantadas para advogar pela mudança ou permanência da política, de acordo com a conjuntura avaliada.

Tendo isso em vista, a avaliação quanto à previsão e execução orçamentária de determinadas políticas pode contribuir para a realização de ações de *advocacy* em múltiplos âmbitos. Ao ser analisado como um campo de disputa política, o orçamento público pode ser

considerado um importante instrumento de *advocacy* para a promoção de direitos e redução de desigualdades, dado que a distribuição de poder dentro do processo orçamentário afeta a posterior distribuição de recursos públicos (Norton e Elson, 2002).

De fato, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos [ACNUDH] (2009) reconhece o “uso da análise orçamentária como uma ferramenta para monitorar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais” (ACNUDH, 2009, p.13). Dado o caráter essencial dos recursos financeiros para a concretização de direitos econômicos e sociais (Nolan, 2014), a análise do orçamento público enquanto instrumento que determina a extensão e a alocação dos recursos do Estado e reflete suas preferências e prioridades é particularmente relevante para avaliar a realização ou a violação desses direitos (ACNUDH, 2009).

A promoção dos direitos humanos está diretamente vinculada à forma como os recursos públicos são alocados e executados (Norton e Elson, 2002), de forma que a produção de estudos que analisem a garantia de direitos através do orçamento público permite identificar, ao menos parcialmente, onde as políticas públicas falham em promover a concretização dos direitos econômicos e sociais (ACNUDH, 2009) e como os recursos podem ser redistribuídos para corrigir essas falhas. Além disso, estudos dessa natureza ajudam a subsidiar a pressão política para alocações mais equitativas, visando beneficiar grupos historicamente marginalizados, como mulheres, crianças e populações indígenas (ACNUDH, 2009).

O ACNUDH define a análise socioeconômica do orçamento como uma metodologia que:

“Avalia como um orçamento afeta ou poderia afetar pessoas que pertencem a diferentes categorias (classe, gênero, etnia, etc.). Ela pode ser realizada em relação à receita (por exemplo, como um imposto de renda afeta diferentes classes de pessoas? Como um imposto sobre vendas afeta as pessoas de acordo com o gênero?) ou em relação às alocações e despesas (por exemplo, quem se beneficia mais de tipos específicos de despesas governamentais e por quê?).” (ACNUDH, 2010, p. 57, tradução própria).

A realização de análises desse tipo permite evidenciar as preferências, prioridades e concessões feitas pelo Estado em relação aos gastos públicos voltados à consecução de direitos econômicos e sociais. De acordo com o artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), os Estados-partes devem empregar o máximo de seus recursos disponíveis para alcançar a plena realização desses direitos (ACNUDH, 2009).

A análise orçamentária com viés socioeconômico oferece maneiras de investigar o que constitui "o máximo de recursos disponíveis" de um determinado Estado-parte. A subexecução de recursos em áreas onde metas não foram alcançadas ou em situações em que os indicadores

apontam lacunas significativas na realização plena dos direitos econômicos e sociais pode indicar o descumprimento da obrigação de adotar medidas até o máximo dos recursos disponíveis. De modo semelhante, uma subexecução recorrente em determinado setor social, como educação ou saúde, ao longo de vários anos, pode evidenciar planejamento inadequado ou atraso na liberação de verbas, tornando inviável o uso oportuno dos recursos alocados (ACNUDH, 2009).

Nessa perspectiva, o orçamento público figura como um dos instrumentos legislativos mais relevantes para viabilizar a efetiva garantia dos direitos consagrados no PIDESC. De modo geral, todas as obrigações de direitos humanos pactuadas em instrumentos internacionais devem ser respeitadas pelos Poderes do Estado, de modo que esses direitos devem ser considerados pelo Legislativo e pelo Executivo na elaboração e execução do orçamento. Ainda assim, é notória a ausência de uma incorporação ampla dos valores dos direitos econômicos e sociais nos processos e políticas orçamentárias (Nolan, 2014).

A análise orçamentária com viés socioeconômico pode ser organizada de maneiras distintas. Enquanto alguns estudos se concentram no impacto das decisões orçamentárias nos direitos de um grupo específico, por exemplo, o de mulheres, outros analisam os orçamentos a partir da perspectiva de um direito específico, como habitação, educação ou saúde. Ela também pode variar quanto à esfera de governo considerada, isto é, se trata do orçamento nacional, estadual ou municipal. Por fim, a análise orçamentária pode ser estática, de modo que avalia um orçamento específico por si só, ou dinâmica, comparando a evolução dos orçamentos ao longo do tempo e observando variações nas alocações e nos gastos em diferentes períodos. Esta última é particularmente importante para avaliar até que ponto os Estados estão cumprindo suas obrigações de empregar o máximo dos recursos disponíveis para realizar progressivamente os direitos econômicos e sociais (Nolan, 2014).

Na realização de análises orçamentárias dinâmicas, deve-se sempre observar a diferença entre os gastos previstos e os gastos executados. É comum que os gastos efetivamente realizados acabem se distanciando das alocações orçadas por uma variedade de motivos. Um deles diz respeito ao planejamento inadequado do orçamento: se as alocações orçamentárias não refletirem adequadamente as necessidades dos responsáveis pela implementação da política pública, eles podem acabar realocando recursos de outras áreas para atingir seus objetivos. Também é possível que programas bem orçados sejam mal executados, seja pela ocorrência de desperdícios e desvios, seja por problemas de gestão e fluxo de caixa. Além disso, eventos inesperados — como alterações bruscas nos preços de insumos, flutuações cambiais ou

desastres naturais — podem exigir ajustes de última hora, resultando em discrepâncias entre o planejado e o executado (Lindelov, 2002).

É importante ressaltar que múltiplos desafios se colocam para a realização de análises orçamentárias com viés socioeconômico, incluindo barreiras políticas, como a resistência de governos a dar maior transparência ao ciclo orçamentário, sobretudo em períodos politicamente turbulentos, e práticas, como falta ou inacessibilidade de dados orçamentários desagregados e escassez de capacidade técnica (Nolan, 2014). Lindelov (2002) destaca que “o escopo e a validade de análises dessa natureza depende criticamente de características técnicas do orçamento, como a cobertura orçamentária e o sistema de classificação orçamentária” (p. 12, tradução própria). O modelo orçamentário brasileiro, organizado a partir da metodologia do orçamento-programa, viabiliza a realização de análises orçamentárias com viés socioeconômico na medida em que possibilita a identificação e a avaliação da execução de despesas destinadas a políticas e/ou públicos específicos, além de vincular a alocação de recursos a metas e objetivos específicos.

Outra limitação diz respeito à confiabilidade e transparência dos processos de execução orçamentária. Mesmo que os resultados encontrados na análise indiquem correspondência entre as alocações planejadas e a execução financeira, não é possível comprovar, apenas pela análise do orçamento, que os recursos foram efetivamente aplicados de acordo com os objetivos originalmente estabelecidos (Lindelov, 2002). Ainda assim, a abordagem tem potencial para desempenhar um papel fundamental na avaliação de decisões financeiras e na responsabilização dos governos em relação às suas obrigações com os direitos econômicos e sociais (Nolan, 2014).

A mobilização para influenciar políticas governamentais por meio de ações de *advocacy* é frequentemente iniciada por cidadãos, sendo as organizações da sociedade civil atores centrais nesse processo. As organizações atuam como mediadoras entre esses cidadãos e os tomadores de decisão, buscando ampliar a participação democrática e pressionar governos para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da população (Robinson, 2006), sobretudo de grupos marginalizados, como pessoas em situação de pobreza, crianças e mulheres (Gen e Wright, 2013).

Nesse horizonte, a realização de análises orçamentárias pode ser fortalecida através da criação de mecanismos que permitam à sociedade civil o monitoramento e a responsabilização do governo pela execução dos recursos, assegurando que o dinheiro público seja utilizado de maneira a promover os direitos de todos (Robinson, 2006). A promoção da transparência orçamentária, garantindo-se acesso aberto a informações claras e detalhadas sobre a destinação

dos recursos, é um fator crucial para fortalecer a *accountability* em relação às políticas governamentais (Norton e Elson, 2002).

Desde o final da década de 1990 e início dos anos 2000, movimentos por democracia e boa governança impulsionaram uma maior abertura do processo orçamentário (Robinson, 2006), que historicamente era caracterizado pela falta de transparência e baixa participação de atores externos (Renzi, 2007). Como resultado, organizações da sociedade civil passaram a reconhecer a análise de gastos públicos como um complemento importante ao trabalho de *advocacy* tradicional centrado em políticas públicas (Lindelow, 2002).

Esse movimento ganhou ainda mais força ao longo das últimas décadas e um número crescente de organizações não governamentais (ONGs), intergovernamentais, instituições nacionais de direitos humanos e organismos especializados têm adotado a análise orçamentária como instrumento para a defesa de direitos em diferentes contextos nacionais, regionais e internacionais (Nolan, 2014). A importância desse tipo de trabalho se reflete, inclusive, na produção de materiais e guias metodológicos voltados a capacitar a sociedade civil na realização de análises dessa natureza. Entre os exemplos notáveis, destaca-se o manual *Holding Governments to Account*, de Magnus Lindelow (2002), que fornece orientações para ONGs interessadas em utilizar a análise de despesas públicas para complementar seu trabalho de *advocacy*. Da mesma forma, a Organização das Nações Unidas (ONU), através do ACNUDH (2010), produziu um guia de treinamento voltado ao desenvolvimento de capacidade institucional, na sociedade civil e no Estado, para o monitoramento de política públicas através do orçamento, visando aumentar a compreensão e a aplicação da abordagem de análise orçamentária baseada em direitos humanos.

Segundo Lindelow (2002), o crescente interesse da sociedade civil pela análise de gastos públicos tem entre seus principais impulsionadores as reduções nos gastos públicos em países menos desenvolvidos durante períodos de ajuste fiscal e a necessidade de assegurar que alocações e aumentos de gastos resultem em impactos positivos no desenvolvimento social e econômico. No tocante ao primeiro ponto, crises econômicas, sobretudo a crise global de 2008, impulsionaram uma conscientização mais ampla sobre o impacto dos cortes orçamentários na fruição dos direitos econômicos e sociais, fortalecendo o papel das ONGs na fiscalização dos gastos públicos (Nolan, 2014).

Por outro lado, ainda que crises econômicas tenham aumentado a atenção global para modelos financeiros mais inclusivos e para a chamada "economia progressista", em muitos casos, também atuaram para consolidar as distribuições de poder e desigualdades existentes, restringindo a promoção de direitos (Nolan, 2014). Nesse cenário, as ONGs desempenham um

papel fundamental na mobilização de dados e evidências para pressionar governos a adotarem políticas mais equitativas, fortalecendo a sociedade civil como agente ativo no monitoramento e na avaliação das prioridades orçamentárias.

O arcabouço teórico do ACF reforça a importância das organizações não governamentais dentro do subsistema de formulação de políticas. Originalmente, as pesquisas sobre o processo de formulação de políticas públicas, iniciadas nas décadas de 1950 e 1960, enfatizavam apenas a interação entre comitês legislativos, grupos de interesse e agências governamentais, formando o chamado "triângulo de ferro". O ACF ampliou esse conjunto de atores para incluir essencialmente qualquer pessoa ou instituição que tente influenciar as decisões políticas, como autoridades governamentais, membros do setor privado, cientistas, consultores, representantes da mídia e organizações sem fins lucrativos (Weible e Nohrstedt, 2013). Essas organizações funcionam como intermediárias entre os cidadãos e as instituições governamentais e empresariais, aprofundando as formas de participação democrática e representatividade (Reid, 2001).

A atuação da sociedade civil no campo da análise orçamentária se contrapõe às formas tradicionais de participação pública promovidas pelos governos, como audiências públicas e consultas populares. Enquanto essas apresentam um caráter "de cima para baixo", as iniciativas lideradas pela sociedade emergem de uma abordagem "de baixo para cima" (Gen e Wright, 2013), na qual grupos cidadãos organizados podem desenvolver suas próprias análises e para pressionar governos a tornar o orçamento público mais responsivo às necessidades sociais.

Contudo, a participação da sociedade civil no processo orçamentário ainda enfrenta barreiras no Brasil. Zigoni e Moroni (2022) destacam que, apesar de alguns avanços em transparência com a implementação de leis como a Lei de Acesso à Informação, a participação social continua limitada. A falta de institucionalização de mecanismos de participação efetiva dificulta a fiscalização e o monitoramento do orçamento. Essa ausência de controle social robusto pode resultar em uma execução orçamentária ineficaz e na perpetuação de desigualdades, o que justifica o aprofundamento do *advocacy* orçamentário como um caminho para garantir a inclusão de políticas sensíveis ao gênero no orçamento.

Em conclusão, a análise orçamentária com viés socioeconômico tem se consolidado como um instrumento importante para o *advocacy* por direitos humanos e para a promoção de políticas públicas mais equitativas. Por meio da produção de pesquisas, monitoramento da execução orçamentária e mobilização social, organizações não governamentais podem contribuir para tornar os processos orçamentários mais transparentes e democráticos, permitindo que a sociedade civil exerça maior controle sobre as decisões de alocação de

recursos públicos e exija compromissos concretos na redução das desigualdades. A seguir, serão apresentados exemplos de iniciativas ao redor do mundo que utilizaram e utilizam a análise orçamentária como ferramenta de *advocacy*, destacando seus principais resultados e contribuições.

2.3 Experiências internacionais e nacionais

Conforme visto na seção anterior, a análise orçamentária tem se consolidado como um instrumento importante de *advocacy* para a promoção dos direitos socioeconômicos, permitindo que organizações da sociedade civil influenciem políticas públicas por meio do monitoramento da alocação e execução de recursos. Algumas dessas organizações, em parceria com instituições internacionais, desenvolveram metodologias específicas para analisar as implicações orçamentárias destinadas a grupos sociais específicos, como mulheres e crianças, garantindo que suas demandas sejam refletidas nas prioridades governamentais (ACNUDH, 2009). Essas iniciativas buscam não apenas promover maior transparência e eficiência no uso dos recursos públicos, mas também ampliar a participação cidadã e redirecionar investimentos para políticas voltadas à justiça social e à redução das desigualdades.

O impacto dessas ações pode ser observado em diferentes contextos ao redor do mundo. Um estudo comparativo conduzido por Robinson (2006) analisou seis casos de iniciativas lideradas por organizações da sociedade civil que utilizaram a análise orçamentária para promover justiça social em diferentes países: África do Sul, Brasil, Croácia, Índia, México e Uganda. Um dos exemplos mais emblemáticos ocorreu no México, onde ações de *advocacy* conduzidas pela organização Fundar resultaram em um incremento de US\$ 50 milhões para um programa de combate à mortalidade materna (Robinson, 2006). A pressão da sociedade civil foi decisiva para modificar prioridades orçamentárias no caso mexicano, garantindo que os recursos fossem alocados para áreas que impactavam diretamente grupos marginalizados (Renzio e Krafchik, 2007).

Já na África do Sul, o *Institute for Democracy in South Africa* (IDASA) criou, em 1995, o *Budget Information Service* para coordenar seu trabalho de análise orçamentária com foco em grupos vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e pessoas vivendo com HIV/AIDS. Um dos destaques do trabalho do IDASA foi o *Children's Budget Unit*, que monitorava as alocações do orçamento federal para programas voltados a crianças de famílias de baixa renda. Em parceria com outras organizações defensoras dos direitos das crianças, o instituto pressionou o governo para ampliar o benefício social concedido às crianças no país, elevando a idade máxima de

elegibilidade para o auxílio e ajustando os valores dos benefícios para acompanhar a inflação (Robinson, 2006).

O rastreamento de despesas também demonstrou ser uma ferramenta eficaz para reduzir desperdícios e combater a corrupção. Na Índia, a *Developing Initiatives for Social and Human Interaction* (DISHA) atuou para garantir que o orçamento destinado ao desenvolvimento tribal no estado de Gujarat fosse efetivamente executado, reduzindo significativamente a subutilização de recursos. A organização utilizou métodos de monitoramento para assegurar que os montantes destinados à infraestrutura local fossem devidamente liberados e aplicados, pressionando o governo estadual quando necessário.

Em Uganda, por sua vez, a ONG Uganda Debt Network (UDN) surgiu a partir de uma coalizão voltada à redução da dívida e da pobreza no país. Seu trabalho na análise orçamentária se concentra em garantir que os recursos governamentais sejam bem utilizados e cheguem às comunidades vulneráveis. Uma das principais iniciativas da UDN foi a criação de um sistema de monitoramento comunitário dos gastos públicos. Monitores comunitários treinados pela UDN identificaram deficiências na execução do orçamento — incluindo o uso de materiais inadequados na construção de escolas, ausência de medicamentos essenciais em centros de saúde locais e alto índice de absenteísmo de professores — e reportaram os problemas às autoridades, o que resultou na realocação de recursos e no aumento da transparência na gestão orçamentária (Robinson, 2006).

Por fim, os casos da Croácia, através do *Institute for Public Finance* (IPF), e do Brasil, por meio do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), ilustram a importância da transparência e da democratização do acesso à informação orçamentária. O IPF é amplamente reconhecido como uma fonte independente e autoritativa de informações sobre o orçamento público, valorizada por formuladores de políticas e acadêmicos. A instituição se concentra na produção de informações acessíveis sobre análise orçamentária, com publicações que incluem boletins regulares sobre tributação e despesas públicas, distribuídos a políticos, funcionários do governo e à mídia (Robinson, 2006).

Já o IBASE desenvolveu pacotes de treinamento voltados ao público em geral e a líderes comunitários para promover a ampliação do conhecimento sobre o orçamento público e fortalecer a capacidade de monitoramento orçamentário. Além disso, o Instituto publicou, por dez anos (de 1991 a 2001), o boletim trimestral “Orçamento & Democracia”, distribuído para 1.500 organizações, com o objetivo de aumentar a conscientização sobre orçamento, fornecer análises independentes das políticas governamentais e divulgar iniciativas para ampliar a participação da sociedade civil nos processos orçamentários (Robinson, 2006).

Em suma, como principais contribuições das iniciativas apresentadas, Robinson (2006) destaca:

1. **A promoção da transparência**, com maior abertura dos processos orçamentários à supervisão legislativa e pública e a ampliação do acesso a dados orçamentários, por meio de publicações, boletins e campanhas públicas;
2. **A ampliação do espaço para participação**, com capacitações e treinamentos que aumentem o letramento sobre o orçamento público, impulsionando maior envolvimento de legisladores, mídia, organizações da sociedade civil e grupos marginalizados no debate orçamentário;
3. **A melhoria na eficiência do uso dos recursos**, com o monitoramento de despesas públicas para garantir uso eficiente e combater desvios; e
4. **O redirecionamento de recursos para prioridades sociais**, como saúde reprodutiva no México, assistência infantil na África do Sul e desenvolvimento tribal na Índia.

Observa-se, portanto, que a realização de análises orçamentárias independentes por grupos da sociedade civil foi capaz de gerar impactos significativos, tanto indiretamente, nos processos de formulação e execução orçamentária, quanto diretamente, nas alocações orçamentárias. Entretanto, o alcance de mudanças diretas nas prioridades de gasto público ainda enfrenta desafios consideráveis. Restrições constitucionais e limitações impostas por regras fiscais podem dificultar a realocação de recursos, enquanto a resistência do Executivo frequentemente impede que propostas da sociedade civil sejam plenamente incorporadas ao orçamento governamental (Robinson, 2006).

Por outro lado, é importante ressaltar que o aprofundamento da participação cívica no monitoramento orçamentário pode ser um resultado tão relevante para o fortalecimento da democracia e dos direitos socioeconômicos quanto a influência direta nas políticas orçamentárias. Ao fortalecer a voz dos cidadãos no debate sobre políticas fiscais, a realização de análises orçamentárias independentes pode amplificar as reivindicações de pessoas em situação de vulnerabilidade, assegurando que suas demandas sejam consideradas na formulação de políticas públicas (Robinson, 2006).

As experiências analisadas demonstram que, embora persistam limitações inerentes à natureza dos orçamentos e à falta generalizada de letramento orçamentário, a sociedade civil tem conseguido exercer influência sobre processos e políticas orçamentárias (Renzio e Krafchick, 2007). Mesmo em cenários de baixa capacidade institucional ou de resistência governamental, iniciativas conduzidas por organizações da sociedade civil podem ser decisivas para promover justiça social e eficiência na gestão dos recursos públicos (Robinson, 2006).

Destaca-se ainda que qualquer formato de organização, desde *think tanks* de políticas públicas até movimentos sociais e redes comunitárias, pode se engajar com sucesso na análise orçamentária sob viés socioeconômico. No entanto, a concretização de mudanças estruturais nos processos e políticas orçamentárias exige um esforço contínuo e de longo prazo, combinando análises técnicas precisas, estratégias de comunicação acessíveis e ações oportunas que incidam no debate político no momento certo (Renzio e Krafchick, 2007).

Voltando ao contexto brasileiro, a realização de análises orçamentárias como instrumento de *advocacy* por direitos econômicos e sociais encontra exemplos significativos no trabalho de diversas organizações, entre as quais se destacam o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o Fórum Popular do Orçamento do Município do Rio de Janeiro e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). Essas instituições têm demonstrado como análises orçamentárias podem contribuir para a reivindicação de direitos humanos e para a redução de desigualdades.

O Inesc tem uma trajetória consolidada no uso do orçamento público como instrumento de luta pelos direitos humanos e utiliza metodologias próprias, como a elaboração de Orçamentos Temáticos, para relacionar os recursos públicos às garantias de direitos fundamentais — por exemplo, educação, saúde e segurança alimentar (Inesc, 2017). A abordagem de análise orçamentária com viés socioeconômico conduzida pelo Instituto permite mapear como desigualdades estruturais podem ser agravadas pela falta de execução orçamentária plena em áreas fundamentais, propondo caminhos para superá-las. Um exemplo é a nota técnica publicada pelo Inesc sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2022, que destaca a insuficiência de recursos destinados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e de suas consequências sociais e econômicas. A análise evidenciou a redução drástica de investimentos em áreas essenciais, como saúde e educação, e a falta de priorização de políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e populações indígenas (Inesc, 2021).

Outra contribuição marcante foi desenvolvida pela Fundação Abrinq, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), na cartilha *De Olho no Orçamento Criança*. A cartilha apresenta a metodologia para elaboração de orçamentos temáticos que viabilizem o acompanhamento dos recursos destinados a políticas voltadas a crianças e adolescentes — o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) —, trazendo critérios para a seleção, o agrupamento e a apuração dos dados orçamentários que devem integrar o OCA de determinada localidade (Fundação Abrinq, 2017).

Já o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro (FPO) é uma organização apartidária e sem fins lucrativos que busca desmitificar o orçamento público, de forma a facilitar seu acesso e monitoramento por diversos setores da sociedade. O FPO foi criado em 1995 com o objetivo de servir como ferramenta para simplificar a fiscalização das informações orçamentárias, incentivando o governo municipal do Rio a priorizar questões sociais e instrumentalizando a população para exigir e garantir a participação nas decisões sobre o destino dos recursos públicos. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se o acompanhamento e a avaliação da execução orçamentária, a abertura de créditos suplementares no município, a elaboração de artigos temáticos sobre dados orçamentários do município e do estado do Rio de Janeiro, o atendimento a demandas populares relativas ao orçamento público e a atuação junto ao Poder Legislativo e a movimentos sociais em questões relacionadas ao orçamento público.

O CFEMEA, por sua vez, foi pioneiro no desenvolvimento de análise orçamentária com foco em equidade de gênero no Brasil, a partir da elaboração do Orçamento Mulher. Essa iniciativa teve início em 2001, em meio a um contexto de exclusão histórica das mulheres das políticas públicas e da ausência de mecanismos que incorporassem a perspectiva de gênero na alocação de recursos orçamentários. A proposta do CFEMEA partiu da necessidade de enfrentar as profundas desigualdades de gênero no país, evidenciando como as políticas públicas e a distribuição dos recursos públicos muitas vezes ignoravam — ou até reforçavam — essas desigualdades. O Orçamento Mulher foi criado como resposta para promover maior transparência e influenciar a alocação de recursos em programas e ações com impacto direto na vida das mulheres. Com isso, buscava-se garantir que o orçamento público fosse instrumento de promoção da igualdade de gênero, e não reprodutor de desigualdades estruturais.

Iniciativas como o Orçamento Mulher, conduzido pelo CFEMEA, compõem o arcabouço chamado Orçamento Sensível a Gênero (OSG), cujo objetivo é integrar a perspectiva de gênero no processo orçamentário. O próximo capítulo se debruçará sobre a abordagem do OSG, explorando conceitos, experiências nacionais e internacionais, e seu potencial para transformar a alocação de recursos públicos em um instrumento efetivo de equidade de gênero e justiça social.

3 ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO (OSG)

3.1 Por que fazer uma análise sensível a gênero?

Joan Scott (1989, p. 21) define gênero como “um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”, fundamentado em torno de quatro elementos relacionados entre si: símbolos culturais que evocam representações múltiplas; conceitos normativos que reforçam esses símbolos, expressos nas doutrinas religiosas, educativas, científicas, políticas ou jurídicas; aspectos políticos, institucionais e organizacionais; e a as identidades subjetivas dos indivíduos. A autora argumenta como a dimensão de gênero se mostra importante para entender as hierarquias sociais e as formas como elas são reproduzidas nas instituições, o que se reflete na formulação e execução de políticas públicas.

As desigualdades de gênero se manifestam em múltiplas dimensões, como por exemplo na realização do trabalho doméstico e de cuidado. A atribuição de tarefas e responsabilidades distintas a homens e mulheres com base no seu sexo biológico constitui a base da chamada divisão sexual do trabalho, uma construção histórica sustentada por normas sociais que moldam identidades e expectativas de comportamento. Akerlof e Kranton (2010) argumentam que essas normas são internalizadas desde cedo e direcionam os indivíduos para papéis específicos, contribuindo para a responsabilização desproporcional das mulheres pelo trabalho de cuidado.

É importante ressaltar que a definição de cuidado aqui adotada encontra-se alinhada à vertente teórica que conceitualiza o trabalho de cuidado como trabalho reprodutivo, isto é, como todo o trabalho necessário para a sustentabilidade da vida humana e, conseqüentemente, da sociedade. Sendo assim, o conceito engloba não apenas as ações direta de atenção e amparo a crianças, idosos e outros indivíduos que possuam um vínculo de dependência em relação ao cuidador, como também atividades de cuidado indiretas, tais quais o preparo de refeições e a realização de serviços de limpeza (Pereira, 2016).

Akerlof e Kranton (2010) apontam como o direcionamento feminino para as atividades diretas e indiretas de cuidado não advém de preferências individuais e neutras de cada sujeito, mas sim de expectativas culturais, que ditam o comportamento "adequado" para cada gênero e se refletem nas escolhas de ocupação e nas dinâmicas familiares. De acordo com o Retrato das

Desigualdades de Gênero e Raça (Ipea, 2024b), mulheres no Brasil dedicam, em média, 22 horas semanais a atividades de trabalho domésticos não remunerados, enquanto os homens dedicam apenas 12 horas.

Apesar de sua centralidade para o funcionamento da economia, teorias econômicas tradicionais tendem a ignorar o trabalho não remunerado ao classificá-lo como algo fora da esfera econômica (Teixeira, 2017). No entanto, um estudo conduzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas revelou que, caso os afazeres domésticos e de cuidados fossem valorados e contabilizados para o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, contribuiriam, entre 2001 e 2022, para um aumento do PIB de em média 12% (Kelly, Considera e Mello, 2023).

A pressão social para realização de tarefas domésticas cria uma barreira que gera e reforça desigualdades estruturais entre homens e mulheres. Ao assumir de forma integral ou quase integral as responsabilidades de cuidado, a inserção e permanência de mulheres do mercado de trabalho é prejudicada, o que perpetua sua exclusão econômica (Akerlof e Kranton, 2010). No Brasil, é possível constatar esse impacto negativo a partir da taxa de participação na força de trabalho, que é significativamente menor entre as mulheres (54%) em comparação aos homens (73%) (Ipea, 2024b). Além disso, a análise da dinâmica laboral de famílias antes e depois do nascimento de bebês demonstra que a probabilidade de trabalhar da futura mãe cai fortemente após o nascimento, enquanto a do futuro pai continua inalterada (Hecksher, Barbosa e Costa, 2020).

As tarefas de cuidado são um limitador ainda maior para as mulheres mais pobres, pois a combinação da maternidade com a ausência de equipamentos públicos que supram o trabalho reprodutivo impulsiona o afastamento de atividades remuneradas para se dedicar às atividades de cuidado (Teixeira, 2017). Enquanto apenas 45% das crianças de famílias mais pobres – com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por pessoa – estão matriculadas em creches e pré-escolas, o percentual entre as famílias mais ricas – com renda per capita de 2 ou mais de salário mínimo por pessoa – chega a 68% (Ipea, 2024b).

No tocante a estratificação dentro do mercado de trabalho, é reconhecido o fenômeno da segregação vertical, que representa a tendência de que, numa mesma ocupação, os níveis hierárquicos superiores sejam ocupados por indivíduos do sexo masculino e não feminino (Teixeira, 2017). No Brasil, apenas 5% das posições de CEO no Brasil e 39% dos cargos de liderança de forma geral são ocupados por mulheres (Forbes, 2024). Por outro lado, o grupo de mulheres apresenta predominância em certos tipos de ocupação menos qualificadas e desvalorizadas socialmente, tal qual o trabalho doméstico feito para o mercado. Assim, ocorre

também uma segregação horizontal do mercado de trabalho convencional entre homens e mulheres, isto é, sua distribuição dentro da estrutura ocupacional ocorre de forma desproporcional (Teixeira, 2017).

É fundamental ressaltar, contudo, que todas as formas de segregação observadas no mercado de trabalho são determinadas por múltiplos fatores sociais, culturais, históricos e econômicos (Teixeira, 2017). Isso significa que tanto a segregação ocupacional quanto o peso do trabalho doméstico não recaem de forma homogênea entre as mulheres, já que também existem recortes internos a esse grupo que se refletem em grandes disparidades nos indicadores, principalmente em relação a raça.

Lelia Gonzales (1984) observa como a articulação entre o racismo e o sexismo produz efeitos particularmente violentos sobre mulheres negras e como elas são mais naturalmente vistas como cozinheiras, faxineiras e serventes. Tal junção da divisão racial e sexual do trabalho muitas vezes condena essas mulheres a atividades mais desvalorizadas e que não implicam lidar com o público, nas quais elas não serão vistas pela sociedade que as rejeita. Como consequência, é a negra pobre e periférica quem sobrevive na base da prestação de serviços, muitas vezes sustentando sua família sozinha, tanto no aspecto do cuidado, quanto no financeiro.

De fato, a quantidade de mulheres negras que realizam trabalho doméstico remunerado no Brasil é de 3,4 milhões, equivalente a 67% do total de trabalhadores domésticos, o dobro da quantidade de mulheres brancas, de 1,7 milhões ou 30% do total (Ipea, 2024b). Em relação a taxa de desocupação, isto é, pessoas que estão sem trabalho e procurando trabalhar, as mulheres negras também estão em desvantagem. O grupo representa a maior parcela da população desocupada no país, 35%, seguido de homens negros (30%), mulheres brancas (19%) e, por fim, homens brancos (16%) (Ipea, 2024b).

As disparidades observadas no mercado de trabalho se refletem na renda familiar para cada um dos grupos. Em 2022, a renda domiciliar média das mulheres negras foi de R\$ 1.742,10, valor que corresponde a menos da metade do registrado para homens brancos (R\$ 3.775,60) e é também menos do que o registrado para mulheres brancas (R\$ 2.801,80) homens negros (R\$ 2.220,20). É importante observar, contudo que o indicador de renda domiciliar por pessoa frequentemente mascara desigualdades de gênero. Seu cálculo soma a renda de homens e mulheres residentes dos mesmos domicílios e a divide igualmente, desconsiderando assimetrias de poder na distribuição salarial dentro das famílias dado que muitas mulheres não têm renda do trabalho ou precisam trabalhar menos horas para arcar com as tarefas domésticas e de cuidados. Nessa perspectiva, destaca-se o fato de que, em média, as mulheres recebem

menor remuneração por hora trabalhada, mesmo entre homens e mulheres de ocupação e escolaridade semelhante (Ipea, 2024b).

Além disso, é importante pontuar como, no ano de 2022, a parcela dos domicílios brasileiros chefiados por mulheres chegou a 51%, ultrapassando pela primeira vez na história o percentual referente aos homens. Entre as mulheres responsáveis, as negras são maioria e são também as mais vulneráveis do ponto de vista da renda. Cerca de 70% das famílias chefiadas por mulheres negras apresentam rendimento domiciliar *per capita* de até 1 salário mínimo, frente a um percentual de 35% famílias chefiadas por homens brancos. A presença de mulheres predomina, sobretudo, entre os arranjos familiares sem cônjuges e com filhos, atuando como mães solas (Ipea, 2024b).

Sob outra perspectiva, é preciso trazer luz para a violência fundamentalmente relacionada ao gênero, que continua crescendo no Brasil. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, foram registrados 1.467 casos de feminicídios no Brasil em 2023, o maior valor desde a criação da Lei do Feminicídio em 2015². Houve ainda em 2023 mais 2.797 ocorrências de tentativas de feminicídio, 259 mil ocorrências de violência doméstica com lesão corporal dolosa e 77 mil casos de perseguição e violência psicológica (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Conclui-se portanto, que as desvantagens socioeconômicas experienciadas pelas mulheres são persistentes e se manifestam em diversos âmbitos. Com objetivo de melhorar este cenário, a igualdade de gênero foi estabelecida como um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), dentro da Agenda 2030. O ODS 5 tem como meta alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, reconhecendo que essa é uma condição essencial para o desenvolvimento sustentável. Entre seus objetivos, destacam-se a eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra mulheres e meninas, o reconhecimento e valorização do trabalho doméstico e de cuidados não remunerado e a garantia da participação plena das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão (Organização das Nações Unidas, 2025).

Diante do cenário de desigualdade de gênero exposto e visando a consecução do ODS 5, torna-se fundamental a atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres. A superação das desigualdades requer a disponibilização de serviços e recursos que possibilitem a redistribuição do trabalho de cuidado, a ampliação do acesso ao mercado de trabalho e a proteção da saúde e da integridade física das mulheres.

² Lei nº 13.104/2015: tipificou o crime de feminicídio, caracterizando-o como todo homicídio praticado contra a mulher em decorrência de discriminação de gênero.

A expansão da educação infantil, do estudo em tempo integral e da oferta de serviços públicos em geral para a primeira infância, por exemplo, ajuda a reduzir a sobrecarga de trabalho não remunerado das mulheres. São as chamadas políticas de “desfamiliarização” (Esping-Andersen, 1999), que propiciam uma distribuição mais justa do custo das tarefas de cuidado entre família e Estado.

Ademais, políticas voltadas à capacitação profissional e ao incentivo ao empreendedorismo feminino podem impulsionar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, reduzindo as barreiras econômicas que perpetuam sua vulnerabilidade. Paralelamente, políticas de auxílio para mulheres de baixa renda com filhos são importantes para garantir condições mínimas de segurança socioeconômica, impedindo que a maternidade seja um fator de exclusão.

No campo da saúde, é necessária atenção para o fortalecimento da rede de atendimento voltada à saúde da mulher, com serviços que abarquem desde a atenção básica e o acompanhamento ginecológico até o acesso a direitos reprodutivos. O combate à violência de gênero, por sua vez, requer o fortalecimento de políticas de prevenção, proteção e atendimento especializado para as vítimas.

Além de essenciais para a redução das desigualdades de gênero, políticas voltadas para as mulheres possuem um caráter universal, dado que seus impactos reverberam em toda a sociedade. A invisibilização do trabalho de cuidado, por exemplo, não afeta apenas as mulheres que o realizam, mas também seus dependentes, especialmente entre os mais pobres. A ausência de políticas públicas de qualidade para o cuidado infantil perpetua desigualdades socioeconômicas intergeracionais, já que famílias de baixa renda enfrentam maiores dificuldades para garantir vagas em creches e pré-escolas. Dados da pesquisa *Primeiríssima Infância: Creche* (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2017) indicam que, enquanto a taxa de crianças matriculadas em creches é alta entre famílias com maior poder aquisitivo, famílias de menor renda enfrentam uma demanda reprimida significativa, agravando o ciclo de pobreza e privação.

Desse modo, o gasto limitado com políticas de educação infantil impacta a trajetória educacional e profissional de milhares de crianças e jovens, consolidando desigualdades que se estendem para a vida adulta em muitos casos (Núcleo Ciência Pela Infância, 2023). Quando políticas de suporte ao trabalho de cuidado são fortalecidas, seus efeitos têm potencial para ultrapassar a esfera individual, gerando transformações estruturais beneficiando a sociedade como um todo.

Considerando ainda que as mulheres correspondem a mais da metade da população brasileira (IBGE, 2023a), chefiam mais da metade dos domicílios (Ipea, 2024b) e são as principais cuidadoras de crianças e jovens (IBGE, 2023b), fica evidente que as políticas voltadas a elas reverberam de forma universal, afetando outras faixas etárias e grupos sociais. Constata-se, portanto, que garantir que políticas públicas voltadas às mulheres sejam devidamente planejadas, financiadas e implementadas não é apenas uma questão de equidade de gênero, mas uma estratégia fundamental para o fortalecimento do bem-estar coletivo e da justiça social.

No entanto, a viabilidade e efetividade dessas políticas depende diretamente da alocação de recursos públicos, ou seja, da formulação e execução do orçamento público. Pensando nisso, será explorado a seguir o papel da análise orçamentária com viés de gênero para a promoção das políticas para mulheres, expressado no arcabouço de Orçamento Sensível a Gênero (OSG).

3.2 Orçamento Sensível a Gênero (OSG): conceitos e revisão de literatura

Ao utilizarmos o gênero como uma categoria de análise, é possível revelar como as políticas públicas podem estar contribuindo para a mitigação, ou, pelo contrário, para a amplificação e a perpetuação de desigualdades estruturais entre homens e mulheres. Dado que as escolhas orçamentárias são, em última instância, decisões políticas que refletem as prioridades dos governantes, elas não estão isentas da influência de valores sociais. Pelo contrário, podem reforçar os preconceitos e disparidades pré-existentes.

Nem mesmo o Estado pode ser considerado neutro em relação a gênero, pois ele carrega, desde seu mito fundador, um viés predominantemente masculino. A formação do Estado a partir do contrato social baseou-se em um acordo entre os indivíduos que aceitaram renunciar parte de sua autonomia em prol da promoção da vontade geral e da garantia de segurança e liberdade concedidas por esse Estado. Mas afinal, o que se entende por “vontade geral”? Se considerarmos que a definição do interesse público já era demarcada por uma perspectiva masculina, tomada como universal, não há como conceber um Estado efetivamente neutro (Ventura, 2020).

Paralelamente, é o Estado quem regula o mercado de trabalho e elabora programas de proteção social, desempenhando, assim, um papel ativo na configuração das múltiplas facetas

da desigualdade de gênero (Teixeira, 2017). Logo, é também do Estado que devemos cobrar políticas que atuem no sentido contrário, corrigindo essa desigualdade.

A análise da não neutralidade das políticas em relação a gênero oferece uma lente crítica para investigar como a distribuição de recursos impacta homens e mulheres de maneira desigual, reforçando a necessidade de uma abordagem orçamentária que considere essas desigualdades. Carrasco (2006) defende que a promoção de melhores condições socioeconômicas para mulheres deve passar pela reformulação e aperfeiçoamento das políticas públicas para permitir a inclusão de uma perspectiva de gênero. Desse modo, torna-se relevante a condução de pesquisas para verificar a existência e a extensão da execução de programas e ações orçamentárias para o grupo de mulheres.

Nesse contexto, destaca-se o Orçamento Sensível a Gênero (OSG), definido por Khalifa e Scarparo (2020) como um processo de planejamento, programação e orçamentação que visa abordar lacunas de gênero nas políticas públicas e alocações de recursos. Trata-se de uma abordagem importante porque as práticas contábeis e orçamentárias muitas vezes perpetuam desigualdades de gênero ao desconsiderarem as contribuições não remuneradas das mulheres, como o trabalho doméstico e o cuidado de familiares.

Uma definição similar é dada por Hofbauer e Vinay (2012), que caracterizam o OSG como uma abordagem que analisa a forma como os recursos públicos são distribuídos entre homens e mulheres, evidenciando as desigualdades existentes e propondo formas de corrigir esses desequilíbrios. Desse modo, sua implementação permite que as políticas públicas sejam desenhadas para atender às necessidades específicas das mulheres, garantindo que elas tenham acesso igualitário aos recursos e serviços governamentais.

Diferentes tipos de abordagens podem ser utilizados para a elaboração de orçamentos sensíveis a gênero, dentre as quais se destacam (Khalifa e Scarparo, 2020):

- **Análise de políticas sensíveis ao gênero:** consiste em avaliar como políticas e alocações impactam as desigualdades de gênero. Pode ser conduzida tanto por agentes governamentais quanto por atores externos ao governo. Em linhas gerais, busca-se identificar como cada ação orçamentária lida com questões de gênero e se a política está mantendo ou aliviando disparidades.
- **Análise de incidência de despesas públicas desagregadas por gênero:** examina como o gasto público é distribuído entre mulheres e homens, buscando evidenciar possíveis disparidades na execução orçamentária.

- **Análise de impacto de impostos desagregados por gênero:** verifica o impacto, direto e indireto, que a estrutura tributária exerce sobre diferentes grupos de gênero, elucidando situações em que mulheres possam ser afetadas de forma desproporcional.
- **Incorporação de gênero em quadros econômicos de médio prazo:** insere a perspectiva de gênero nos modelos e projeções econômicas utilizados para planejar os orçamentos, assegurando que as previsões sobre receitas e despesas considerem equitativamente as necessidades de homens e mulheres.

Hofbauer (2002) destaca, ainda, a elaboração de orçamentos específicos para mulheres, a exemplo da análise do orçamento municipal carioca que será apresentada no terceiro capítulo, como uma das abordagens de OSG. Entre as atividades de *advocacy* citadas no Capítulo 1, pode-se dizer que iniciativas de OSG se enquadram, principalmente, nas categorias de monitoramento de políticas e realização de campanhas de informação.

Em relação aos resultados esperados, podem ser destacados resultados proximais e resultados distais. Os resultados proximais representam mudanças no processo de formulação da política pública, relacionadas à promoção de maior *accountability* (Gen e Wright, 2013). No caso do OSG, isso está vinculado à ampliação de transparência e da acessibilidade dos gastos orçamentários com políticas para mulheres, um movimento que vem crescendo no Brasil, a exemplo da publicação de relatórios oficiais de Orçamento Mulher por diferentes níveis de governo, incluindo a União e o governo do estado do RJ. Com isso, espera-se disseminar informação à sociedade civil e aos tomadores de decisão sobre as prioridades no gasto público e democratizar o debate. Para alguns defensores de políticas públicas, esses efeitos democráticos podem ser tão importantes quanto, ou até mais do que, mudanças em políticas específicas (Gen e Wright, 2013).

Já os resultados distais correspondem às transformações que efetivamente ocorrem nas políticas públicas, incluindo adoção de novas políticas, a modificação de políticas existentes e a extinção de políticas (Gen e Wright, 2013). No caso do OSG, isso implica a expansão de recursos destinados às mulheres, bem como a criação de novos programas e ações que promovam a igualdade de gênero. Exemplos incluem a ampliação de verbas para o combate à violência contra a mulher ou para ações que reduzam discrepâncias de gênero no mercado de trabalho.

Assim, o OSG pode ser visto como um instrumento que subsidia a demanda por maior despesa orçamentária com políticas para mulheres, ao mesmo tempo que reflete uma mudança

no próprio processo de formulação de políticas orçamentárias, tornando-as mais acessíveis e transparentes ao público, além de fomentar maior participação social na elaboração e monitoramento do orçamento.

Na perspectiva do fortalecimento da participação social, Elson (2005) defende que o OSG deve ser visto como uma ferramenta para permitir que a sociedade civil acompanhe a alocação de recursos e fiscalize a inserção de políticas para mulheres no orçamento público. O estudo de Vieira (2010) ressalta a importância de uma execução orçamentária transparente e de mecanismos robustos de monitoramento para garantir que os recursos destinados às políticas de gênero sejam efetivamente utilizados. Adicionalmente, Holvoet e Inberg (2013) sublinham a necessidade de uma abordagem multissetorial para garantir que o OSG penetre em diferentes áreas da administração pública, como educação e saúde.

Em todo caso, o impacto esperado do OSG reside na concretização das mudanças desejadas para o público-alvo — no caso, as mulheres — quanto à redução de índices de violência, diminuição de desigualdades salariais e outras métricas de gênero. Stosky (2016) destaca ainda a importância de integrar a perspectiva de gênero na elaboração de orçamentos públicos para corrigir as chamadas externalidades positivas associadas ao desenvolvimento das mulheres e meninas. A autora defende que ao promover educação, saúde e demais políticas de equidade de gênero, toda a sociedade se beneficia, pois se ampliam a produtividade e o bem-estar social. Assim, o OSG pode ajudar a corrigir falhas da abordagem cega ao gênero, tradicionalmente predominante na gestão dos recursos públicos.

3.3 Experiências internacionais e nacionais de OSG

No cenário internacional, mais de 80 países já adotaram alguma iniciativa de OSG, com resultados que variam amplamente a depender da experiência (Khalifa e Scarparo, 2020). Entre os principais exemplos, o governo australiano se destaca como pioneiro na adoção da abordagem, com o lançamento do projeto Women's Budget Program, em 1984. O modelo australiano foi um exercício dentro do governo, com foco na análise do impacto das políticas e alocações de recursos sobre a igualdade de gênero. Algumas características principais incluem a instituição de unidades especializadas em políticas para mulheres em altos níveis do governo, como o Departamento do Primeiro-Ministro e Gabinetes Estaduais, e a produção de declarações anuais sobre o impacto dos orçamentos nas mulheres, com base em indicadores de gênero e análise de programas (Sharp e Broomhill, 2011).

A experiência australiana teve impacto significativo, mas enfrentou desafios políticos e administrativos, como a falta de integração com políticas macroeconômicas e o foco limitado em aspectos de longo prazo. Ainda assim, o modelo inspirou a implementação de iniciativas similares em outros países, como a África do Sul, (Sharp e Broomhill, 2011). A iniciativa Orçamento para as Mulheres da África do Sul, que começou em 1995 com uma colaboração entre parlamentares recém-eleitos e organizações não-governamentais, é considerada um marco de engajamento da sociedade civil na temática (Hofbauer, 2002). Seu principal produto é a publicação anual do Orçamento das Mulheres da África do Sul, que monitora o vínculo entre as políticas governamentais para mulheres e os gastos e tributações governamentais em departamentos selecionados. A iniciativa parte da premissa de que há um vínculo sistêmico entre igualdade de gênero e pobreza, de modo que focar as mulheres no orçamento é essencial para combater a pobreza no país. O trabalho também busca traduzir na prática os compromissos constitucionais e internacionais de equidade de gênero, garantindo que recursos suficientes sejam alocados para cumpri-los (Lindelow, 2002).

A capacitação interna e a disseminação de informações a partir do Orçamento para as Mulheres da África do Sul aumentaram significativamente a conscientização em relação ao orçamento e às questões de gênero, bem como as habilidades para realizar análises do tipo. Nesse horizonte, é importante destacar que a execução de iniciativas de OSG exige habilidades que vão além das de especialistas em finanças públicas. A experiência sul africana demonstrou que ao contar com a contribuição de pesquisadores da sociedade civil com competências em estudos de gênero e conhecimento de setores específicos, é possível promover uma análise mais detalhada e recomendações práticas para os problemas identificados (Lindelow, 2002).

Patel (2003) discute o caso da Índia, onde, assim como na África do Sul (Hofbauer, 2002), a implementação de OSG foi adotada tanto no nível federal quanto estadual, permitindo uma descentralização eficaz que possibilitou uma resposta mais rápida às necessidades regionais. Verifica-se, inclusive, que os esforços de elaboração de orçamentos com perspectiva de gênero que se estenderam às entidades subnacionais foram, em alguns países, mais substantivos do que aqueles nos níveis nacionais, como no caso da Bolívia (Stosky, 2016). Iniciativas de OSG também foram realizadas em países europeus como Reino Unido (Carrasco, 2006), Áustria, Suécia e Espanha (Khalifa e Scarparo, 2020).

Monteiro (2019) aponta como a adaptação de metodologias de OSG para o contexto brasileiro pode se apoiar em experiências internacionais, ajustando-as às particularidades locais para garantir uma maior eficácia das políticas de gênero. No cenário nacional, a elaboração do

Orçamento Mulher da União pelo CFEMEA, referenciada no capítulo anterior, foi um marco para institucionalizar a perspectiva de gênero no processo orçamentário (Xavier e Rodrigues, 2022). A iniciativa foi desenvolvida com o objetivo de promover maior controle social sobre o orçamento público e influenciar a alocação de recursos em programas e ações que tivessem impacto direto na vida das mulheres (CFEMEA, 2007).

Apesar do discurso oficial sobre o compromisso com os direitos das mulheres à época, observa-se uma ausência de indicadores claros e de uma metodologia sistemática para monitorar se e como o orçamento de fato atendia às necessidades desse público. Programas de enfrentamento à violência de gênero, apoio à autonomia econômica feminina e ampliação do acesso a creches públicas, por exemplo, frequentemente eram tratados como secundários e recebiam recursos insuficientes em comparação a outras políticas públicas. O trabalho de análise orçamentária desenvolvido pelo CFEMEA ajudou a evidenciar esse cenário de negligência, mobilizando a sociedade civil para pressionar por mudanças (CFEMEA, 2014).

Eram considerados para a composição do Orçamento Mulher da União desenvolvido pela instituição os seguintes grupos de programas presentes no PPA (CFEMEA, 2007):

1. Programas que explicitassem de forma visível o atendimento à mulher ou apresentassem recortes de gênero (por exemplo, o programa *Igualdade de gênero nas relações de trabalho*);
2. Programas que, apesar de não evidenciar o atendimento à mulher no seu desenho, tinham elas como público-alvo majoritário em seu conjunto ou em alguma ação específica (por exemplo, o programa *Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes*);
3. Programas cuja legislação definisse o atendimento à mulher ou o recorte de gênero, mas que não apresentassem visibilidade no desenho do programa (por exemplo, o programa *Transferência de renda com condicionalidades*);
4. Programas que tivessem ações vinculadas ao atendimento à mulher ou recorte de gênero expressos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas que não apresentassem visibilidade no PPA (por exemplo, o programa *Atenção básica em saúde*);
5. Programas que não apresentaram sinalização de transversalidade ou atendimento à mulher no PPA, mas que tinham relevância na alteração do cotidiano da população feminina ou contribuíam para seu empoderamento (por exemplo, o programa *Assistência jurídica integral e gratuita*).

A influência do CFEMEA na política orçamentária chegou no seu ápice a partir da colaboração com o governo para contribuição direta na elaboração PPA e da LOA, iniciada no PPA 2004-2007 e estendido até o PPA 2012-2015. Mediante parcerias com parlamentares e a realização de audiências públicas, foi possível incluir demandas por mais recursos em políticas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e ao fortalecimento da saúde integral da mulher. Essa iniciativa também foi importante para fortalecer o controle social sobre o orçamento público. Por meio de relatórios anuais, o CFEMEA denunciava os retrocessos na execução de políticas de gênero e apontava as discrepâncias entre o planejamento e a execução orçamentária. Essas denúncias geraram debates significativos no Congresso Nacional e mobilizaram organizações da sociedade civil a intensificarem o monitoramento e a incidência política (CFEMEA, 2014). Por outro lado, Xavier e Rodrigues (2022) destacam que a consolidação da prática de OSG no país enfrentou múltiplos obstáculos, especialmente quanto à continuidade e à efetividade das políticas públicas para mulheres diante de mudanças conjunturais e limitações fiscais.

A experiência de OSG na cidade de Belo Horizonte, elaborada por Coutinho e Souza (2023), é um exemplo de iniciativa na esfera municipal. O estudo buscou avaliar se os instrumentos orçamentários mostraram maior sensibilidade às questões de gênero após o lançamento do Plano Municipal de Equidade de Gênero, em 2019. Os resultados mostraram que houve aumento significativo dos recursos destinados para dotações sensíveis a gênero nos anos seguidos à implantação do Plano, ainda que nem todas as diretrizes estipuladas tenham sido devidamente traduzidas em ações orçamentárias.

Em suma, diferentes experiências internacionais e nacionais mostram que o OSG, quando implementado de forma eficaz, tem potencial de transformar o processo orçamentário em uma ferramenta poderosa para a promoção da equidade de gênero e empoderamento de vozes femininas, pois permite que mulheres participem ativamente e contribuam para a construção de políticas públicas que respondam às suas necessidades (Ximenes, 2022).

3.4 Métodos, desafios políticos e principais impactos das iniciativas de OSG

Em relação a métodos para análise de orçamentos sensíveis a gênero, Hofbauer (2002) elenca diferentes abordagens, incluindo a construção de diagnósticos desagregados por gênero, análises de incidência de benefícios e a elaboração de orçamentos específicos para mulheres, estruturados para rastrear os gastos voltados para a população feminina. Budlender, Sharp e

Allen (1998), por sua vez, desenvolveram uma metodologia que inclui a identificação de lacunas na alocação de recursos para mulheres e a proposição de medidas para garantir a equidade nas políticas econômicas.

O guia para elaboração de Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça (OSGR), produzido pela Fundação Tide Setubal em parceria com a Tenda das Candidatas (2022), contribui para o debate metodológico ao trazer métodos adaptados para a realidade brasileira, elencando diferentes tipos de abordagens para a elaboração de OSGR. Entre as abordagens identificadas, pode ser destacada a etiquetagem de despesas, que costuma ser o primeiro passo para a realização de monitoramentos orçamentários nessa perspectiva pela sociedade civil. A etiquetagem consiste em identificar e marcar as principais despesas que afetam diretamente as populações em questão, e a partir dela é possível avançar também na elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação, abordagem na qual as despesas etiquetadas são monitoradas e têm seu impacto.

Apesar dos avanços, a adoção de orçamentos sensíveis a gênero enfrenta desafios significativos, como a ausência de dados desagregados, a baixa transparência de sistemas orçamentários e a própria resistência política à inclusão de questões de gênero no debate macroeconômico (Sharp e Broomhill, 2011). Khalifa e Scarparo (2020) acrescentam que, muitas vezes, falta integração plena do OSG aos ciclos orçamentários e de formulação de políticas, há limitações no monitoramento de resultados, e inexistem normas e estruturas que situem o gênero como elemento central nos sistemas orçamentários.

Ainda assim, a literatura aponta que a análise orçamentária sensível ao gênero é um instrumento poderoso para promover a igualdade de gênero e os direitos das mulheres. Em sua revisão, Khalifa e Scarparo (2020) identificam que experiências de OSG têm contribuído para: (i) a promoção de políticas mais equitativas, ao expor lacunas e sugerir estratégias para incluir a dimensão de gênero nas prioridades governamentais; e (ii) a capacitação de atores sociais, fortalecendo a atuação de ONGs, da sociedade civil e de parlamentares por meio de treinamentos e difusão de conhecimento em análise orçamentária.

Stotsky (2016) ressalta, contudo, a dificuldade de estabelecer uma relação de causa e efeito direta entre a adoção do OSG e mudanças nas políticas fiscais, em razão da complexidade dos processos de decisão orçamentária. Ainda assim, há correlações positivas. Nos casos da Índia e México, por exemplo, foi possível observar alterações substanciais em áreas fundamentais, como educação, saúde e infraestrutura, associadas à elaboração de orçamentos com perspectiva de gênero. Em outros contextos, como Áustria e Equador, iniciativas de OSG

resultaram principalmente em aperfeiçoamento de mecanismos de prestação de contas e transparência. A efetividade dessas iniciativas parece ser maior quando elas contam com apoio de quadros do alto escalão do Poder Executivo, em particular do Ministério da Fazenda (casos da Ruanda, Uganda e o estado indiano de Kerala), bem como suporte do Legislativo, de comitês parlamentares e de organizações não governamentais (Stotsky, 2016).

Além disso, atores não estatais desempenham papel crucial. Em países como África do Sul e Tanzânia, ONGs, universidades e movimentos sociais foram catalisadores de debates e análises sobre equidade de gênero nos orçamentos, embora, sem o envolvimento institucional do governo, tais esforços tenham encontrado limites para prosperar (Stotsky, 2016). Nesse sentido, Sharp e Broomhill (2011) concluem que, para que as iniciativas de OSG sejam efetivas, é imprescindível criar e manter “espaços de contestação” tanto dentro quanto fora do governo, assegurando maior envolvimento da sociedade civil e de agentes políticos na concepção e no acompanhamento do orçamento. A consolidação do OSG requer então não apenas embasamento técnico, mas também apoio político, transparência institucional e participação ativa de diferentes segmentos sociais, de modo a manter a pauta de gênero como prioridade no debate orçamentário.

É importante destacar, ainda, que o impacto positivo de iniciativas de OSG pode se refletir em toda a sociedade. Considerando, por exemplo, que as mulheres correspondem a mais da metade da população brasileira, chefiam quase metade dos domicílios (IBGE, 2023a) e são as principais cuidadoras de crianças e jovens (IBGE, 2023b), as políticas voltadas a elas têm potencial para reverberar de forma universal no país, afetando outras faixas etárias e grupos sociais e gerando impactos estruturais.

No entanto, para alcançar resultados significativos em análises orçamentárias com perspectiva de gênero, é necessário garantir precisão na coleta de dados e acessibilidade do conteúdo formulado, de modo a alcançar um público amplo. Além disso, destaca-se a importância de que a análise seja realizada em momento oportuno, quando haja oportunidade de influenciar políticas públicas (Renzio, 2007).

Em síntese, o Orçamento Sensível a Gênero (OSG) se apresenta como uma estratégia relevante para tornar as políticas públicas mais equitativas, transparentes e inclusivas em relação a gênero. Tanto no contexto internacional quanto no brasileiro, a implementação de iniciativas de OSG vem demonstrando potencial para corrigir assimetrias históricas e promover o engajamento da sociedade civil na elaboração, monitoramento e avaliação das prioridades governamentais. Contudo, seu sucesso depende não apenas de metodologias adequadas, mas

também de apoio político, acesso a dados desagregados, participação cidadã e compromisso dos tomadores de decisão.

No capítulo seguinte, será apresentada a análise do Orçamento Mulher do Município Rio de Janeiro, construída no âmbito desta dissertação, que ilustra como o arcabouço teórico aqui discutido pode orientar a identificação e a avaliação de programas e ações orçamentárias sensíveis à questão de gênero no contexto municipal.

4. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES: o caso do município do Rio de Janeiro

Considerando a literatura sobre análise orçamentária com viés socioeconômico e as experiências de OSG apresentadas anteriormente, este capítulo se propõe investigar a existência e a execução de políticas públicas para a população feminina no orçamento público municipal do Rio de Janeiro, de 2010 a 2024. Segundo as delimitações propostas por Nolan (2014), a análise elaborada é focada em um grupo específico – o de mulheres – e examina o aspecto orçamentário pelo lado das despesas, a nível local, de forma dinâmica, comparando o valor previsto com o executado.

4.1 Metodologia

Com base no método proposto por Garson (2018), a coleta dos dados orçamentários para elaboração do Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ) se iniciou pelo exame dos instrumentos de planejamento e orçamento pertinentes, neste caso, os PPAs municipais, para possibilitar a identificação das políticas para mulheres retratadas no orçamento, seguida da quantificação do gasto, através da análise de documentos de execução orçamentária. Vale destacar que o recorte temporal de 2010 a 2024 foi definido para abranger o maior número de anos possível e enriquecer a análise, considerando que, antes de 2010, as informações eram publicadas em formato distinto, o que dificultaria comparações. Já a escolha pelo recorte do município do Rio de Janeiro se justifica pela ampla experiência prévia desta pesquisadora com a coleta e análise de dados neste âmbito.

Os critérios para seleção dos programas e ações a serem considerados foram inspirados na metodologia utilizada para elaboração do Orçamento Mulher da União pelo CFEMEA. Os PPAs referentes aos exercícios de 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025 foram cuidadosamente analisados de forma a selecionar os programas e ações que apresentassem atendimento à mulher no seu objetivo geral ou no objetivo específico de alguma de suas ações. Também foram destacados programas e ações que representem expansão da educação infantil, do estudo em tempo integral e da oferta de serviços públicos em geral para a primeira infância, as chamadas políticas de “desfamiliarização” (Esping-Andersen, 1999). Tais políticas foram incluídas na análise dado que possibilitam um repasse do trabalho de cuidado de mulheres com filhos para o Estado, reduzindo sua carga horária de trabalho não pago e potencialmente aumentando sua qualidade de vida.

Nos casos em que o atendimento à mulher estivesse descrito no objetivo geral do programa, esse foi considerado em sua totalidade para o estudo. Por outro lado, em casos nos quais o atendimento à mulher não constasse no objetivo geral de respectivo programa, mas estivesse presente no objetivo específico de alguma de suas ações, foi considerada apenas a respectiva ação. Destaca-se que, embora a classificação funcional da despesa orçamentária facilite a realização de comparações ao longo do tempo e entre países, a classificação por programas orçamentários permite que a estrutura das despesas reflita de forma mais próxima os objetivos políticos específicos de cada localidade, traçando um vínculo, ainda que imperfeito, entre as despesas, os objetivos e, em última instância, os resultados alcançados (Lindelov, 2002).

Uma vez mapeados os programas e ações a serem considerados, o próximo passo foi a coleta dos valores de despesa programada e executada, conduzida a partir da análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de cada ano, das Prestações de Contas e dos dados abertos do portal Contas Rio. A análise da execução orçamentária foi realizada a partir da dotação inicial, que representa a despesa inicialmente prevista na LOA, e do montante liquidado, visto que o estágio da liquidação representa a efetiva entrega de um bem ou serviço à população.

Os valores liquidados foram retirados das planilhas disponibilizadas na aba Dados Abertos do portal Contas Rio. As dotações iniciais para os exercícios de 2012 a 2024 foram coletadas das respectivas LOAs, enquanto as dos exercícios de 2010 e 2011 foram retiradas da Prestação de Contas Anual, dada a falta de disponibilização das LOAs completas para esses anos no site da Prefeitura. Já os valores da despesa total do Município foram coletados no anexo Balanço Orçamentário dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) para os respectivos exercícios, levando-se em consideração a despesa orçamentária total, exceto despesas intraorçamentárias. Todos os dados para os anos de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do mês de dezembro de 2024, com base em dados do Ipea (Ipea, 2024a), para permitir a comparação.

Após a coleta inicial, os dados foram consolidados e organizados de forma a produzir um relatório de OSG que avalia a evolução do gasto ao longo do período determinado, levando-se em conta a variação do esforço orçamentário empregado nessas políticas, e a composição das despesas orçamentárias com políticas para mulheres entre eixos temáticos pré-definidos (Programas Específicos para Mulheres; Assistência Social e Garantia de Direitos; Educação; e Saúde).

Em relação às métricas utilizadas pelo poder público para aferição e monitoramento dos resultados das políticas voltadas às mulheres, foram analisados os Relatórios de Gestão e

Avaliação do PPA para os anos de 2010 a 2023³, coletando-se os valores esperados e efetivamente atingidos para cada um dos indicadores vinculados aos programas considerados na íntegra na composição do OM/MRJ. A partir dos mesmos relatórios, também foram coletados dados acerca das metas físicas executadas anualmente nos produtos associados às ações do OM/MRJ que apresentavam discriminação da execução por Área de Planejamento (AP), de forma a revelar a distribuição territorial da provisão de bens e serviços públicos no que concerne às políticas para mulheres.

Com esse conjunto metodológico, buscou-se compreender não apenas a quantidade de recursos destinados às mulheres, mas também o grau de cumprimento das metas e a distribuição espacial das políticas, compondo, assim, uma visão mais completa do Orçamento Mulher no município.

4.2 Seleção e apresentação dos programas e ações orçamentárias

A pesquisa das políticas para mulheres presentes no orçamento do município do Rio de Janeiro foi realizada utilizando os programas e ações orçamentárias como instrumentos centrais. Foram analisados os anexos de programas e ações por áreas de resultado dos PPAs correspondentes ao período de 2010 a 2013, 2014 a 2017, 2018 a 2021 e 2022 a 2025, e selecionados os programas e ações que apresentavam atendimento à mulher nos seus objetivos (objetivo geral, no caso dos programas, e objetivo específicos, no caso das ações). Também foram destacados programas que representavam políticas de expansão da educação infantil, do estudo em tempo integral e da oferta de serviços públicos em geral para a primeira infância, os quais possibilitam um repasse do trabalho de cuidado de mulheres com filhos para o Estado.

Ao todo, foram considerados 9 programas na íntegra e 29 ações pontuais para o intervalo de 2010 a 2024. Dos programas considerados na íntegra, dois merecem destaque por serem os únicos voltados integralmente para atender à população feminina do município. São eles o programa *Atenção à Mulher*, presente no PPA 2018-2021, e o programa *Mulheres e Equidade de Gênero*, presente no PPA 2022-2025. Eles compõem, no âmbito deste trabalho, o eixo denominado Programas Específicos para Mulheres. Ambos possuem ações relacionadas ao combate à violência contra a mulher e à garantia de direitos, conforme exposto na tabela 1.

³ O Relatório de Gestão e Avaliação correspondente ao ano de 2024 ainda não se encontrava disponível durante o desenvolvimento deste trabalho.

Tabela 1 - Programas Específicos para Mulheres e suas ações

PPA	Programa	Objetivo Geral	Ações	Objetivo Específico
2018-2021	ATENÇÃO À MULHER	Desenvolver políticas públicas para a redução de todas as formas de discriminação contra as mulheres, visando a igualdade de direitos, o fortalecimento da cidadania e da autoestima	ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CODIM RIO	Realizar ações sistemáticas do Conselho, especificamente conferências municipais e demais necessidades para zelar pelo cumprimento da Lei Municipal nº 1.304/2015, que institui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro
			ATENDIMENTO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA E DE OUTRAS CONDUTAS OU AMEAÇAS TIPIFICADAS COMO CRIMES	Promover ações de prevenção, proteção e combate à violência
			IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADOS À GARANTIA DA IGUALDADE, DIREITOS E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA	Promover ações de cunho informativo que gerem conhecimento, contribuindo para o fortalecimento da mulher no que se refere à garantia de direitos e de oportunidades e ações de capacitação profissional e incentivo ao empreendedorismo com vistas a ampliar a inserção no mercado de trabalho
2022-2025	MULHERES E EQUIDADE DE GÊNERO	Fomentar a promoção de direitos, da cidadania e da autonomia econômica das mulheres cariocas por meio de políticas públicas específicas que estimulem as diversidades em instituições públicas e privadas	ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES	Elaborar políticas públicas para promover e garantir os direitos das mulheres
			PROGRAMA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICÍDIO - EL 1706/22	Estabelece, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, o Programa Municipal de Enfrentamento ao Feminicídio

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025.

Os demais programas e ações identificados foram divididos em três grandes eixos temáticos: Assistência Social e Garantia de Direitos, Educação e Saúde.

Dentre os programas considerados na íntegra, houve uma diferenciação na forma de apresentação das informações. No caso dos Programas Específicos para Mulheres, todas as ações que os compõem foram detalhadas na tabela 1. Essa escolha se deve ao fato de que esses programas possuem um foco exclusivo nas políticas de gênero, tornando relevante a apresentação de suas ações internas para evidenciar quais frentes de atuação contemplam.

Já nos demais eixos, de Assistência Social e Garantia de Direitos, Educação e Saúde, optou-se por uma abordagem mais sintética. Ainda que alguns programas nestes eixos tenham sido considerados na íntegra, eles não são inteiramente dedicados à população feminina, mas sim a públicos mais amplos. Detalhar todas as ações nesses casos tornaria as tabelas excessivamente extensas sem necessariamente agregar novas informações significativas para o objetivo da análise. Dessa forma, apenas as ações específicas consideradas – isto é, aquelas selecionadas pois apresentavam atendimento à mulher ou expansão dos serviços públicos destinados à primeira infância nos seus objetivos específicos, ainda que isso não estivesse explicitado no objetivo geral do programa – foram destacadas nas tabelas desses eixos.

O eixo Assistência Social e Garantia de Direitos foi o que apresentou maior quantidade de políticas para mulheres identificadas no orçamento, sendo considerados três programas na íntegra e 12 ações específicas, exibidos na tabela 2. Entre os programas considerados, dois foram selecionados por prever atendimento a mulheres, sobretudo gestantes, diretamente no seu objetivo geral (*Primeira Infância Carioca* e *Cartão Família Carioca*) e um por visar a expansão dos serviços públicos destinados a crianças (*Rio Criança Maravilhosa*).

Já as ações específicas refletem políticas de combate à violência contra a mulher, garantia de cidadania, transferência de renda e capacitação visando autonomia financeira. São contempladas ainda ações que visam a manutenção de atividades de instituições municipais ligadas à promoção dos direitos das mulheres, sendo elas a Coordenadoria Especial de Promoção da Política para Igualdade de Gênero (CEPIG) e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CODIM), e a implementação de equipamentos para atendimento ao público feminino, incluindo novas unidades da Casa da Mulher Carioca e de Centros Especializados De Atendimento À Mulher (CEAMs).

Vale destacar que a ação *Monitoramento de Trânsito* foi selecionada devido à menção de “combate ao assédio de mulheres no transporte público” no objetivo geral do programa

Trânsito e Transporte Seguros, ao qual a ação pertence. Nesse caso, optou-se por considerar apenas a ação que apresentava mais relação com a menção destacada anteriormente, e não o programa na íntegra, dada sua ampla abrangência, englobando muitas ações que em nada se relacionam com políticas para mulheres.

Tabela 2 - Programas e ações do eixo Assistência Social e Garantia de Direitos

PPA(s)	Programa	Objetivo Geral	Ação Específica	Objetivo Específico
2010-2013	PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	Implementar e consolidar a política municipal de assistência social, construindo mecanismos de inserção da população nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais por meio de ações intersetoriais e intergovernamentais	CEPIG - RELAÇÕES DE IGUALDADE DE GÊNERO	Promover a melhoria da qualidade de vida da população feminina e garantir a equidade de gênero, rompendo o ciclo de violência doméstica, intrafamiliar, violência contra a mulher em situação de alto risco e violência de gênero
2010-2013	RIO CRIANÇA MARAVILHOSA	Expandir e melhorar a qualidade dos serviços integrados oferecidos as crianças (idade de 0 a 5 anos e 11 meses) de famílias de baixa renda, incluindo crianças com necessidades especiais. Estes serviços abrangem educação, saúde, assistência social e trabalho oferecidos pela rede de instituições governamentais e não governamentais	Foi considerado o programa completo	-
2010-2013; 2014-2017; 2018-2021	CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA	Diminuir a incidência de pobreza extrema na cidade, reduzir a evasão e melhorar o desempenho escolar das crianças em idade escolar das famílias beneficiadas e reduzir a mortalidade materna e infantil	Foi considerado o programa completo	-

2014-2017	DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	Promover ações integradas para superação da pobreza e iniquidade, potencializar benefícios de segurança de renda com ações de combate a reprodução intergeracional da pobreza, fortalecer a articulação intersectorial para ampliação da cidadania e conquista da autonomia, qualificar os serviços de atendimento psicossocial de usuários de substâncias psicoativas, prevenir e reduzir a violação de direitos promovendo políticas de proteção social e garantia de direitos e incrementando a cultura de paz	ATIVIDADES NAS RELAÇÕES DE IGUALDADE DE GÊNERO	Reforçar a cidadania da mulher através do acesso à documentação civil e da conscientização sobre seus direitos. Capacitar as mulheres, buscando sua autonomia econômica e financeira. Prevenir e combater a violência contra a mulher. Apoiar programas de saúde, educação, cultura, dentre outros, visando o desenvolvimento integral da mulher carioca
			PROJETO DE INVESTIMENTOS PARA AMPLIAÇÃO DOS CENTROS DE ATENDIMENTO A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA - EL 6025/17	Promover políticas públicas para as mulheres vítimas de violência
			PROJETO DE INVESTIMENTOS PARA AMPLIAÇÃO DOS CENTROS DE ATENDIMENTO A MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA - EL 6020/17	Promover o atendimento as mulheres vítimas de violência
			ATIVIDADES PARA INCLUSÃO SOCIAL DE MULHERES EM SITUAÇÃO PRISIONAL - EL 5688/17	Promover atividades que fomentem interesses as situações locais que envolvam mulheres privadas de liberdade e seus familiares, por meio de ações de educação socioambiental

2018-2021	PROTEÇÃO CIVIL DO CIDADÃO	Operar e coordenar as ações de defesa civil, com foco no fortalecimento institucional e nas ações preventivas, aumentando o número de vistorias, visando reduzir a ocorrência de emergências (desastres)	ATENDIMENTO AS MULHERES NEGRAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA E DE OUTRAS CONDUTAS OU AMEACAS TIPIFICADAS COMO CRIMES - EL 2897/20	Promover núcleos de receptividades e atendimento as mulheres negras, com objetivo de desenvolver um conjunto de políticas públicas de caráter definitivo que tenha o real compromisso em atender essa parcela da população
2018-2021; 2022-2025	PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA	Realizar, no âmbito da Assistência Social, o acompanhamento familiar de gestantes e crianças de 0 a 6 anos, de forma integrada com as Secretarias de Saúde e de Educação, priorizando as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, nos territórios de maior concentração deste público, visando oferecer as condições favoráveis para o pleno desenvolvimento infantil e a redução das desigualdades sociais	Foi considerado o programa completo	-
2022-2025	COMBATE A POBREZA E FOME	Ampliar a oferta de serviços de assistência social para a população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, priorizando a qualificação e a padronização dos equipamentos, em conformidade com a legislação existente	TRANSE- RÊNCIA DE RENDA DIRETA NO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO* <i>*Equivalente ao Cartão Família Carioca</i>	Implantar o Programa de Transferência de Renda Municipal Cartão Família Carioca - Carioquinha, com o objetivo de mitigar os impactos da fome para as famílias cariocas inseridas na base do Cadastro Único, em situação de extrema pobreza, com cadastro atualizado nos últimos 24 meses e que possuam crianças na faixa etária de 0 a 6 anos.

2022-2025	CIDADE SEGURA PARA JOVENS, NEGROS, MULHERES E LGBTQIA+	Criar e implementar políticas para mitigação das violências institucionais contra jovens, negros, mulheres e LGBTQIA+ comprometidas com atenção as vítimas e aos danos produzidos pelas violações de direitos, com ações que promovam mudanças institucionais atreladas as garantias de não repetição e responsabilização dos agentes perpetradores de violações	ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CODIM RIO	Realizar ações sistemáticas do Conselho, especificamente conferências municipais e demais necessidades para zelar pelo cumprimento da Lei Municipal No 1.304/2015, que institui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade do Rio de Janeiro
			CONSTRUÇÃO DE CASA DA MULHER CARIOCA - EL 0824/22	Construir novas unidades de Casa da Mulher Carioca
			IMPLEMENTAÇÃO DE CASAS DA MULHER CARIOCA E DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO À MULHER - CEAMS	Implementar equipamentos que atuem na promoção de direitos e na prevenção, combate e enfrentamento as violências contra as mulheres
			PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO A TODAS AS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES	Promover ações de prevenção e de enfrentamento a todas as formas de violências contra as mulheres
2022-2025	TRÂNSITO E TRANSPORTE SEGUROS	Garantir a segurança no transporte público e no trânsito da cidade a todos os usuários, adotando políticas estruturais voltadas a redução de acidentes com mortes no transito, bem como a priorização de modos ativos de transporte e a fiscalização e monitoramento das estações do BRT para respostas rápidas e efetivas no combate ao	MONITORAMENTO DE TRÂNSITO	Expandir e qualificar as áreas de apoio operacional

		assédio de mulheres no transporte público.		
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025.

O eixo Educação, por sua vez, é composto por quatro programas na íntegra e seis ações específicas, que contemplam tanto a ampliação da cobertura do ensino infantil, com construção de creches e espaços de desenvolvimento infantil, quanto a expansão do ensino em tempo integral (Tabela 3). Todos foram selecionados devido ao seu potencial para reduzir a ampla carga de tarefas de cuidado atribuída às pessoas com filhos a qual, conforme constatado nos anteriormente, recai principalmente ou até exclusivamente sobre as mulheres.

Tabela 3 - Programas e ações do eixo Educação

PPA(s)	Programa	Objetivo Geral	Ação Específica	Objetivo Específico
2010-2013	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Ampliar a cobertura, melhorar a qualidade da educação infantil e buscar novas alternativas para a gestão das creches	Foi considerado o programa completo	-
2010-2013; 2014-2017	FÁBRICA DE ESCOLAS	Adotar o padrão de turno único de ensino nas escolas municipais e dar continuidade a ampliação do atendimento no ensino infantil visando a melhoria na qualidade do ensino público, com alcance de níveis de desempenho equivalentes aos dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e	Foi considerado o programa completo	-

		adequação a legislação carioca		
2018-2021	CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	Ampliar o número de vagas em creches e pré-escolas e otimizar a infraestrutura existente, por meio de parcerias público-privadas, que contemplarão investimentos para a construção e manutenção das unidades	Foi considerado o programa completo	-
2018-2021	RIO ESCOLA INTEGRAL	Expandir o ensino em tempo integral para os alunos da Rede Municipal garantindo currículo e aprendizagem adequados, atrativos e inovadores para cada etapa de seu desenvolvimento	Foi considerado o programa completo	-
2018-2021; 2022-2025	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCAÇÃO	Ampliar a capacidade de atendimento a população, na idade escolar, mantendo atualizada a infraestrutura física, organizacional e tecnológica adequada a um ensino de qualidade	CONSTRUÇÃO DE CRECHE MUNICIPAL - EL 3199/22	Construir uma creche municipal na Rua Pao de Açúcar, no Bairro de Rocha Miranda
			CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL - EDI, NA AP-5 DA ZONA OESTE - EL 1690/20	Implantar Espaços de Desenvolvimento Infantil - EDI na AP-5 da Zona Oeste
			CONSTRUÇÃO DE CRECHE MUNICIPAL NA AP3 - EL 1204/20	Construir uma creche municipal na Rua Pao de Açúcar, no bairro de Rocha Miranda
2022-2025	RENOVAÇÃO DAS ESCOLAS CARIOCAS	Promover equidade, implementando um modelo de escola em tempo integral, inclusiva e inovadora nos	CONSTRUÇÃO, RECONSTRUÇÃO, IMPLANTAÇÃO E REFORMA DE UNIDADES DA EDUCAÇÃO	Reformar e ampliar as Unidades de Educação Infantil da Rede Pública Municipal

		territórios sociais, ampliar acessos a creche e expandir reformas e obras, melhorando as condições de infraestrutura das escolas	INFANTIL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO	
			CRECHES	Ampliar o acesso as creches
			EDUCAÇÃO INTEGRAL	Promover equidade implementando um modelo de escola em tempo integral, inclusiva e inovadora nos territórios sociais

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025.

Por fim, o eixo Saúde é composto por 11 ações específicas, todas relacionadas à promoção da saúde da mulher, principalmente, de mães e gestantes (Tabela 4). O programa *Atenção Hospitalar* é notório por ser o único da seleção para o Orçamento Mulher municipal que esteve presente em todos os PPAs analisados, ainda que sofrendo pequenos ajustes de nome. O programa foi de se chamar *Atenção Ambulatorial Especializada e Hospitalar*, no período 2010 a 2013, para *Atenção Hospitalar*, de 2014 a 2018, e, finalmente, *Atenção Hospitalar e Maternidade*, no PPA 2022-2025, nomenclatura que dá mais destaque para a questão de atendimento a mulheres embutida no desenho do programa.

Tabela 4 - Programas e ações do eixo Saúde

PPA(s)	Programa	Objetivo Geral	Ação Específica	Objetivo Específico
2010-2013; 2014-2017	AÇÕES E PROGRAMAS DE SAÚDE E LINHAS DE CUIDADO	Promover a assistência à saúde e a prevenção aos agravos e às doenças na população, com ênfase na estratégia da Saúde da Família	AÇÕES DE ATENÇÃO INTEGRAL AOS CICLOS DE VIDA E GÊNERO	Promover a saúde, prevenir e controlar agravos relacionados aos ciclos de vida e aos gêneros
2010-2013; 2014-2017; 2018-2021; 2022-2025	ATENÇÃO HOSPITALAR/ ATENÇÃO AMBULATORIAL ESPECIALIZADA E HOSPITALAR/ ATENÇÃO	Garantir os insumos adequados a rede hospitalar, custear os investimentos em infraestrutura e	AÇÕES DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À MORTALIDADE MATERNA - EL 1710/22	Implementar ações de prevenção e enfrentamento a mortalidade materna no Município do Rio de Janeiro.

	<p>HOSPITALAR E MATERNIDADE</p>	<p>as ações relacionadas ao acesso da população aos serviços de saúde hospitalar, além de investir na qualificação do atendimento das unidades, organizando e ampliando a oferta dos serviços prestados</p>	<p>AMPLIAÇÃO E REFORMA DO HOSPITAL PAULINO WERNECK - AP-3 - EL 3552/22</p>	<p>Obras de reforma, ampliação e adequação do Hospital Municipal Paulino Werneck, localizado na Estrada da Cacuia, 745 - Ilha do Governador, na XX R.A, com o objetivo de prover de infraestrutura necessária para implantação da Maternidade e Centro Especializado na Saúde da Mulher, de modo a garantir o acesso da população aos serviços de saúde hospitalar, além de investir na qualificação do atendimento das unidades, organizando e ampliando a oferta dos serviços prestados pelo poder público a população</p>
			<p>ATENÇÃO EM SAÚDE PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA SEXUAL - EL 0160/18</p>	<p>Garantir o atendimento em saúde para pessoas em situação de violência sexual, através da pactuação local e consolidação de fluxos entre saúde e segurança pública, para ampliação da oferta de serviços de acolhimento e de procedimentos de registro de informações e coleta de vestígios nas unidades da rede de saúde</p>
			<p>CEGONHA CARIOCA</p>	<p>Favorecer o acesso das gestantes a assistência pré-natal, garantindo a vinculação destas com a maternidade de referência. Garantir o transporte da gestante a maternidade através</p>

				da ambulância e manter a qualificação do acolhimento e classificação de risco nas maternidades
			CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE MATERNIDADES - EL 0159/18	Realizar obras de construção, reforma e/ou adequação de maternidades
			CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE MATERNIDADES - EL 1709/22	Realizar obras de construção, reforma e/ou adequação de maternidades
			MANUTENÇÃO DO CUSTEIO DAS MATERNIDADES	Manter a adequada capacidade de funcionamento das Maternidades, através da aquisição de insumos e de equipamentos e da contratação de serviços continuados
			PRE-HOSPITALAR MOVEL - CEGONHA CARIOCA	Implantar, junto com o saúde presente, o serviço de ambulância para atendimento das gestantes nas unidades da AP 3.2 e AP 5.3.
			PROJETOS DE INVESTIMENTOS EM MATERNIDADES - EL 5671/17	Promover dignidade da pessoa humana
			REFORMA DE HOSPITAL NA AP 3.7 - EL 5440/17	Reformar o Hospital Paulino Werneck, localizado na Ilha do Governador, XX Região Administrativa, destinando ao menos um setor para maternidade

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025.

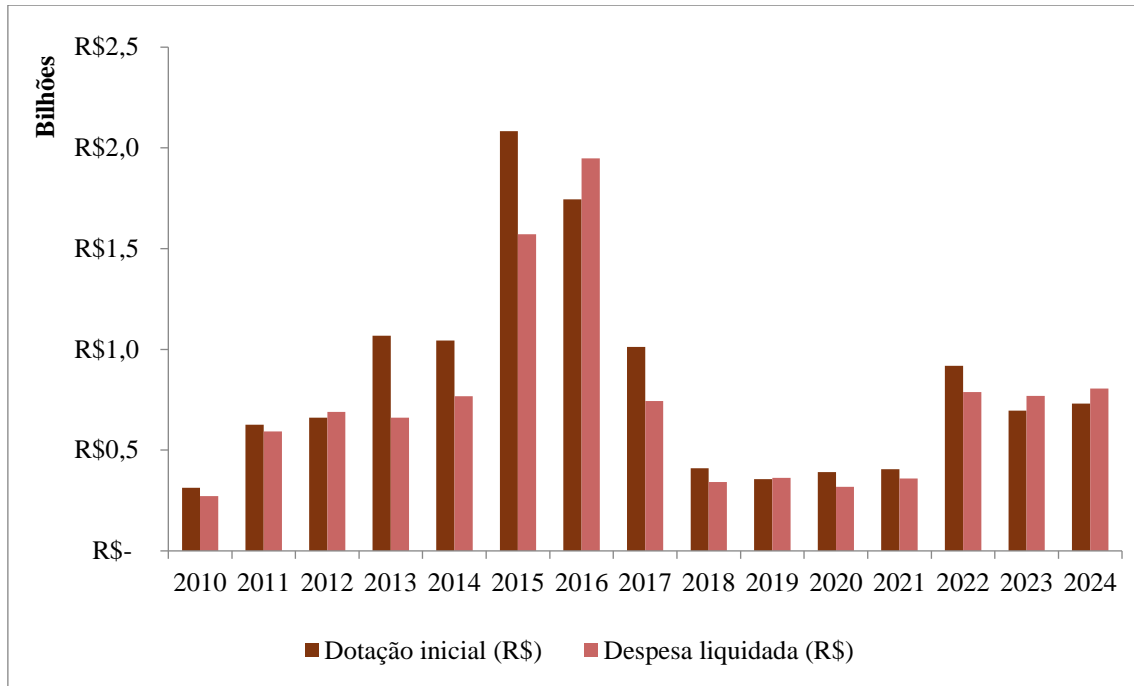
Também é válido mencionar duas ações que, apesar de não representarem atendimento à mulher no seu objetivo específico, caminham no sentido da promoção da igualdade de gênero. No PPA referente aos exercícios de 2018 a 2021 foi instituída por emenda legislativa no

programa *Melhoria da Educação Carioca* uma ação que prevê a distribuição de materiais gráficos e didáticos para atividades pedagógicas de combate ao machismo nas escolas. Ademais, o programa *Gestão, Difusão, Preservação e Democratização da Política Cultural*, presente no PPA 2010-2013, conta com uma ação de apoio à organização do dia municipal da mulher negra, latino-americana e caribenha, também instituída por emenda legislativa.

Dada a descrição dos programas e ações selecionados e de seus objetivos, será apresentada a seguir a execução orçamentária do que pode ser chamado de Orçamento Mulher do Município do Rio de Janeiro (OM/MRJ), analisando a evolução do gasto no período analisado, a diferença entre a despesa programada e a executada, o peso no dispêndio total do Município e a distribuição da despesa entre os eixos designados.

4.3 Análise do OM/MRJ

A análise da evolução do OM/MRJ, exposta no gráfico 1, demonstra um aumento significativo do gasto com políticas para mulheres a partir de 2014, seguido de forte declínio nos anos 2017 e 2018. Além de possíveis motivos políticos dada a renovação da administração municipal em 2017, a redução pode ser explicada pela queda da arrecadação municipal durante esse período, observada ao analisar os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) dos respectivos anos. A despesa voltou a se recuperar após a pandemia da covid-19, em 2022, porém sem retornar a atingir os patamares observados em 2015 e 2016, tanto em termos absolutos, quanto em relação ao percentual sobre a despesa total.

Gráfico 1 – Dotação inicial e despesa liquidada com OM/MRJ⁴

Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio, da Lei Orçamentária Anual 2012-2024 e da Prestação de Contas 2010-2011.

Durante o período correspondente ao PPA 2010-2013, a dotação inicial média anual foi de R\$ 667 milhões, ao passo que a despesa liquidada média atingiu R\$ 554 milhões. Para o PPA 2014-2017, esses valores chegaram a R\$ 1,5 bilhão (dotação) e R\$ 1,3 bilhão (liquidação). Já no PPA 2018-2021, a dotação média anual ficou em R\$ 390 milhões, enquanto a liquidação média atingiu R\$ 345 milhões. Por fim, no período do PPA 2022-2025, verificou-se uma dotação inicial média de R\$ 782 milhões e uma despesa liquidada média de R\$ 788 milhões, considerando dados até dezembro de 2024.

Ao comparar a despesa de fato executada com o valor inicialmente previsto no orçamento, é possível avaliar o nível de comprometimento do Estado em realizar direitos subjacentes a execução de determinadas políticas públicas (ACNUDH, 2009). Nesse horizonte, observa-se que o menor percentual executado (percentual da despesa que foi liquidado em relação à dotação inicial) da série histórica se deu no período com maior valor liquidado, isto é, de 2014 a 2017.

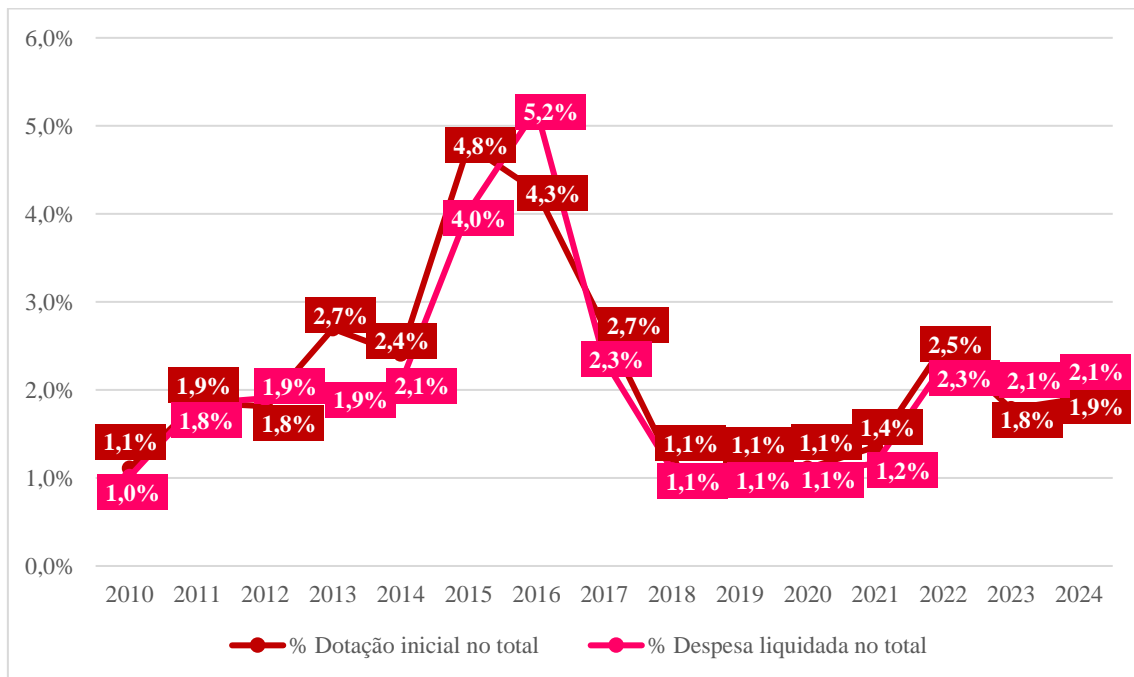
Apesar da presença de anos nos quais a execução ultrapassou a dotação inicial devido à abertura de créditos adicionais, o montante liquidado foi menor do que o inicialmente previsto

⁴ Os dados de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o IPCA de dezembro de 2024 (Ipea, 2024a).

em 10 dos 15 exercícios analisados. Isso significa que houve contingenciamentos na despesa com políticas para mulheres ou que os recursos inicialmente dotados a elas foram realocados para outras áreas.

No gráfico 2, é possível observar o esforço orçamentário destinado ao OM/MRJ, isto é, o percentual do gasto orçamentário aplicado nos programas e ações selecionados em relação ao gasto orçamentário total (Oliveira e Magalhães, 2022). O peso do OM/MRJ em relação ao orçamento total se manteve relativamente baixo em todos os exercícios, a despeito de certas oscilações. Em média, a dotação inicial com políticas para mulheres entre os exercícios de 2010 e 2024 representou apenas 2,2% do total municipal, enquanto para a despesa liquidada, esse percentual foi de 2,1%.

Gráfico 2 – Peso do OM/MRJ em relação à dotação inicial total e a despesa liquidada total entre 2010 e 2024⁵



Fonte: Elaboração própria a partir de Balanço Orçamentário – Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2021 e Portal Contas Rio.

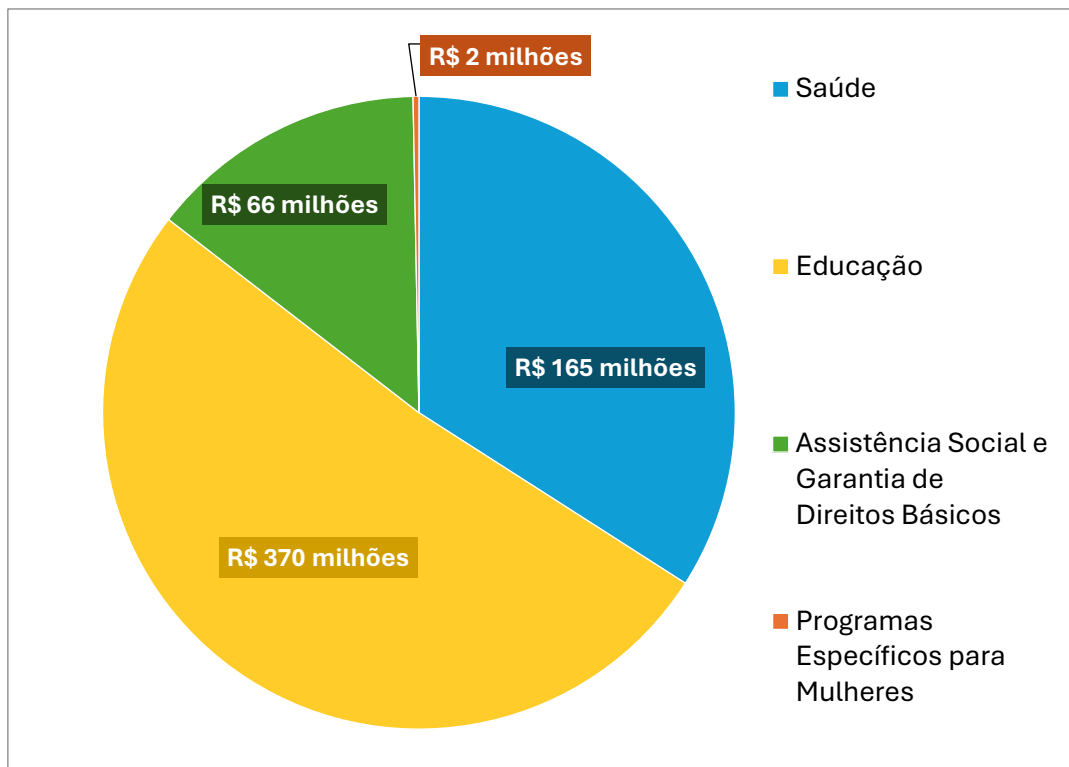
A avaliação do esforço orçamentário demonstra que a redução da despesa liquidada com políticas para mulheres a partir de 2017 foi mais do que proporcional à redução da despesa liquidada total. Entre 2015 e 2018, o montante liquidado no orçamento da cidade do Rio como um todo foi de R\$ 39 bilhões, maior valor da série analisada, para R\$ 31 bilhões, uma redução

⁵ Os dados de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o IPCA de dezembro de 2024 (Ipea, 2024a).

de 16%. Era esperado, portanto, que a despesa liquidada com o OM/MRJ também caísse durante esse período. Contudo, a queda registrada nesse caso foi de 82% (de R\$ 1,9 bilhão em 2016 para R\$ 341 milhões em 2018), mais de cinco vezes o percentual observado em relação ao orçamento total.

O gráfico 3 apresenta a composição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre os anos de 2010 e 2024. Os dados demonstram como a maior parte do gasto pode ser atribuída ao eixo Educação, seguido pelos eixos de Saúde e Assistência Social e Garantia de Direitos. A menor parcela da despesa, bem menos significativa que as demais, é atribuída aos Programas Específicos para Mulheres.

Gráfico 3 - Distribuição da despesa liquidada média do OM/MRJ entre 2010 e 2024 para os eixos definidos⁶



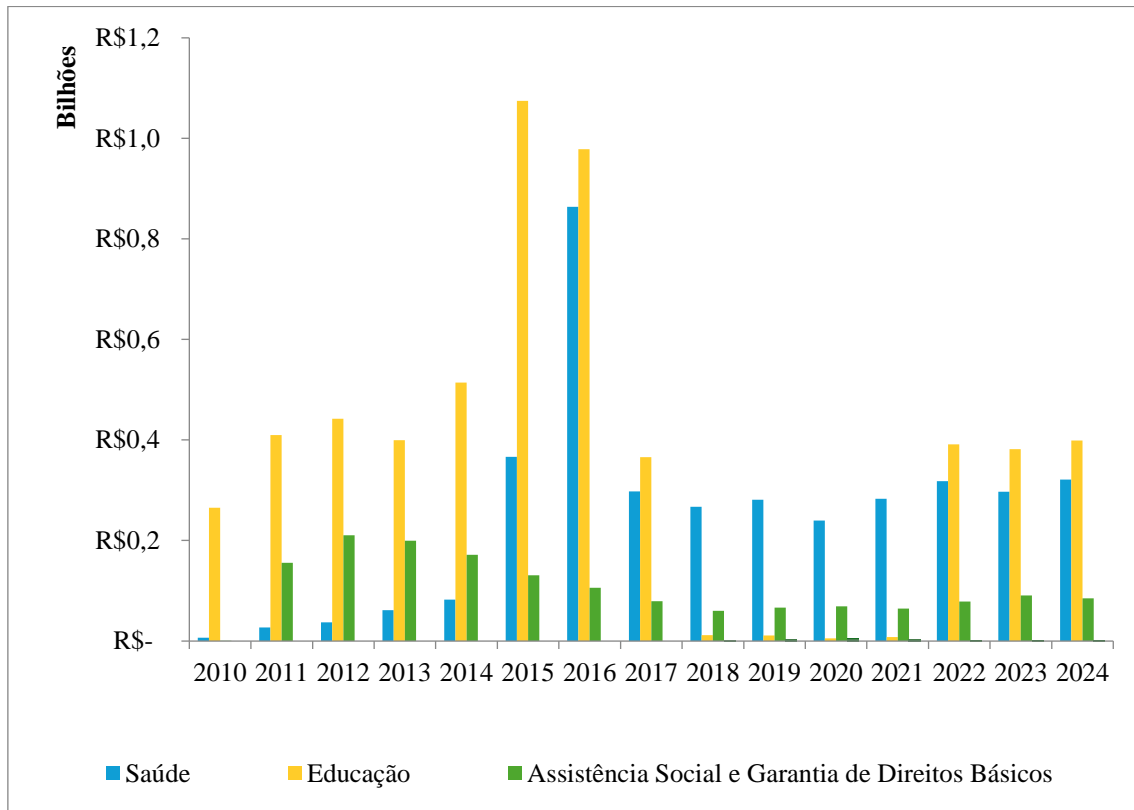
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal Contas Rio.

O gráfico 4 evidencia como a prevalência do eixo Educação é puxada principalmente pelos altos valores liquidados nesta área nos primeiros anos da série, sobretudo em 2015 e 2016. Contudo, a partir de 2017, o gasto do eixo cai drasticamente devido à redução do orçamento e posterior extinção, no PPA 2018-2021, do programa *Fábrica de Escolas*, que tinha como

⁶ Os dados de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o IPCA de dezembro de 2024 (Ipea, 2024a).

objetivo adotar o padrão de turno único de ensino nas escolas municipais e dar continuidade a ampliação do atendimento no ensino infantil. Nos anos de 2015 e 2016, o programa chegou a executar valores na casa de R\$ 1 bilhão.

Gráfico 4 – Despesa liquidada do OM/MRJ entre 2010 e 2024 para os eixos definidos⁷



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do portal Contas Rio.

No eixo Saúde, quase toda a execução se deu através das ações *Manutenção do Custeio das Maternidades e Cegonha Carioca*, que tiveram valores liquidados na casa das dezenas e centenas de milhões em todos os anos da série a partir de 2011. A ação *Ações de Atenção Integral aos Ciclos de Vida e Gênero* teve também valores liquidados entre 2010 e 2017, porém eles representaram apenas 0,5% do total executado no eixo durante esse período.

No eixo Assistência Social e Garantia de Direitos, destaca-se a execução de valores significativos em ações destinadas especificamente para mulheres, sobretudo a ação *Prevenção e Enfrentamento a Todas as Formas de Violência Contra Mulheres*, presente no último PPA e que teve valor executado de R\$ 61,1 milhões entre 2022 e 2024, mas podendo-se citar também a ação *Implementação de Casas da Mulher Carioca e de Centros Especializados de*

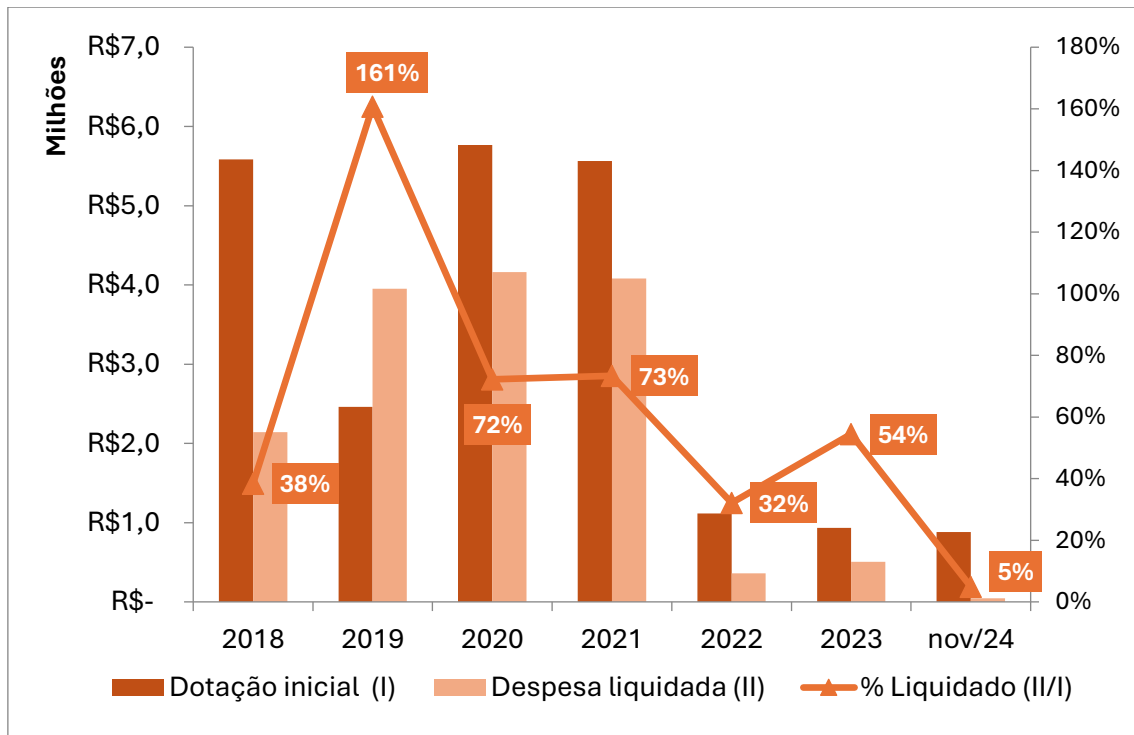
⁷ Os dados de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o IPCA de dezembro de 2024 (Ipea, 2024a).

Atendimento à Mulher – CEAMS, do mesmo PPA e com valor liquidado acumulado de R\$ 8,2 milhões, e *Atividades nas Relações de Igualdade de Gênero*, do PPA 2014-2017 e que teve despesa liquidada de R\$ 15,2 milhões nesse período. Contudo, a maior parte do montante executado nesse eixo vem do programa de transferência de renda *Cartão Família Carioca*, que teve valor liquidado médio anual de R\$ 105,4 milhões entre 2011 e 2024.

A despesa liquidada com Programas Específicos não pode ser visualizada no gráfico contendo os demais eixos devido a sua magnitude, consideravelmente inferior às demais. Considerando esse fato e a especial relevância desses programas para a análise do OM/MRJ, dado seu caráter especificamente voltado a mulheres, o gráfico 5 apresenta a evolução da dotação inicial e despesa liquidada nesse eixo.

Destaca-se como o fim do programa *Atenção à Mulher*, presente no PPA 2018-2021, e início do programa *Mulheres e Equidade de Gênero*, constante do PPA 2022-2025, resultaram em queda drástica nos recursos do eixo. Contudo, é importante fazer a ressalva de que despesas inicialmente incorporadas no programa *Atenção à Mulher* podem ter sido realocadas para outros programas/ações, e não extintas. Assim, essa queda não representa, necessariamente, a redução de recursos voltados para políticas específicas.

De fato, verifica-se que dos R\$ 14,34 milhões liquidados no programa *Atenção à Mulher* entre 2018 e 2021, R\$ 14,16 milhões foram executados através da ação *Atendimento As Mulheres Vítimas de Violência e de Outras Condutas ou Ameaças Tipificadas Como Crimes* e R\$ 181 mil através da ação *Implementação de Serviços Voltados a Garantia da Igualdade, Direitos e Fortalecimento da Cidadania*. Já no PPA seguinte, a questão do enfrentamento da violência contra a mulher foi abordada a partir do programa *Cidade Segura Para Jovens, Negros, Mulheres e LGBTQIA+*, que continha a ação *Prevenção e Enfrentamento a Todas as Formas de Violência Contra Mulheres*, incorporada no eixo Assistência Social e Garantia de Direitos e que teve execução orçamentária acumulada de R\$ 61 milhões entre 2022 e 2024. No mesmo período, foram liquidados R\$ 900 mil reais na ação *Elaboração de Políticas Públicas de Promoção dos Direitos das Mulheres*, presente no programa *Mulheres e Equidade*.

Gráfico 5 - Dotação inicial e despesa liquidada dos Programa Específicos entre 2018 e 2024⁸

Fonte: Elaboração própria a partir do portal Contas Rio e da Lei Orçamentária Anual 2018-2024

A execução orçamentária é especialmente baixa no caso dos Programas Específicos. O montante liquidado nesse eixo só se encontrou acima do previsto no ano de 2019, quando sua dotação inicial havia sido significativamente reduzida em relação ao exercício anterior. Por fim, cabe destacar como nenhuma das 16 ações identificadas nos PPAs analisados que foram provenientes de emendas legislativas – indicadas nas tabelas da seção com a sigla EL, seguida do número e ano da respectiva emenda – teve um real sequer executado. A baixa execução orçamentária em determinadas políticas tem relação direta com a disputa de poder em torno do orçamento, que será melhor discutida na seção seguinte.

4.4 Indicadores associados aos programas orçamentários selecionados

No modelo do orçamento-programa, indicadores devem ser associados aos programas orçamentários para possibilitar seu monitoramento e avaliação durante o período de vigência do PPA. Por meio deles, é possível medir resultados, aferindo a eficácia, a eficiência e a

⁸ Os dados de 2010 a 2023 foram inflacionados de acordo com o IPCA de dezembro de 2024 (Ipea, 2024a).

efetividade das ações implementadas pelo poder público. Logo, a análise desses indicadores é útil para verificar se os programas conseguem alcançar os objetivos a que se propõe. A Tabela 5 apresenta um resumo dos principais indicadores associados aos programas selecionados para compor o OM/MRJ, divididos nos eixos temáticos definidos anteriormente.

Tabela 5 – Indicadores associados aos programas orçamentários do OM/MRJ

Eixo	Nome do programa	Indicador(es) associado(s)
Programas Específicos para Mulheres	ATENÇÃO À MULHER	Número de mulheres atendidas nas ações para a garantia de direitos e oportunidades
		Número de mulheres vítimas de violência acompanhadas nas unidades especializadas da SUBPM
	MULHERES E EQUIDADE DE GÊNERO	Número de atendimentos a mulheres
Assistência Social e Garantia de Direitos	RIO CRIANÇA MARAVILHOSA	Índice de ampliação de vagas em creche
		Índice de ampliação de vagas em pré-escola
	PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA	Taxa de famílias em vulnerabilidade social atendidas - PAF
		Taxa de internação em crianças menores de 6 anos inscritas no programa Primeira Infância Carioca
	CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA	Taxa de indigência da população carioca
		Taxa de famílias beneficiadas - Cartão Família Carioca
Número de famílias inseridas no programa Cartão Família Carioca		
Educação	EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Índice de ampliação de vagas em creche
		Índice de ampliação de vagas em pré-escola
		Número de vagas criadas em creches públicas e conveniadas
		Número de vagas criadas em pré-escolas públicas

	FÁBRICA DE ESCOLAS	Taxa de alunos em tempo integral
		Número de vagas criadas na educação infantil a partir de janeiro de 2009
		Taxa de alunos oriundos da educação infantil municipal aprovados na prova de alfabetização
		Avaliação média dos projetos pedagógicos para a educação infantil
	CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	Número de matrículas nas creches
		Número de matrículas nas pré-escolas
	RIO ESCOLA INTEGRAL	Taxa de defasagem serie / idade- anos finais
		Taxa de aluno do ensino regular em tempo integral
		Taxa de microáreas atendidas em todos os segmentos

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e Avaliação dos Planos Plurianuais do Município do Rio de Janeiro (2010-2023).

Ao examinar os indicadores selecionados para medir os resultados alcançados pelos programas, algumas observações importantes se impõem. Inicialmente, destaca-se que diversos indicadores identificados são classificados como indicadores de esforço, especialmente aqueles associados aos programas específicos voltados às mulheres. Indicadores de esforço são aqueles relacionados a insumos e processos, refletindo essencialmente recursos alocados ou ações realizadas, tais como número de atendimentos ou quantidade de serviços ofertados. Embora relevantes para avaliar o comprometimento governamental, eles não são capazes de captar diretamente os resultados concretos ou os efeitos das políticas implementadas sobre a população-alvo. Os indicadores mais apropriados nesse caso são os indicadores de resultado e de impacto. Esses indicadores estão relacionados às consequências das políticas, permitindo mensurar o efeito dos produtos e serviços oferecidos através de determinado programa (Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2021).

A escolha dos indicadores para medição do atingimento dos objetivos do programa é particularmente evidente nos Programas Específicos para Mulheres. Por exemplo, o indicador *Número de mulheres atendidas nas ações para a garantia de direitos e oportunidades* revela

apenas a quantidade de atendimentos realizados, sem fornecer informações sobre a qualidade ou o impacto dessas ações sobre a vida das mulheres atendidas. Da mesma forma, o indicador relativo ao número de mulheres vítimas de violência acompanhadas pela Subsecretaria de Políticas para a Mulher (SUBPM), embora seja relevante como medida inicial de esforço, não permite avaliar diretamente a efetividade dos serviços no sentido de reduzir a reincidência da violência ou melhorar a segurança dessas mulheres.

Essas escolhas metodológicas trazem implicações para a análise e avaliação das políticas implementadas, podendo levar a interpretações equivocadas quanto à sua eficácia e importância relativa. Indicadores predominantemente de esforço podem superestimar o sucesso de determinados programas, ocultando a ausência de efeitos reais e significativos sobre as desigualdades de gênero.

Na tabela 6 é possível observar que, em todos os indicadores do eixo Programas Específicos para Mulheres, os valores atingidos foram significativamente superiores à meta fixada para o período relativo aos seus respectivos PPAs. Até mesmo o indicador *Número de atendimentos a mulheres*, associado ao programa *Mulheres e Equidade de Gênero* e que só tem valores contabilizados até 2023, dado que este é o último ano com Relatório de Gestão e Avaliação disponível no site da Prefeitura, excedeu em 69% a meta fixada já no segundo ano de vigência do PPA. Além da definição inadequada dos indicadores selecionados para monitorar os efeitos dos programas, esse resultado pode sugerir uma subestimação inicial das metas estabelecidas.

Tabela 6 – Índice esperado e atingido nos indicadores dos Programas Específicos para Mulheres

Indicador	Período	Índice esperado	Índice atingido⁹
Número de mulheres atendidas nas ações para a garantia de direitos e oportunidades	2018-2021	67.200	107.231
Número de mulheres vítimas de violência acompanhadas nas unidades especializadas da SUBPM	2018-2021	3.840	6.144
Número de atendimentos a mulheres	2022-2025	140.496	237.228

⁹ Para o indicador Número de atendimentos a mulheres, se refere ao valor registrado em 2023.

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Gestão e Avaliação dos Planos Plurianuais do Município do Rio de Janeiro (2010-2023).

A subestimação das metas estabelecidas parece ocorrer também em certos indicadores associados aos programas do eixo Educação, como no caso da *Taxa de alunos em tempo integral*, indicador vinculado ao programa *Fábrica de Escolas*. Embora o índice esperado tenha sido fixado em 17%, já em 2013 – primeiro ano de monitoramento disponível para esse indicador – o resultado real atingiu 19,5%, superando a meta. Nos anos seguintes, mesmo com o início de um novo PPA, o índice esperado permaneceu em 17%, enquanto os valores reais seguiram consistentemente acima desse patamar. Em 2017, último ano de vigência do programa, a taxa atingiu 33,7%, praticamente o dobro da meta estipulada. No mesmo programa, o indicador *Avaliação média dos projetos pedagógicos para a educação infantil* também ilustra possíveis metas subestimadas: embora o índice esperado tenha sido de 7,24, já em 2014 – primeiro ano com dados divulgados para esse índice – o resultado real atingiu 7,87, novamente superando a meta inicialmente projetada.

O indicador *Número de vagas criadas na educação infantil a partir de janeiro de 2009*, igualmente vinculado ao programa *Fábrica de Escolas* no PPA 2014-2017, suscita dúvidas não em relação às metas definidas, mas quanto à própria escolha do indicador. Como ele remete a um período bastante anterior ao PPA no qual está inserido, sua utilidade para monitorar a evolução recente da oferta de vagas é limitada, sugerindo que foi simplesmente reproduzido de um Plano anterior sem a devida atualização dos parâmetros.

Adicionalmente, durante a compilação dos dados, verificaram-se inconsistências preocupantes na divulgação das informações pelos órgãos públicos responsáveis. Um exemplo é a discrepância nos valores de 2010 para os indicadores *Índice de ampliação de vagas em creche* e o *Índice de ampliação de vagas em pré-escola*, medidos tanto no programa *Rio Criança Maravilhosa* quanto no programa *Expansão da Educação Infantil*. No primeiro, os números atingidos divulgados foram de 100 (creche) e 100 (pré-escola), enquanto no segundo, para os mesmos indicadores e mesmo ano, constam 123 (creche) e 83 (pré-escola). Em ambos os programas, os índices esperados eram os mesmos, 200 para creche e 109 para pré-escola.

No caso do programa *Expansão da Educação Infantil*, o Relatório de Gestão e Avaliação do ano correspondente traz uma justificativa oficial para o resultado abaixo do esperado no indicador de pré-escola – relacionada à mudança na data-base de acesso ao ensino fundamental no período. Já no *Rio Criança Maravilhosa*, não há qualquer esclarecimento semelhante, o que

sugere que as divergências podem ser originadas de falhas ou descuidos na consolidação das informações por parte do órgão responsável por este programa.

Outro exemplo de possível inconsistência foi identificado no programa *Cartão Família Carioca*, cujo indicador *Taxa de famílias beneficiadas* apresentou 111,3% no ano de 2020. Tendo em vista que a descrição do indicador e os valores fixados para o índice esperado sinalizam tratar-se da proporção de famílias inscritas no programa que efetivamente recebem o benefício, exceder 100% só faria sentido se houvesse concessão a pessoas não cadastradas. Isso sugere tanto uma possível falha na informação divulgada quanto, eventualmente, na própria condução da política pública. Quando não esclarecidas, inconsistências desse tipo comprometem a confiabilidade dos dados oficiais e dificultam a análise comparativa e a avaliação efetiva das políticas.

Apesar das inconsistências identificadas, a análise conjunta da execução orçamentária e da evolução dos indicadores ainda pode oferecer *insights* relevantes. No programa *Rio Escola Integral*, por exemplo, a redução do montante efetivamente liquidado ao longo dos anos (de R\$ 11,9 milhões em 2018 para R\$ 4,7 milhões em 2020) parece ter prejudicado o avanço no indicador *Taxa de aluno do ensino regular em tempo integral*. Enquanto a meta estabelecida era de 45% até 2021, os valores atingidos oscilaram entre 33% e 36%, sem alcançar o patamar esperado. A diminuição do orçamento pode, portanto, ter dificultado a expansão contínua do ensino em tempo integral na rede municipal.

No caso do programa *Primeira Infância Carioca*, nota-se significativa variação do valor liquidado: em 2018 e 2020, foram executados valores na cada de R\$ 2 milhões, mas em 2019 e 2022 não houve qualquer liquidação, e em 2021, ela foi de apenas R\$ 1,1 mil. Paralelamente, até 2021, o indicador vinculado ao programa, *Taxa de famílias em vulnerabilidade social atendidas – PAF* manteve-se em 0%, ainda que o índice esperado até 2021 fosse de 100%, levantando questionamentos sobre a efetividade da execução orçamentária ao longo desses anos e, novamente, sobre a precisão das informações fornecidas. A partir do PPA 2022-2025, o indicador associado ao programa foi substituído pela *Taxa de internação em crianças menores de 6 anos inscritas no programa*. Para 2022, quando não houve liquidação, o valor registrado ficou em 250 crianças a cada 100 mil; já em 2023, ano em que foram liquidados R\$ 173,9 mil, o número caiu para 21,6 crianças a cada 100 mil. Embora a execução em 2023 ainda seja consideravelmente baixa se comparada a outros programas, os dados sugerem uma possível correlação positiva entre o orçamento gasto e a melhora do indicador.

Já no programa *Cartão Família Carioca*, observa-se redução constante, entre 2014 e 2017, tanto no montante efetivamente liquidado (de R\$ 168,6 milhões para R\$ 75,6 milhões –

queda de aproximadamente 55%), quanto nos valores atingidos pelo indicador *Taxa de beneficiários do Cartão Família Carioca que receberam o benefício* (de 56% para 38% – queda de aproximadamente 33%). Ademais, é importante destacar que a análise da taxa de beneficiários não permite avaliar efetivamente se o programa alcançou seu objetivo de reduzir a pobreza extrema no município, já que esse indicador capta apenas o volume de beneficiários atendidos — ou seja, reflete mais o esforço do que o resultado ou o impacto propriamente dito.

Para finalizar esta seção, é importante destacar que, durante a última década, houve retrocesso na forma como o município do Rio de Janeiro divulga informações sobre o cumprimento das metas dos indicadores associados aos programas do PPA. O relatório de monitoramento de 2010, primeiro ano analisado neste trabalho, apresentava a indicação da probabilidade de alcance das metas ao final do ciclo do PPA, além de avaliações qualitativas sobre o desempenho naquele ano, inclusive com justificativas em caso de valores baixos. Nos relatórios publicados nos anos posteriores, no entanto, esse tipo de informação deixou de ser incluído, restringindo-se, muitas vezes, à apresentação dos números sem qualquer contextualização. A inserção de informações complementares passou a depender da iniciativa de cada órgão executor, deixando de ser parte da estrutura formal concebida para o monitoramento, o que, na prática, resultou em sua ausência na maioria dos casos.

Esse contraste torna-se ainda mais evidente quando comparado a boas práticas de outro ente federativo com características semelhantes à cidade do Rio de Janeiro, o município de São Paulo. Na capital paulista, existe um relatório específico dedicado exclusivamente ao monitoramento de indicadores, enquanto no Rio essas informações aparecem mescladas ao acompanhamento das metas físicas das ações orçamentárias. Em São Paulo, cada indicador vem acompanhado de conceito, fórmula de cálculo e notas técnicas explicativas, o que favorece uma leitura mais qualificada e transparente dos resultados. No Rio, por outro lado, a apresentação se limita, em geral, à exposição dos valores esperados e atingidos, sem explicações metodológicas nem justificativas para desvios, o que compromete o potencial de avaliação das políticas públicas através do orçamento.

A análise dos indicadores permitiu evidenciar fragilidades metodológicas, metas pouco ambiciosas, inconsistências nos dados e limitações na capacidade de avaliação dos programas. Esses achados reforçam a importância de fortalecer o sistema de monitoramento e avaliação dos programas do PPA, de forma a permitir o exercício do controle social sobre a execução orçamentária. A seguir, vamos nos debruçar sobre outro componente importante para o monitoramento da execução orçamentária: as metas físicas associadas às ações selecionadas e

sua distribuição territorial no município, com atenção especial à regionalização das políticas do OM/MRJ.

4.5 Regionalização das metas físicas associadas às ações selecionadas

A regionalização das ações orçamentárias é uma ferramenta essencial para observar como as políticas públicas se materializam nos diferentes territórios da cidade. Ao permitir a análise da distribuição espacial dos bens e serviços ofertados pelo poder público, ela contribui para a compreensão do grau de capilaridade das entregas previstas — e, sobretudo, para a identificação de padrões de concentração, ausência ou desequilíbrio na alocação entre as áreas de planejamento (APs) do município.

Essa regionalização pode ser realizada a partir das metas físicas associadas aos produtos das ações orçamentárias. Cada ação é vinculada a um ou mais produtos, que representam as entregas concretas planejadas no âmbito daquela política pública — ou seja, o bem ou serviço que será efetivamente ofertado à população. Para cada produto, por sua vez, são estipuladas metas físicas anuais ao longo dos ciclos do PPA, expressas em unidades quantificáveis, como número de pessoas atendidas, equipamentos adquiridos, entre outros.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, as metas são distribuídas entre 5 Áreas de Planejamento: a AP1 corresponde à região central; a AP2 abrange a Zona Sul e os bairros da Grande Tijuca; a AP3 compreende a Zona Norte, englobando bairros ao longo da Estrada de Ferro Leopoldina, parte da Central do Brasil e a Ilha do Governador; a AP4 inclui a Barra da Tijuca e a Baixada de Jacarepaguá; e a AP5, com a maior extensão territorial, engloba o restante da Zona Oeste, com bairros como Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba. Uma ação voltada à expansão da educação infantil, por exemplo, pode ter como produto o número de escolas construídas, reformadas ou mantidas em funcionamento por ano em cada uma dessas áreas.

É importante destacar que nem todos os produtos das ações orçamentárias possuem metas regionalizadas entre as APs. Em alguns casos, a própria natureza da entrega não permite a territorialização — como a aquisição de equipamentos administrativos ou a produção de materiais institucionais —, sendo registrada apenas como uma meta agregada para todo o município. Em outros casos, a ausência de regionalização pode decorrer de lacunas na forma como a informação foi sistematizada e divulgada pelos órgãos responsáveis. Para esta análise, foram consideradas apenas as metas físicas dos produtos que apresentavam discriminação por área de planejamento. Ao todo, foram identificados 24 produtos regionalizáveis, sendo 18

correspondentes a ações do eixo Educação, 4 de ações do eixo Saúde e 2 de ações do eixo Assistência Social e Garantia de Direitos.

A análise das metas físicas regionalizadas revela padrões importantes na distribuição territorial das ações orçamentárias, com indícios tanto de concentração em áreas específicas, quanto de ausência recorrente em outras. Quando observada a participação proporcional no total de entregas registradas, a AP3 (Zona Norte) concentrou 37,2% do volume total, seguida pela AP5 (Zona Oeste), com 33,3%. Juntas, essas duas áreas responderam por mais de 70% de todas as metas físicas regionalizadas. Em contrapartida, a AP1 (Centro) e a AP2 (Zona Sul e Grande Tijuca) representaram apenas 7,4% e 8,4%, respectivamente.

Esses dados sugerem uma priorização de regiões mais populosas e historicamente vulnerabilizadas, o que pode ser interpretado como uma tentativa de alocação proporcional às demandas da população. No entanto, esse padrão não se verifica de forma homogênea entre todos os produtos. Um exemplo é o produto *Atendimento efetuado*, da ação *Atividades nas relações de igualdade de gênero*. Em 2014 e 2015, a AP1 (Centro) concentrou sozinha 100% dos atendimentos realizados. Já no produto *Atividade educativa para o aprimoramento curricular realizada*, correspondente à ação *Manutenção e revitalização da educação infantil*, todas as atividades foram realizadas na AP4 (Barra da Tijuca). A ausência de justificativas nos documentos oficiais impede saber se houve um critério técnico para tal concentração ou se a escolha territorial foi determinada por fatores operacionais ou políticos.

No eixo da Saúde, a ação *Cegonha Carioca* também revela baixa capilaridade territorial. O produto *Leito qualificado de cuidado à gestante e ao bebê mantido* não teve nenhuma unidade registrada na AP5 (Zona Oeste) ao longo de todo o período de vigência (2014 a 2021), ainda que outro produto da mesma ação demonstre que cerca de 26% das gestantes atendidas através da política da Cegonha Carioca estiveram localizadas nessa região. Vazios territoriais deste tipo afetam diretamente o acesso de populações vulnerabilizadas aos serviços públicos essenciais, limitando a capacidade transformadora das políticas públicas.

Assim como na seção anterior, a análise da regionalização das metas físicas evidencia avanços possíveis para o monitoramento orçamentário carioca a partir da adoção de boas práticas já implementadas por outros entes federativos. No município de São Paulo, por exemplo, o monitoramento das entregas previstas no PPA conta com uma base de dados pública e acessível com a discriminação regional das metas físicas, permitindo o acompanhamento da execução física por subprefeitura. Além disso, desde o PPA 2022–2025, o município paulista instituiu oficialmente o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP), publicado anualmente em relatório específico.

O IDRGP consiste em um instrumento de mensuração que busca aferir o grau de equidade na alocação dos recursos públicos entre os territórios da cidade. O cálculo parte da ponderação entre o percentual de despesas liquidadas em cada subprefeitura e o percentual da população que reside naquele território, considerando ainda o grau de vulnerabilidade social da região. O índice final expressa o quão próxima ou distante está a distribuição dos gastos em relação a uma equidade ideal, segundo os parâmetros definidos (São Paulo – Secretaria de Governo Municipal, 2023). Ao apresentar esse tipo de instrumento, São Paulo avança na transparência dos dados regionais e na qualificação da análise sobre desigualdades territoriais na execução do orçamento — um aspecto ainda ausente na estrutura de monitoramento adotada pelo município do Rio de Janeiro.

As análises apresentadas sobre os indicadores e as metas físicas regionalizadas permitiram observar com mais clareza como as escolhas orçamentárias impactam a concretização das políticas públicas em diferentes dimensões — seja no nível dos resultados esperados, seja em sua distribuição territorial. A seguir, a dissertação se debruçará sobre a discussão dos resultados apresentados ao longo do capítulo, consolidando os principais achados da pesquisa e articulando suas implicações para a elaboração de análises orçamentárias sensíveis a gênero.

4.6 Discussão dos resultados

A análise da execução do Orçamento Mulher no município do Rio de Janeiro evidencia aspectos importantes sobre a priorização, a estabilidade e a distribuição dos recursos destinados às políticas para mulheres, ao mesmo tempo em que revela limitações estruturais que dificultam a consolidação de uma agenda orçamentária sensível a gênero. Em primeiro lugar, destaca-se que, em períodos de contenção de gastos, a redução das despesas destinadas a políticas voltadas para mulheres foi desproporcionalmente maior do que a redução do orçamento total do município. Essa constatação demonstra o efeito negativo que políticas de austeridade podem exercer sobre a priorização das questões de gênero, reforçando sua vulnerabilidade diante de restrições fiscais.

O cenário se torna ainda mais desafiador quando se considera o grau de rigidez do orçamento público. Com grande parte das receitas vinculada a despesas obrigatórias, como o pagamento de dívidas e gastos com pessoal, resta pouca margem para a priorização de políticas que não contam com vinculação legal (Menezes et al., 2022). Dessa forma, limita-se a capacidade do governo de alocar recursos para novas iniciativas, inclusive aquelas voltadas às

políticas para mulheres – especialmente nos níveis estadual e municipal, que dispõem de menor autonomia para endividamento e outras medidas de aumento de receita. Por isso, é de suma importância que análises orçamentárias sensíveis a gênero se debrucem sobre como o planejamento orçamentário pode ser adaptado para incorporar e priorizar essas políticas dentro dos limites fiscais existentes.

Nesse contexto, Sharp e Broomhill (2011) argumentam que, para que os orçamentos sensíveis ao gênero sejam verdadeiramente eficazes no seu objetivo de ampliação da equidade de gênero, é preciso incorporar os fundamentos da análise econômica feminista. Isso significa reconhecer que muitas das desigualdades enfrentadas pelas mulheres não decorrem apenas de falhas pontuais na alocação de recursos, mas estão enraizadas em estruturas mais amplas do modelo neoliberal de regulação do capitalismo, marcado pela austeridade e pelo ajuste fiscal permanente. Nesse arranjo, o Estado se reconfigura para atender aos interesses de acumulação do capital, podendo perder espaço para a iniciativa privada no seu papel como executor de políticas e provedor de serviços. Para promover mudanças reais nas políticas públicas, os orçamentos devem ir além de ajustes pontuais e enfrentar essas limitações estruturais, assumindo uma abordagem que questione as bases da distribuição econômica e do funcionamento do Estado.

Outro desafio relevante diz respeito à baixa execução de determinados programas e ações, um problema diretamente relacionado à disputa de poder entre o Legislativo e o Executivo. Embora o Poder Legislativo tenha a prerrogativa de alterar o orçamento proposto, aprovando emendas parlamentares com foco em políticas de gênero, a efetiva execução desses recursos depende do Executivo. A administração municipal, por sua vez, dispõe de mecanismos como remanejamentos, transposições e contingenciamentos, que lhe conferem flexibilidade para modificar os créditos orçamentários ao longo do exercício. Dada a rigidez orçamentária destacada anteriormente, o Executivo tem alta margem para restringir a execução de despesas discricionárias, impactando diretamente políticas voltadas às mulheres.

Sendo assim, mesmo quando ocorrem avanços no Legislativo por meio da destinação de emendas parlamentares para políticas de gênero, esses esforços podem ser esvaziados pela falta de execução. De fato, o levantamento dos dados mostrou que nenhuma das 16 ações mapeadas para compor o OM/MRJ que constavam nos PPAs como provenientes de emendas legislativas teve valores efetivamente liquidados ao longo dos anos analisados. Isso traz à tona uma questão relevante sobre a obrigatoriedade das emendas parlamentares: a imposição de sua execução pode representar um avanço na garantia de políticas de equidade, desde que acompanhada de regras bem estruturadas. No entanto, não há garantia de que essa

obrigatoriedade resultaria em maior financiamento para políticas para mulheres, uma vez que a alocação dos recursos ainda dependeria da eleição de parlamentares comprometidos com essa pauta.

Além de revelarem os limites da dinâmica institucional entre Legislativo e Executivo, as emendas parlamentares também constituem um importante campo de disputa política e de *advocacy*. Como discutido no capítulo 1, a incidência junto ao orçamento público exige estratégias bem fundamentadas que articulem argumentos técnicos e políticos. A produção de análises como a desenvolvida nesta pesquisa — que mapeiam a execução, os gargalos e as lacunas na alocação e execução de recursos — é essencial para subsidiar a atuação de parlamentares comprometidos com a pauta de gênero, fortalecendo a capacidade de intervenção sobre o ciclo orçamentário.

Todavia, o fato de políticas para mulheres dependerem, em grande medida, da vontade política de parlamentares e gestores evidencia a fragilidade da institucionalização da agenda de gênero no ciclo orçamentário. A crescente visibilidade do debate sobre equidade de gênero na sociedade civil ainda não se traduz em sua centralidade na agenda pública e nas decisões orçamentárias. Sem mecanismos institucionais robustos que garantam a priorização dessas políticas, a pauta seguirá sendo mais vulnerável a cortes, com menor capacidade de resistência em contextos de restrição fiscal.

Nesse horizonte, é importante ressaltar que a priorização de políticas voltadas para mulheres não deve ser encarada como excludente ou concorrente de políticas mais amplas, mas sim como complementar. O fortalecimento de políticas de equidade de gênero tem impactos que vão além da população feminina, reverberando para outros grupos sociais e contribuindo para a construção de uma sociedade mais igualitária.

No que diz respeito à composição do OM/MRJ, destaca-se que é preciso ter cautela para não reduzir o escopo das políticas para mulheres a programas e ações relacionados a funções de cuidado. Embora seja um fato que políticas públicas voltadas para a educação infantil e para a ampliação do repasse de tarefas de cuidado para o Estado de forma geral tenham um impacto significativo na vida das mulheres, reduzindo a sobrecarga do trabalho doméstico e facilitando sua inserção no mercado de trabalho, essa não pode ser a única dimensão considerada. A promoção da equidade de gênero deve abarcar outras áreas e necessidades das mulheres, garantindo um olhar mais abrangente para sua autonomia e participação econômica, política e social. Entretanto, a análise da execução do OM/MRJ revela que as ações que apresentavam políticas nesse sentido, encontradas nos eixos de Programas específicos e Assistência Social e

Garantia de Direitos, tiveram valor liquidado pouco expressivo em relação ao encontrado em políticas relacionadas à educação infantil e saúde materna.

Outro fator que merece atenção diz respeito à fragilidade dos instrumentos de monitoramento dos resultados das políticas orçamentárias. A análise dos indicadores revelou uma série de inconsistências e limitações na definição e no acompanhamento das metas. Em diversos casos, os índices esperados foram fixados em patamares tão baixos que acabaram sendo superados já no primeiro ano de vigência, sugerindo metas conservadoras que pouco contribuem para uma avaliação substantiva dos resultados. Também foram identificados indicadores desatualizados e erros técnicos que comprometem a confiabilidade dos dados. Essas fragilidades dificultam a mensuração do desempenho das políticas por parte do poder público, além de prejudicar a capacidade da sociedade civil de acompanhar a execução das políticas.

Reforça-se, portanto, a necessidade de aprimoramento da metodologia empregada pelo município na seleção e no monitoramento dos indicadores associados aos programas orçamentários. Recomenda-se que haja um esforço maior para incluir indicadores que captem os resultados e impactos das ações implementadas, bem como para garantir a clareza e a consistência dos dados disponibilizados. Tais medidas são fundamentais para viabilizar análises mais qualificadas e robustas, ampliando a transparência, fortalecendo o controle social e potencializando o papel do orçamento público como instrumento de transformação social.

No campo da regionalização das metas físicas, observou-se concentração das entregas em determinadas regiões da cidade, o que pode refletir uma tentativa de alocação proporcional às demandas das regiões mais densamente povoadas e vulnerabilizadas. Por outro lado, foram observadas situações de concentração extrema, com produtos que tiveram 100% de sua execução em apenas uma região da cidade, sem justificativa técnica nos documentos oficiais. A ausência de dados regionalizados para a maior parte dos produtos, seja por impossibilidade técnica ou pelo não levantamento das informações, compromete a possibilidade de uma avaliação territorial mais robusta da equidade na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, práticas adotadas pelo município de São Paulo oferecem caminhos para o aprimoramento do monitoramento no Rio de Janeiro, ao incorporar instrumentos que mensuram o grau de equidade na alocação dos recursos públicos entre os territórios da cidade, permitindo uma leitura mais qualificada dos vazios e desigualdades territoriais nas políticas públicas.

Por outro lado, ainda que o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e a ampliação da transparência representem avanços importantes, é importante reconhecer que transparência, por si só, não é suficiente. Como argumentam Zigoni e Moroni (2022), a

disponibilização de informações orçamentárias, embora necessária, não basta para garantir maior aderência do orçamento às demandas populares em um país profundamente desigual como o Brasil. A complexidade técnica dos dados, a linguagem pouco acessível e a ausência de espaços efetivos de deliberação dificultam o engajamento da população nos processos decisórios. Nesse sentido, o desafio não se limita à abertura dos dados, mas requer o fortalecimento de mecanismos institucionais que garantam uma participação social ativa e qualificada, com capacidade de influenciar o ciclo orçamentário desde sua formulação até a avaliação dos resultados.

Ampliando o olhar para outras dimensões das desigualdades de gênero, chama atenção a pouca presença do recorte racial nas políticas orçamentárias analisadas. Embora esta pesquisa tenha se concentrado no grupo de mulheres de forma ampla, é importante destacar a relevância de considerar as múltiplas opressões que afetam grupos específicos, como as mulheres negras. Entre as políticas identificadas nos PPAs analisados, apenas duas ações faziam menção direta a esse segmento da população, a despeito da condição historicamente marginalizada a que essas mulheres estão sujeitas no Brasil. Tratam-se de uma ação de apoio à organização do Dia Municipal da Mulher Negra, Latino-Americana e Caribenha e de uma ação voltada ao atendimento de mulheres negras vítimas de violência e outros crimes, ambas instituídas por emendas parlamentares. Ressalta-se, no entanto, que nenhuma das duas ações teve recursos efetivamente executados durante seu período de vigência, o que evidencia a fragilidade da incorporação dessa pauta no planejamento e na execução orçamentária do município.

A partir dos limites identificados nesta pesquisa, abrem-se caminhos importantes para investigações futuras. Em primeiro lugar, a realização de pesquisas similares para outros grupos em situação de vulnerabilidade, como pessoas negras, indígenas e crianças, é importante para aprofundar a compreensão sobre como diferentes desigualdades estruturais se manifestam na alocação de recursos públicos. Também é interessante que se desenvolvam estudos que avancem para o lado da receita, explorando os impactos distributivos das escolhas fiscais sobre diferentes grupos sociais. Trabalhos como o de Araújo e Moreira (2023) apontam que a estrutura tributária brasileira produz efeitos regressivos com recortes de gênero e raça, o que reforça a importância dessa abordagem.

Por fim, vale destacar o potencial de análises que articulem diferentes níveis de governo. Tanto no estado do Rio de Janeiro, quanto na esfera federal, já existem relatórios publicados pelas próprias administrações que tratam especificamente do orçamento destinado às políticas para mulheres. A realização de estudos comparados ou integrados entre os entes pode contribuir

para diagnósticos mais robustos e para a compreensão das responsabilidades compartilhadas no financiamento de políticas de equidade de gênero.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar o planejamento e a execução de recursos com políticas para mulheres e outras iniciativas que contribuam para a mitigação das desigualdades de gênero no orçamento público do município do Rio de Janeiro, no período de 2010 a 2024, além de trazer o debate sobre a análise orçamentária como instrumento estratégico de *advocacy* e promoção de direitos socioeconômicos de grupos vulneráveis.

No tocante ao papel da análise orçamentária como instrumento de *advocacy*, o estudo evidenciou como a produção e a disseminação de diagnósticos qualificados sobre a alocação de recursos pode fortalecer o controle social e ampliar a capacidade de incidência da sociedade civil sobre o planejamento público. Em experiências nacionais e internacionais, foi constatado que a divulgação das análises orçamentárias por meio de publicações, boletins e campanhas públicas ampliou o acesso a dados e incentivou o envolvimento da sociedade em discussões sobre políticas fiscais (Robinson, 2006). Contudo, a transparência, por si só, não basta. É necessário garantir canais institucionais de deliberação e fomentar o letramento orçamentário para que mais atores possam influir nas prioridades de gasto público.

Ao aprofundar o conceito de Orçamento Sensível a Gênero (OSG), abordagem específica de análise orçamentária voltada ao mapeamento de políticas que contribuem para a equidade de gênero, foi possível compreender o seu potencial para enfrentamento às desigualdades estruturais de gênero e democratização do processo orçamentário. Ao longo do trabalho, foram explorados os principais conceitos e métodos associados ao OSG, e apresentadas experiências nacionais e internacionais que demonstram como sua adoção pode contribuir para tornar os orçamentos mais transparentes, inclusivos e comprometidos com a justiça de gênero. No entanto, os achados da pesquisa demonstram que a efetividade do OSG depende de condições institucionais como a existência de dados desagregados, o engajamento político de diferentes atores estatais e não estatais e a consolidação de mecanismos que garantam a integração da perspectiva de gênero em todas as fases do ciclo orçamentário.

Nesse contexto, a análise do Orçamento Mulher para o Município do Rio de Janeiro revelou que, embora haja um conjunto expressivo de ações voltadas à promoção de direitos para as mulheres no planejamento orçamentário, sua execução encontra-se vulnerável a limitações estruturais e flutuações políticas. Em contextos de austeridade, a redução das despesas com políticas de gênero foi maior do que a retração orçamentária total do município, demonstrando que essas ações são menos protegidas e menos priorizadas dentro do ciclo orçamentário.

O mapeamento dos programas e ações que compõem o OM/MRJ permitiu organizar sua composição em quatro grandes eixos temáticos — Programas Específicos para Mulheres; Assistência Social e Garantia de Direitos; Saúde; e Educação — e revelou um padrão orçamentário marcado por oscilações e subexecução em determinadas ações. Nas ações provenientes de emendas parlamentares, verificou-se que a execução efetiva de recursos foi nula, indicando que a vontade política declarada nem sempre se traduz em compromisso orçamentário real.

Outro aspecto relevante foi a análise das métricas utilizadas pelo poder público para monitorar as políticas para mulheres. Observou-se a predominância de indicadores de esforço, que medem apenas volume de atividades executadas, sem captar de forma mais robusta os resultados ou impactos das políticas sobre a população. Além disso, diversas metas foram subestimadas ou definidas sem clareza metodológica, dificultando a avaliação da efetividade das iniciativas.

A análise da distribuição territorial das políticas por meio da regionalização das metas físicas também mostrou desafios. A carência de dados regionalizados em muitas das ações analisadas e a ausência de instrumentos que permitam avaliar a equidade territorial da alocação orçamentária limitam a transparência e o monitoramento das políticas públicas.

Em relação à composição do OM/MRJ, destaca-se a prevalência de iniciativas que enxergam a mulher principalmente pela ótica da maternidade. O eixo Saúde concentrou ações voltadas ao atendimento materno-infantil; o programa *Cartão Família Carioca*, na Assistência Social, reforça o papel da mulher como chefe de família; e o eixo Educação, embora não trate diretamente de políticas de gênero, aparece com peso significativo no OM/MRJ por contemplar a ampliação da educação infantil e em tempo integral — política que impacta diretamente a vida das mães, principais cuidadoras, no contexto brasileiro. Se, por um lado, essas ações são fundamentais para reduzir a sobrecarga de trabalho não remunerado das mulheres, por outro, o foco excessivo na figura da mãe limita uma visão mais ampla da autonomia feminina e das múltiplas dimensões das desigualdades de gênero.

Conclui-se, portanto, que incorporar de maneira consistente a perspectiva de gênero ao orçamento público exige não apenas etiquetar ações e alocar recursos, mas transformar o modo como o planejamento é feito, assegurando mecanismos de monitoramento, indicadores representativos, regionalização justa e canais de participação efetiva. Nesse sentido, esta pesquisa reforça o papel estratégico de análises orçamentárias como a aqui desenvolvida para impulsionar melhorias na atuação institucional do poder público. Ao identificar lacunas na alocação e na execução dos recursos, inconsistências na apresentação de dados e limitações na

transparência, estudos como este contribuem para evidenciam pontos críticos e oferecem insumos concretos para o aprimoramento das práticas orçamentárias. A comparação com experiências de outros entes federativos, como o município de São Paulo, revela caminhos viáveis para implementação de melhorias nos mecanismos de divulgação, monitoramento e territorialização das políticas, contribuindo para uma cultura orçamentária mais comprometida com a equidade de gênero e a justiça social.

Adicionalmente, é importante destacar que as políticas focalizadas para mulheres e as políticas universalistas — como saúde e educação, que possuem mínimos constitucionais institucionalizados — não devem ser vistas como concorrentes, mas como parte de um esforço integrado para repensar o modelo econômico e orçamentário, de modo a viabilizar ambos os tipos de política a partir de uma lógica orientada pela equidade. Isso requer fortalecer a articulação entre essas frentes e consolidar a agenda de gênero como elemento estruturante da política pública.

Diante dos achados deste trabalho, abrem-se caminhos relevantes para pesquisas futuras. Entre eles, destaca-se a possibilidade de analisar a receita pública sob a perspectiva de gênero, explorar as intersecções com outras desigualdades, sobretudo a racial, e realizar comparações entre diferentes níveis de governo. Ao ampliar o escopo da análise, tais esforços — seja por parte da sociedade civil, seja por iniciativas do próprio poder público — poderão contribuir para fortalecer o papel do orçamento público no enfrentamento de desigualdades estruturais e promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH. **Report of the High Commissioner for Human Rights on implementation of economic, social and cultural rights** (E/2009/90). Geneva: *United Nations Economic and Social Council*, 2009.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH. **Human Rights in Budget Monitoring, Analysis and Advocacy – Training Guide**. OHCHR, 2010.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: *Presidência da República*, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.
- BUDLENDER, D. **Expectativas versus realidades nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero**. In: *ONU Mulheres. Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos*. Brasília: Qualytá, 2012. p. 63-113.
- BUDLENDER, D.; SHARP, R.; ALLEN, K. **How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice**. London: Commonwealth Secretariat, 1998. Disponível em: <https://www.wmf.org.eg/wp-content/uploads/2014/12/74.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.
- CARRASCO, C. **La Economía Feminista: una apuesta por otra economía**. In: VARA, M. J. (ed). *Estudios sobre Género y Economía*. Madrid: Akal, 2006. p. 29-62. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-economia-feminista-una-apuesta-por-otra-economia.pdf>. Acesso em: 03 maio 2021.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). **Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011**. Brasília: CFEMEA, 2007.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). **Orçamento mulher: Uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA**. Brasília: CFEMEA, 2014.
- CONGRESSO NACIONAL. Congresso Nacional, 2025. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 02 fevereiro 2025.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal de Transparência – Emendas parlamentares**. 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares#:~:text=Emenda%20parlamentar%20%C3%A9%20um%20instrumento,lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20enviado%20pelo%20Executivo>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Rio Prefeitura. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Balanço Orçamentário**. 6º bimestre 2010-2024. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- COUTINHO, C. M. C. G.; SOUZA, L. G. de. **Análise da sensibilidade ao gênero do orçamento do município de Belo Horizonte**. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, v. 5, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/355>. Acesso em: 10 set. 2024.
- ELSON, D. **Iniciativas orçamentárias sensíveis à questão de gênero: dimensões chave e exemplos práticos**. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 161-178. Brasília: 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/223/228>. Acesso em: 10 set. 2024.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap. **Construindo e analisando indicadores**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6154/1/GR%20Construindo%20e%20Analisando%20Indicadores%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 09 maio 2024.

FORBES. **Retrospectiva: 10 executivas nomeadas CEOs em 2024**. Forbes, 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2024/12/retrospectiva-10-executivas-nomeadas-ceos-em-2024/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 03 março 2025.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **De Olho no Orçamento Criança**, 2. ed. São Paulo: 2017. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>. Acesso em: 26 de ago. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Primeiríssima Infância: Creche: Necessidades e interesses de famílias e crianças**. São Paulo: 2017. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/primeirissima-infancia-creche-necessidades-e-interesses-de-familias-e-criancas>. Acesso em: 06 jun. 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; TENDA DAS CANDIDATAS. **Guia orçamento sensível a gênero e raça**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 03 jun. 2024.

GARSON, S. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. Disponível em: <http://www.editorafi.org>. Acesso em: 09 maio 2024.

GEN, S.; WRIGHT A.C.. **Policy advocacy organizations: A framework linking theory and practice**. *Journal of Policy Practice*, 12 (3), p. 163–193, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/15588742.2013.795477>. Acesso em: 03 jan. 2024.

HOFBAUER, H. **Gender-sensitive budget analysis: a tool to promote women's rights**. *Canadian Journal of Women and the Law*, v. 14, 2002. Disponível em: <https://catedra-licidad.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Gender-sensitivebudgetanalysis.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

HOFBAUER, H.; VINAY, C. **Orçamentos sensíveis a gênero: ferramentas metodológicas**. Experiências internacionais e do México. In: *ONU Mulheres. Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos*. Brasília: Qualytá, 2012. p. 27-70.

HOLVOET, N.; INBERG, L. **Multiple pathways to gender-sensitive budget support in the education sector**. Wider Working Paper No. 2013/105. United Nations University, UNU-WIDER, 2013. Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2013-105.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2022: Resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73102>. Acesso em: 15 jan. 2025.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2023b). **Em 2022, mulheres dedicaram 9,6 horas por semana a mais do que os homens aos afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: <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>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – Inesc. **Análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2022)**. Brasília, 2021. Disponível em: https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/09/PLOA-2022-Analise-do-Inesc_V09.pdf. Acesso em: 21 de nov. 2024.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – Inesc. **Metodologia Orçamento & Direitos: referenciais políticos e teóricos**. Organização: Iara Pietricovsky de Oliveira; José Antônio Moroni; Nathalie Beghin. 1ª ed. Brasília, 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea). **Ipeadata**. Índices analíticos - Preços - IPCA Geral. Brasília: Ipea, 2024a. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 02 março 2024.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. **Retrato das desigualdades gênero e raça**. Brasília: Ipea, 2024b. Disponível em: <https://www.Ipea.gov.br/retrato/#:~:text=Ipea%20%2D%20P%C3%A1gina%20Inicial&text=Em%202024%2C%20o%20projeto%20Retrato,que%20ainda%20marcam%20o%20pa%C3%ADs..> Acesso em: 14 out. 2024.
- KELLY, L.; CONSIDERA, C.; MELLO, L. **Quanto vale o amor materno? Apenas abraços e beijos?** Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quanto-vale-o-amor-materno-apenas-abracos-e-beijos>. Acesso em: 14 fev. 2025.
- KHALIFA, R.; SCARPARO, S. **Gender responsive budgeting: A tool for gender equality**. *Critical Perspectives on Accounting*, v. 79, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1045235420300320?via%3Dihub>. Acesso em: 05 dez. 2024.
- LINDELOW, M. **Holding governments to account: Public expenditure analysis for advocacy**. Londres: *Save the Children*, 2002.
- MCCARTHY, J. D.; CASTELLI, J. **The necessity for studying organizational advocacy comparatively**. In P. Flynn & V. A. Hodgkinson (Eds), *Measuring the impact of the nonprofit sector*, p. 103–121. Nova York: Plenum, 2002.
- MENEZES, E. C. de O. et al. **Limites do orçamento público brasileiro nas dimensões econômico-financeira e sociopolítica**. *Revista do Serviço Público*, v. 73, n. 4, p. 646–672, 27 dez. 2022.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Orçamento público**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento>. Acesso em: 1 fev. 2025.
- MONTEIRO, I. L. **Apontamentos sobre Orçamento e Igualdade de Gênero**. *Revista Direito Tributário Atual*, v. 56, n. 42, p. 352–367. São Paulo: IBDT, 2019. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2088/2295>. Acesso em: 10 set. 2024.
- NOLAN, A. **Budget analysis and economic and social rights**. In E. Riedel, G. Giacca, & C. Golay (Eds.), *Economic, social, and cultural rights in international law: Contemporary issues and challenges* (pp. 370–393). Oxford: Oxford University Press, 2014.

NORTON, A.; ELSON, D. **What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process**. London: Overseas Development Institute, 2002. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Whats-Behind-the-Budget-Politics-Rights-and-Accountability-in-the-Budget-Process.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

OLIVEIRA, D. A.; MAGALHÃES, E. A.. **Uma análise dos fatores explicativos da situação fiscal nos municípios de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 33, n. 1, p. 218-243, 2022.

PATEL, V. **Gender budget: a case study of India**. CAS Working Paper Series, n. 7, University of Mumbai, 2003. Disponível em: [https://www.feministpolicyindia.org/documents/resources/Gender%20Budget-A%20Case%20Study%20of%20India%20Vibhuti%20Patel%202003%20\(1\).pdf](https://www.feministpolicyindia.org/documents/resources/Gender%20Budget-A%20Case%20Study%20of%20India%20Vibhuti%20Patel%202003%20(1).pdf). Acesso em: 11 set. 2024.

PIERCE, J. J.; GIORDONO, L. S.; PETERSON, H. L.; HICKS, C. C. **Common approaches for studying advocacy: review of methods and model practices of the Advocacy Coalition Framework**. *The Social Science Journal*, vol. 59, p. 139-158, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2019.06.005>. Acesso em: 05 jan. 2025.

PIRES, D. B.; SANTOS, J.; MOTTA, W. F. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. *Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, p. 16-25. Maringá: Enfoque, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3071/307127127002.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

PREFEITURA DO RIO. **Contas Rio – Dados Abertos**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/contasrio/dados-abertos#titulo>. Acesso em: 17 fev. 2025.

REID, E. J. **Understanding the word “advocacy”**: context and use. *Urban Institute*, 2001.

RENZIO, P.. **Budget monitoring and policy influence: lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives**. *Overseas Development Institute Briefing Paper*, vol. 16, p. 1–4, 2007.

RENZIO, P.; KRAFCHIK, W. **Lessons from the Field: The Impact of Civil Society Budget Analysis and Advocacy in Six Countries – Practitioners Guide**. *International Budget Project*, 2007.

RIO DE JANEIRO. **Lei n.º 9.060**, de 15 de outubro de 2020. Dispõe sobre a publicação do Relatório da Execução do Orçamento Mulher. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/mulher/Lei%209.060%20Or%20C3%A7amento%20da%20Mulher.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

ROBINSON, M. **Budget analysis and policy advocacy: The role of non-governmental public action (IDS Working Paper 279)**. *Institute of Development Studies*, 2006.

SÃO PAULO – Secretaria do Governo Municipal. Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias, Coordenadoria de Planejamento. **Índice de Distribuição Regional do Gasto Público – Resultados 2023**. São Paulo: PMSP, 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/planejamento/IDRGP_Resultados_2023.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica**. Tradução de Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. In: *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press, 1989.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Leis Orçamentárias Anuais 2012 a 2024**. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/lei-de-orcamento-anual>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO. Rio Prefeitura. **Planos Plurianuais 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025**. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>. Acesso em: 25 fev. 2025.

SHARP, R.; BROOMHILL, R. **Budgeting for equality**: The Australian experience. *Feminist Economics*, vol. 8, p. 25–47, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1354500110110029>. Acesso em: 10 jan. 2025.

STOTSKY, J. G.. **A elaboração de orçamentos com perspectiva de gênero**: contexto fiscal e resultados atuais. *Fundo Monetário Internacional* (FMI), 2016.

TEIXEIRA, M. O. **Um olhar da economia feminista para as mulheres: os avanços e as permanências das mulheres no mundo do trabalho entre 2004 e 2013**. 2017. 228 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/330990/1/Teixeira_MarilaneOliveira_D.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

URBINATI, N. **Representation as advocacy: A study of democratic deliberation**. *Political Theory*, vol. 28, n.6, 2000, pp. 758-786. Disponível em: <https://www.jstor.org/journal/politicaltheory>. Acesso em: 21 nov. 2024.

VALLE, V. L. **Planejamento orçamentário e políticas públicas**: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. Curitiba: Revista de Investigações Constitucionais, v. 5, n. 2, p. 113-134, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Laura%20Padu%C3%A1/Downloads/Dialnet-PlanejamentoOrcamentarioEPoliticPublicas-6718895.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

VIEIRA, C. **O Orçamento Mulher do Distrito Federal**. In: Criola; CFEMEA. *Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no Monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

WEIBLE, C. M.; NOHRSTEDT, D. **The Advocacy Coalition Framework**: coalitions, learning, and policy change. In E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy*, pp. 125–140. Routledge, 2013.

XAVIER, E. M.; RODRIGUES, J. A. M. **Orçamento mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível a gênero no Brasil**. *Revista Interface*, Edição Especial: Desigualdades, 2022. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/OR%C3%87AMENTO%20MULHER%20-%20possibilidades%20e%20limites%20do%20or%C3%A7amento%20sens%C3%ADvel%20a%20g%C3%AAnero%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

XIMENES, H. B. M. M. D. **Existência do orçamento sensível ao gênero no âmbito do empoderamento das mulheres e da igualdade de gênero**. *E-Boletim Lei e Justiça*, Ano 5, n.º 6, 2022. Disponível em: http://www.networktimor.org/uploads/1/1/9/7/119766361/eblj_6___final_1.pdf#page=76. Acesso em: 10 set. 2024.

ZIGONI, C.; MORONI, J. A. **Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil.** In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Orgs.). *Governança orçamentária no Brasil.* Rio de Janeiro: Ipea, CEPAL, 2022. p. 831-850.

**APÊNDICE A – DADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS PROGRAMAS E
AÇÕES DO ORÇAMENTO MULHER DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO (2010–2024)**

I. Eixo Programas Específicos para Mulheres

PROGRAMA 0514 - ATENCAO A MULHER			
AÇÃO 2240 - ATENDIMENTO AS MULHERES VITIMAS DE VIOLENCIA E DE OUTRAS CONDUTAS OU AMEACAS TIPIFICADAS COMO CRIMES			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 5.441.096,99	R\$ 2.142.378,44	39%
2019	R\$ 2.457.777,74	R\$ 3.951.752,44	161%
2020	R\$ 5.762.977,63	R\$ 4.163.703,42	72%
2021	R\$ 5.441.965,17	R\$ 3.898.381,30	72%
AÇÃO 2241 - IMPLEMENTACAO DE SERVICOS VOLTADOS A GARANTIA DA IGUALDADE, DIREITOS E FORTALECIMENTO DA CIDADANIA			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 141.398,76	R\$ -	0%
2019	R\$ 1.349,61	R\$ -	0%
2020	R\$ 1.307,61	R\$ -	0%
2021	R\$ 121.945,12	R\$ 180.764,78	148%
AÇÃO 2252 - ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CODIM RIO			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 1.399,99	R\$ -	0%
2019	R\$ -	R\$ -	-
2020	R\$ -	R\$ -	-
2021	R\$ -	R\$ -	-
TOTAL DO PROGRAMA			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 5.583.895,73	R\$ 2.142.378,44	38%
2019	R\$ 2.459.127,34	R\$ 3.951.752,44	161%
2020	R\$ 5.764.285,24	R\$ 4.163.703,42	72%
2021	R\$ 5.563.910,29	R\$ 4.079.146,08	73%

0618 - MULHERES E EQUIDADE DE GENERO			
AÇÃO 2971 - ELABORACAO DE POLITICAS PUBLICAS DE PROMOCAO DOS DIREITOS DAS MULHERES			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 975.402,68	R\$ 358.737,17	37%
2023	R\$ 932.564,73	R\$ 507.507,36	54%
2024	R\$ 882.840,00	R\$ 43.330,85	5%
AÇÃO 8894 - PROGRAMA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO FEMINICIDIO - EL 1706/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 141.788,27	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-

2024	R\$	-	R\$	-	-
TOTAL DO PROGRAMA					
Ano	Dotação inicial		Liquidado		% Liquidado
2022	R\$	1.117.190,95	R\$	358.737,17	32%
2023	R\$	932.564,73	R\$	507.507,36	54%
2024	R\$	882.840,00	R\$	43.330,85	5%

II. Eixo Assistência Social e Garantia de Direitos

ASSISTÊNCIA SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS BÁSICOS					
PROGRAMA 0211 - RIO CRIANÇA MARAVILHOSA					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2010	R\$	29.369,78	R\$	-	0%
2011	R\$	19.258,19	R\$	-	-
2012	R\$	-	R\$	-	-
2013	R\$	-	R\$	-	-

PROGRAMA 0138 - PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL					
AÇÃO 2063 - CEPIG - RELAÇÕES DE IGUALDADE DE GÊNERO					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2010	R\$	1.539.202,19	R\$	147.335,49	10%
2011	R\$	1.959.469,03	R\$	362.946,35	19%
2012	R\$	2.374.046,00	R\$	1.847.205,92	78%
2013	R\$	2.155.785,81	R\$	267.664,49	12%

PROGRAMA 0428 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS					
AÇÃO 2134 - ATIVIDADES NAS RELAÇÕES DE IGUALDADE DE GÊNERO					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2014	R\$	1,78	R\$	2.738.748,24	153868480%
2015	R\$	3.175.843,81	R\$	3.670.746,97	116%
2016	R\$	2.500.815,30	R\$	5.449.897,38	218%
2017	R\$	7.155.973,56	R\$	3.663.311,50	51%
AÇÃO 8909 - PROJETO DE INVESTIMENTOS PARA AMPLIAÇÃO DOS CENTROS DE ATENDIMENTO A MULHER VITÍMA DE VIOLÊNCIA - EL 6025/17					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2017	R\$	2.927,26	R\$	-	0%
AÇÃO 8913 - PROJETO DE INVESTIMENTOS PARA AMPLIAÇÃO DOS CENTROS DE ATENDIMENTO A MULHER VITÍMA DE VIOLÊNCIA - EL 6020/17					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2017	R\$	2.927,26	R\$	-	0%
AÇÃO 8920 - ATIVIDADES PARA INCLUSÃO SOCIAL DE MULHERES EM SITUAÇÃO PRISIONAL - EL 5688/17					
Ano	Dotação Inicial		Liquidado		% Liquidado
2017	R\$	145.129,52	R\$	-	0%

PROGRAMA 0373 - CARTAO FAMILIA CARIOCA			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2011	R\$ 275.419.673,03	R\$ 155.347.777,01	56%
2012	R\$ 256.862.307,96	R\$ 208.778.723,01	81%
2013	R\$ 255.556.922,73	R\$ 199.276.383,99	78%
2014	R\$ 216.007.825,19	R\$ 168.627.874,39	78%
2015	R\$ 155.197.278,89	R\$ 126.912.420,37	82%
2016	R\$ 132.386.146,65	R\$ 100.382.459,68	76%
2017	R\$ 99.600.486,43	R\$ 75.627.196,53	76%
2018	R\$ 72.059.491,96	R\$ 57.809.413,41	80%
2019	R\$ 76.344.876,00	R\$ 66.264.845,00	87%
2020	R\$ 105.916.392,91	R\$ 67.447.469,72	64%
2021	R\$ 129.132.130,46	R\$ 64.798.616,96	50%
PROGRAMA 0625 - COMBATE A POBREZA E FOME			
AÇÃO 2910 - TRANSFERENCIA DE RENDA DIRETA NO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO			
<i>(Equivalente a Cartão Família Carioca)</i>			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 226.494.636,59	R\$ 66.070.778,22	29%
2023	R\$ 58.943.913,64	R\$ 63.882.211,43	108%
2024	R\$ 66.042.581,00	R\$ 54.571.183,66	83%

PROGRAMA 0515/0640 - PRIMEIRA INFANCIA CARIOCA			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 3.949.365,29	R\$ 2.335.973,24	59%
2019	R\$ 3.805.892,25	R\$ -	0%
2020	R\$ 1.307,61	R\$ 1.889.005,15	144462%
2021	R\$ 1.207,38	R\$ 1.131,80	94%
2022	R\$ 9.082.190,65	R\$ -	0%
2023	R\$ 1.387.017,33	R\$ 173.868,09	13%
2024	R\$ 259.840,00	R\$ 248.240,55	96%

PROGRAMA 0302 - PROTECAO CIVIL DO CIDADAO			
AÇÃO 8606 - ATENDIMENTO AS MULHERES NEGRAS VITIMAS DE VIOLENCIA E DE OUTRAS CONDUTAS OU AMEACAS TIPIFICADAS COMO CRIMES - EL 2897/20			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2020	R\$ 130.760,98	R\$ -	0%
2021	R\$ -	R\$ -	-

PROGRAMA 0606 - TRANSITO E TRANSPORTE SEGUROS			
AÇÃO 4916 - MONITORAMENTO DE TRANSITO			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 1.104,85	R\$ -	0%
2023	R\$ 1.056,32	R\$ -	0%
2024	R\$ -	R\$ -	-

PROGRAMA 0619 - CIDADE SEGURA PARA JOVENS, NEGROS, MULHERES E LGBTQIA+			
AÇÃO 1357 - IMPLEMENTACAO DE CASAS DA MULHER CARIOCA E DE CENTROS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO A MULHER - CEAMS			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 3.806.361,91	R\$ 1.858.305,26	49%
2023	R\$ 3.639.193,28	R\$ 4.502.532,93	124%
2024	R\$ 3.445.150,00	R\$ 1.872.131,80	54%
AÇÃO 2252 - ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER - CODIM RIO			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 1.104,85	R\$ -	0%
2023	R\$ 1.056,32	R\$ -	0%
2024	R\$ 1.000,00	R\$ -	0%
AÇÃO 2907 - PREVENCAO E ENFRENTAMENTO A TODAS AS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA MULHERES			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 21.350.697,82	R\$ 10.569.616,23	50%
2023	R\$ 10.012.128,81	R\$ 22.439.052,81	224%
2024	R\$ 26.927.916,00	R\$ 28.145.284,90	105%
AÇÃO 8933 - CONSTRUCAO DE CASA DA MULHER CARIOCA - EL 0824/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 552.423,25	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-
2024	R\$ -	R\$ -	-

III. Eixo Educação

EDUCAÇÃO			
PROGRAMA 0317 - EXPANSAO DA EDUCACAO INFANTIL			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2010	R\$ 276.675.472,43	R\$ 265.296.330,19	96%
2011	R\$ 334.407.166,68	R\$ 409.514.628,90	122%
2012	R\$ 366.881.140,41	R\$ 442.435.070,76	121%
2013	R\$ 387.602.516,98	R\$ 368.474.686,06	95%

PROGRAMA 0400 - FABRICA DE ESCOLAS/ESCOLA CARIOCA EM TEMPO INTEGRAL			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2013	R\$ 181.254.351,40	R\$ 31.433.043,87	17%
2014	R\$ 720.364.851,15	R\$ 514.359.144,44	71%
2015	R\$ 1.579.722.187,26	R\$ 1.074.722.192,35	68%
2016	R\$ 1.262.629.819,39	R\$ 978.252.199,28	77%
2017	R\$ 521.598.354,97	R\$ 365.774.767,56	70%

PROGRAMA 0500 - CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 6.999,94	R\$ -	0%
2019	R\$ 2.699,21	R\$ 415.124,73	15379%
2020	R\$ 52.509.618,30	R\$ 756.528,99	1%
2021	R\$ 1.214.660,32	R\$ -	-

PROGRAMA 0501 - RIO ESCOLA INTEGRAL			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 6.999,94	R\$ 11.863.899,04	169486%
2019	R\$ 2.699,21	R\$ 11.019.180,31	408237%
2020	R\$ 2.615,22	R\$ 4.662.825,77	178296%
2021	R\$ 2.414,75	R\$ 7.847.947,21	325000%

PROGRAMA 0623 - RENOVACAO DAS ESCOLAS CARIOCAS			
AÇÃO 1330 - CONSTRUCAO, RECONSTRUCAO, IMPLANTACAO E REFORMA DE UNIDADES DA EDUCACAO INFANTIL DA REDE PUBLICA MUNICIPAL DE ENSINO			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 1.891.615,42	R\$ 39.229.517,72	2074%
2023	R\$ 42.865.822,21	R\$ 20.422.351,76	48%
2024	R\$ 10.724.023,00	R\$ 2.316.758,85	22%
AÇÃO 2935 - CRECHES			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 285.096.133,38	R\$ 352.234.033,85	124%
2023	R\$ 278.551.203,35	R\$ 361.042.415,14	130%
2024	R\$ 324.532.157,00	R\$ 396.854.115,00	122%
AÇÃO 2944 - EDUCACAO INTEGRAL			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 74.844.398,66	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-
2024	R\$ -	R\$ -	-

PROGRAMA 0315 - MODERNIZACAO DA GESTAO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA NA EDUCACAO			
AÇÃO 8593 - CONSTRUCAO DE ESPACOS DE DESENVOLVIMENTO INFANTIL - EDI, NA AP-5 DA ZONA - EL 1690/20			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2020	R\$ 392.282,94	R\$ -	-
2021	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8613 - CONSTRUCAO DE CRECHE MUNICIPAL NA AP3 - EL 1204/20			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2020	R\$ 523.043,92	R\$ -	-
2021	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8923 - CONSTRUCAO DE CRECHE MUNICIPAL - EL 3199/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 110.484,65	R\$ -	0%

2023	R\$	-	R\$	-	-
2024	R\$	-	R\$	-	-

IV. Eixo Saúde

SAÚDE				
0305 - ACOES E PROGRAMAS DE SAUDE E LINHAS DE CUIDADO				
AÇÃO 2092 - ACOES DE ATENCAO INTEGRAL AOS CICLOS DE VIDA E GENERO				
Ano		Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2010	R\$	19.752.868,83	R\$ 6.832.960,19	35%
2011	R\$	5.811.884,75	R\$ 1.814.324,60	31%
2012	R\$	1.346.701,61	R\$ 364.856,94	27%
2013	R\$	1.268.029,14	R\$ 270.721,97	21%
2014	R\$	20.354.155,44	R\$ -	0%
2015	R\$	170.434,46	R\$ 9.721,54	6%
2016	R\$	291.855,09	R\$ 19.342,16	7%
2017	R\$	14.512,95	R\$ 11.494,26	79%

PROGRAMA 0306 - ATENCAO HOSPITALAR/ATENCAO AMBULATORIAL ESPECIALIZADA E HOSPITALAR/ATENÇÃO HOSPITALAR E MATERNIDADE*				
AÇÃO 1923 - PRE-HOSPITALAR MOVEL - CEGONHA CARIOCA				
Ano		Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2010	R\$	9.036.854,18	R\$ -	0%
2011	R\$	8.474.451,48	R\$ 25.423.354,43	300%
2012	R\$	34.170.040,91	R\$ 36.944.445,61	108%
2013	R\$	240.712.739,55	R\$ 61.181.865,69	25%
AÇÃO 2011 - CEGONHA CARIOCA				
Ano		Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2014	R\$	87.931.496,63	R\$ 82.563.079,07	94%
2015	R\$	102.493.102,97	R\$ 105.929.336,66	103%
2016	R\$	124.315.886,46	R\$ 101.051.366,33	81%
2017	R\$	105.525.285,68	R\$ 78.452.139,09	74%
2018	R\$	79.804.036,30	R\$ 71.628.064,19	90%
2019	R\$	86.680.548,39	R\$ 75.613.457,94	87%
2020	R\$	64.507.390,55	R\$ 56.384.808,83	87%
2021	R\$	34.308.591,76	R\$ 55.723.439,28	162%
2022	R\$	71.322.225,37	R\$ 88.432.367,03	124%
2023	R\$	160.117.521,90	R\$ 126.467.681,86	79%
2024	R\$	149.487.450,00	R\$ 130.526.727,54	87%
AÇÃO 2151 - MANUTENCAO DO CUSTEIO DAS MATERNIDADES				
Ano		Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2015	R\$	241.764.022,32	R\$ 260.324.355,76	108%
2016	R\$	223.334.329,06	R\$ 762.791.470,58	342%
2017	R\$	278.085.435,74	R\$ 219.476.591,56	79%
2018	R\$	248.026.721,81	R\$ 195.438.941,25	79%
2019	R\$	186.428.141,97	R\$ 205.229.137,58	110%

2020	R\$ 160.881.672,31	R\$ 183.365.285,43	114%
2021	R\$ 235.007.589,08	R\$ 227.111.626,72	97%
2022	R\$ 222.711.779,19	R\$ 229.870.386,69	103%
2023	R\$ 139.480.874,40	R\$ 170.463.402,75	122%
2024	R\$ 148.276.269,00	R\$ 190.467.989,93	128%
AÇÃO 8320 - CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE MATERNIDADES - EL 0159/18			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 209.998,15	R\$ -	0%
2019	R\$ -	R\$ -	-
2020	R\$ -	R\$ -	-
2021	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8321 - ATENCAO EM SAUDE PARA PESSOAS EM SITUACAO DE VIOLENCIA SEXUAL - EL 0160/18			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2018	R\$ 209.998,15	R\$ -	0%
2019	R\$ -	R\$ -	-
2020	R\$ -	R\$ -	-
2021	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8934 - PROJETOS DE INVESTIMENTOS EM MATERNIDADES - EL 5671/17			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2017	R\$ 2.927,26	R\$ -	0%
8950 - REFORMA DE HOSPITAL NA AP 3.7 - EL 5440/17			
Ano	Dotação Inicial	Liquidado	% Liquidado
2017	R\$ 493.440,35	R\$ -	0%
AÇÃO 8887 - CONSTRUCAO, AMPLIACAO E REFORMA DE MATERNIDADES - EL 1709/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 110.484,65	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-
2024	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8888 - ACOES DE PREVENCAO E ENFRENTAMENTO A MORTALIDADE MATERNA - EL 1710/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 110.484,65	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-
2024	R\$ -	R\$ -	-
AÇÃO 8937 - AMPLIACAO E REFORMA DO HOSPITAL PAULINO WERNECK - AP-3 - EL 3552/22			
Ano	Dotação inicial	Liquidado	% Liquidado
2022	R\$ 331.453,95	R\$ -	0%
2023	R\$ -	R\$ -	-
2024	R\$ -	R\$ -	-