

ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO

- **Gabriela Farias Abu-El-Haj**
- **Luciana Trindade de Souza**
- **Sarah Eugênia de Souto**
Tribunal de Contas da União

1. CONCEITO E HISTÓRICO DO ORÇAMENTO SENSÍVEL AO GÊNERO

O Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) é uma ferramenta que visa garantir a igualdade de gênero na alocação de recursos públicos para a execução de políticas públicas. Ao integrar a perspectiva de gênero em todas as etapas do processo orçamentário, busca reduzir as desigualdades entre homens e mulheres e outros grupos de gênero.

A especialista do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Damaris Rosabel, durante sua fala no ProInter, explicou que (Brasília - Nov/2024)¹: "(...) pouco bastam as palavras. Onde pomos o dinheiro é onde realmente temos estabelecidas nossas prioridades".

Importante frisar que o OSG não cria um orçamento separado do orçamento geral do Estado, ele representa uma abordagem que alinha a perspectiva de gênero ao orçamento público existente com a incorporação da igualdade de gênero no planejamento e na execução orçamentária.

Tampouco implica aumento de gastos, é uma estratégia para realocar recursos de maneira mais eficiente com o objetivo de enfrentar os problemas reais da sociedade de forma mais direcionada e eficaz.

Acerca do marco temporal, a concepção do OSG se ergueu no final dos anos oitenta, em função de um movimento global para integrar a perspectiva de gênero nas políticas públicas e no planejamento orçamentário, uma vez que se passou à consciência de que as políticas tidas como neutras, constantemente reproduzem ou amplificam desigualdades de gênero.

O primeiro país a formalizar o OSG, em 1984, foi a Austrália, considerada o berço desse tipo de orçamento, mediante a iniciativa denominada *Women's Budget Statement* – Declaração

1 Programa de Integração - Mulheres na Liderança - 2ª Edição - Brasília - Nov/2024 - ação organizada pelo TCU no âmbito de sua presidência na Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Orçamentária das Mulheres, que examinou a repercussão do orçamento anual sobre o público feminino e procurou garantir o benefício equitativo tanto de mulheres quanto de homens pelas políticas públicas.

2. BENEFÍCIOS DO OSG

Esse modelo considera que as mulheres desempenham papel significativo no endividamento dos países, principalmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, onde a economia dos cuidados, desempenhada em sua maioria por elas, não é contabilizada no Produto Interno Bruto dos Países (PIB), portanto, o trabalho dito "invisível" das mulheres não está computado na criação de riqueza o país².

Como causa desse trabalho invisível constam: i) trabalho e cuidados não remunerados de mulheres no serviço doméstico que contribuem para a economia familiar; ii) desigualdade salarial: recebem, em média, 30% menos que os homens pelo mesmo trabalho; iii) acesso limitado a crédito: dificuldade em acessar crédito formal, levando a endividamento informal; e iv) responsabilidade financeira familiar: mulheres frequentemente gerenciam orçamentos familiares.

Sob essa perspectiva, o OSG se destaca como uma ferramenta capaz de oferecer mecanismos para corrigir as distorções mencionadas. Ele possibilita a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos de maneira que o Estado possa reconhecer, de forma significativa, a contribuição das mulheres para o funcionamento da sociedade e da economia.

Segundo McKinsey (2020), no ano de 2020, o aumento do desemprego mundial causado pela pandemia atingiu mais as mulheres do que os homens, elas tinham 1,8 vezes mais chances de perderem seus empregos do que eles. Além disso, o estudo aponta que as mulheres ocupam 39% do emprego global e com a situação pandêmica representaram 54% da perda geral de emprego e isso pode estar atrelado, entre outros fatores, à sobrecarga de trabalho não remunerado (MCKINSEY, 2020)³.

No Brasil, segundo a pesquisa "Sem Parar: o Trabalho e a Vida das Mulheres na Pandemia"⁴, elas dedicaram quase o dobro de horas às tarefas de cuidado da casa e de outras pessoas em comparação com os homens.

Ademais, busca-se também com sua adoção reduzir o fosso de gênero na pobreza, pois reconhece sua existência em desfavor das mulheres e permite adotar medidas no âmbito orçamentário.

2 [Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil | IBGE](#) – acesso em 16/01/2025.

3 O TRABALHO DE MULHERES DURANTE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. Medeiros, Talyta. Rabay, Lucimery. 2022. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). Disponível em: [1979.pdf](#)

4 Link do site da pesquisa: [O trabalho e a vida das mulheres na pandemia](#)

Noutro passo, está-se diante de um orçamento que promove transparência e responsabilização. No que tange à transparência, o OSG considera os seguintes marcadores de gênero: i) despesas específicas: recursos destinados a programas e projetos que beneficiem diretamente as mulheres, como saúde reprodutiva, prevenção à violência e empoderamento econômico; ii) ações afirmativas: iniciativas para promover igualdade de oportunidades, como cotas para mulheres em concursos públicos ou programas de capacitação; iii) infraestrutura inclusiva: investimentos em espaços públicos seguros e acessíveis para mulheres, como iluminação pública, banheiros públicos e creches; e iv) serviços sociais: programas de assistência social, como proteção à infância, adolescência e idosos.

Permite ainda trazer o debate sobre igualdade de gênero para o parlamento, uma vez que a aprovação da lei orçamentária deve passar por todo processo legislativo, mobilizando cidadãos, instituições, imprensa e a sociedade civil organizada.

É um caminho também para um orçamento participativo, receptivo ao monitoramento das partes mencionadas no parágrafo acima, cabendo destacar especial relevância do controle externo, a quem cabe realizar a fiscalização sobre os orçamentos, assim como sobre a eficiência e eficácia dos programas de governo para a promoção da igualdade de gênero pactuada.

Para Rosabel⁵, OSG é uma ferramenta que promove os direitos humanos e o crescimento inclusivo, reconhecendo que os direitos das mulheres e de outros grupos de gênero são parte fundamental dos direitos humanos. Além disso, orçamentos que ignoram a igualdade de gênero, na essência, não contribuem para o verdadeiro desenvolvimento, pois acabam por excluir 50% da população — mulheres e outros grupos — do processo e das prioridades de investimento.

3. DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

O Brasil tem registrado avanços na implementação do OSG, tais como: i) a CF/88: estabelece a igualdade entre homens e mulheres como princípio fundamental; ii) a Lei 11.947/2009: incluiu a perspectiva de gênero na elaboração do orçamento público; iii) o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM): estabeleceu diretrizes para igualdade de gênero; iv) o Orçamento da União: inclui recursos específicos para programas de igualdade de gênero; v) o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: responsável por coordenar políticas de gênero; vi) governos estaduais e municipais têm implementado ações pontuais para incluir a perspectiva de gênero em seus orçamentos (saúde reprodutiva, combate à violência contra a mulher ou promoção da educação inclusiva); e vii) uso de ferramentas de avaliação, como indicadores de gênero, tem sido incentivado em alguns setores.

Destaca-se o trabalho da ONU e seus parceiros no Brasil que estão trabalhando para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visam o equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, de modo a atingir a Agenda 2030⁶ no Brasil. Aqui

⁵ ProInter (Brasília - Nov/2024)

⁶ Plano de ação da ONU, com 17 objetivos e 169 metas.

destaca-se o ODS nº 5 – Igualdade de Gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, que traz como Meta 5.5 para o Brasil.

As medidas acima revelam progresso rumo à orçamentação pública com foco na gestão da desigualdade de gênero, embora não se possa afirmar que no Brasil o orçamento é formalmente concebido nos moldes do OSG.

Não obstante, o conhecimento sobre esse tipo de orçamento, seus principais processos e desafios, assim como o papel das diferentes partes, com destaque para a atuação do controle externo, ferramentas e metodologia, bem como o ciclo orçamentário em OSG, permite uma compreensão inicial do papel da política fiscal na perpetuação da desigualdade de gênero da sociedade.

Portanto, ao tratar do OSG, é importante destacar que não se trata de conceder um favor ou benefício às mulheres, que representam 51,5% da população brasileira, conforme o Censo/IBGE de 2022⁷. Trata-se de reconhecer um direito e de atender ao interesse público, considerando que as mulheres desempenham um papel essencial para o funcionamento da sociedade e da economia, recebendo, no entanto, uma contrapartida insuficiente em relação à sua contribuição.

É importante considerar os desafios presentes no atual contexto de trazer ao debate o OSG no Brasil. Esta afirmação parte da existência de resistência de setores da sociedade e da economia a não identificarem relevância e interesse. Outrossim, tensões de cunho político inibem ações pontuais direcionadas à questão da igualdade de gênero, tidas como desnecessárias, ou politizadas.

Outro aspecto relevante é a baixa representatividade feminina no cenário político brasileiro⁸. Em 2022, das 594 cadeiras parlamentares, apenas 89 eram ocupadas por mulheres, o que equivale a 14,8% do total⁹. Essa sub-representação constitui um obstáculo significativo para a adoção de políticas sensíveis ao gênero. Por isso, é urgente fortalecer a presença feminina na política e em posições de tomada de decisão, promovendo maior equilíbrio e perspectivas mais inclusivas no processo orçamentário¹⁰.

Outro fator de cunho técnico é a carência de dados governamentais capazes de balizar a elaboração de políticas públicas específicas à gestão da desigualdade de gênero. Esta dificuldade deve ser mencionada com a finalidade de ser conhecida e saneada paulatinamente, não como impeditivo ao OSG. Alinhado a isso, requer-se capacitação de gestores públicos para integrar a perspectiva de gênero no planejamento e execução orçamentária.

7 A população brasileira é composta por cerca de 104,5 milhões de mulheres e 98,5 milhões de homens, o que, respectivamente, corresponde a 51,5% e 48,5% da população residente no país. Link da pesquisa: [Quantidade de homens e mulheres | Educa | Jovens - IBGE](#)

8 ODS 5 - Indicador 5.5.1 - Proporção de assentos ocupados por mulheres em: (a) parlamentos nacionais e (b) governos locais

9 Link da notícia: [Brasil fica em penúltimo no G20 em representação feminina no Congresso](#)

10 ODS 5 - Indicador 5.5.2 - Proporção de mulheres em posições gerenciais

4. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO

Os componentes do ciclo orçamento do OSG são os seguintes: i) Planejamento e orçamento estratégico (definição de prioridades), formulação do orçamento (análise das alocações); ii) apresentação do orçamento de gênero (produto do escrutínio parlamentar); iii) execução (acompanhamento de despesa em tempo real); e iv) monitoramento (auditoria e avaliação) são os componentes do ciclo orçamentário em OSG.

Assim, o controle externo atua majoritariamente no item iv¹¹, sendo relevante acentuar o seu papel na fiscalização sobre a aplicação das leis já alcançadas, assim como sobre a execução de orçamentos e programas de governo, no âmbito da promoção da igualdade de gênero pactuada.

Dentre as atividades das Nações Unidas no país, destaca-se a PNUD BRA/23/022, que objetiva desenvolver estudos, ferramentas e metodologias e implementar e avaliar ações para priorizar a promoção da inovação no TCU, desenhados considerando o papel da instituição na promoção do desenvolvimento humano sustentável em consonância com os ODS e a Agenda 2030.¹²

No contexto do controle externo, destacam-se diversas formas de fiscalização nas quais o TCU pode atuar ao longo do ciclo orçamentário do OSG, além das auditorias tradicionais, incluindo aquelas focadas no desempenho de gênero.

O TCU participou em 2023 e 2024 do *Equal Futures Audit Changemakers* da Intosai, com a participação de duas auditoras e está promovendo o desenvolvimento de seus auditores para traçarem estratégias e incluírem ações regulares de controle externo com foco no desempenho igualitário e inclusivo de políticas públicas, considerando aspectos como pobreza, gênero, idade, deficiência, etnia, migração, e outros recortes de alta prioridade a serem identificados, além da interseccionalidade entre eles.

O Plano Estratégico 2023-2028 do TCU contempla a equidade no valor “Efetividade das Políticas Públicas”, que:

(...) se materializa quando as intervenções estatais são percebidas pela sociedade como iniciativas que visam ao bem comum, sendo úteis e relevantes, e tratam adequadamente problemas públicos, mediante políticas públicas que entregam seus produtos e serviços, ao menor custo possível para os pagadores de impostos, e considerando aspectos de equidade, sem representar a concretização de privilégios para grupos de interesse¹³.

Dentre as ações do TCU, destaca-se a produção de conhecimento e a realização de webinários sobre políticas de equidade para dez grupos prioritários, incluindo as mu-

11 ODS 5 - Indicador 5.c.1 - Proporção de países com sistemas para monitorar e fazer alocações públicas para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres

12 [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | As Nações Unidas no Brasil](#) – acesso em 28/01/20

13 <https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/A2/B7/4B/C72519105E366F09E18818A8/Estrategia%20de%20Controle%20de%20Equidade%20em%20Políticas%20Publicas.pdf>

lheres. Em novembro de 2024, foi realizada a 2ª edição do Programa de Intercâmbio em Controle e Gestão Pública (ProInter-TCU) - Mulheres na Liderança. A iniciativa reuniu 40 mulheres, provenientes de dezessete países latino-americanos e africanos de língua portuguesa e Portugal, abordando, dentre vários assuntos ligados à liderança, o Orçamento Sensível ao Gênero.

Conclui-se, portanto, que as reflexões construídas em torno do conceito de OSG revelam um cenário inquietante, especialmente ao evidenciar que as mulheres subsidiam o endividamento dos países e ao trazer à tona os impactos da economia do cuidado em suas vidas. Contudo, o OSG se apresenta como uma proposta transformadora, convocando a sociedade a adotar uma nova abordagem que busca a igualdade de gênero a partir da economia. Com o orçamento público como ponto de partida, essa estratégia visa direcionar recursos para políticas públicas que corrijam essas desigualdades estruturais, promovendo, assim, uma sociedade mais justa, inclusiva e solidária.