

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Mestrado em Administração Pública

CAMILA MARIANA DA CRUZ GOMES COUTINHO

**ANÁLISE DA SENSIBILIDADE AO GÊNERO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO
DE BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte

2023

CAMILA MARIANA DA CRUZ GOMES COUTINHO

**ANÁLISE DA SENSIBILIDADE AO GÊNERO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO
DE BELO HORIZONTE**

Trabalho apresentado ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dra. Leticia Godinho de Souza

**Belo Horizonte
2023**

C871a Coutinho, Camila Mariana da Cruz Gomes.
Análise da sensibilidade ao gênero do orçamento do Município de Belo Horizonte / Camila Mariana da Cruz Gomes Coutinho. - Belo Horizonte, 2023.
119 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientadora: Prof^a. Dra. Letícia Godinho de Souza

Bibliografia: f. 110-114

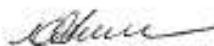
1. Mulher - Políticas públicas - Belo Horizonte (MG). 2. Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG). 3. Planejamento municipal - Gênero - Belo Horizonte (MG). 4. Orçamento público - Belo Horizonte (MG). I. Souza, Letícia Godinho de. III. Título.

CDU 396 (815.11)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2021/2023

Ao primeiro dia do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “ANÁLISE DA SENSIBILIDADE AO GÊNERO DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE”, elaborada por **CAMILA MARIANA DA CRUZ GOMES COUTINHO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora Leticia Godinho de Souza (FJP) - Orientadora, Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) – Coorientadora, Doutora Élide Graziane Pinto (FGV) – Avaliadora e Doutora Ana Paula Salej Gomes (FJP) - Avaliadora. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Doutora Leticia Godinho de Souza (FJP) - Orientadora



Doutora Juliana de Lucena Ruas Riani (FJP) – Coorientadora

==

Doutora Élide Graziane Pinto (FGV) – Avaliadora



Doutora Ana Paula Salej Gomes (FJP) - Avaliadora

À minha mãe, que ao se dedicar integralmente aos cuidados com o meu pai durante o processo do seu adoecimento, possibilitou a minha permanência no mestrado e no trabalho. E ao meu pai (*in memoriam*), que foi uma das pessoas mais dedicadas e incansáveis que já conheci, me ensinou sobre resiliência, e me mostrou que ser um *bon vivant* garante boas histórias, grandes amigos e pílulas de felicidade. Amarei você para sempre, pai.

AGRADECIMENTOS

Eu devo muito, a muita gente.

À energia criadora: agradeço a saúde física e mental que consegui manter no decorrer dos últimos dois anos, mesmo enfrentando os maiores desafios que a vida já colocou no meu caminho, e pelas oportunidades que surgiram e ainda surgirão em razão do mestrado.

À minha família, especialmente às minhas irmãs Rafaela e Vanessa. Juntas formamos uma rede de apoio que viabilizou a minha dedicação aos estudos, sem ter que renunciar ao trabalho e à vida social.

À minha orientadora, Profa. Letícia Godinho, que foi indispensável, compreensiva e amiga, pelo que serei eternamente grata. Me guiou quando eu estava perdida e desesperançosa, e me instigou a ser melhor em todos os aspectos.

Ao Prof. Marcus Vinícius, que também acompanhou as minhas dificuldades, e prestou conselhos preciosos nos momentos em que eu mais precisava.

Aos colegas, especialmente à Helena Bráulia e à Jéssyka Lopes, que nos bastidores foram muito importantes, mantendo a minha motivação com palavras de apoio e força.

À minha companheira Fernanda, que esteve ao meu lado durante todo o processo, compreendeu meus momentos de cansaço e apatia, me dando suporte com cuidado, paciência e afeto.

Aos meus amigos, cuja insistência em saber se eu já havia finalizado a dissertação – por não aguentarem mais o fato de eu usá-la como desculpa para não estar presente – serviu de motivação para eu fechar essa etapa da minha vida.

À equipe da Diretoria de Políticas para as Mulheres e do Observatório do Milênio, e à Diretora Central de Coordenação de Orçamento, da Prefeitura de Belo Horizonte, pelo compartilhamento, dos dados, das informações e das experiências, indispensáveis ao desenvolvimento da pesquisa.

Ao meu chefe, aos colegas de trabalho e à minha equipe, que me deram suporte de tantas maneiras, para o que espero poder retribuir com conhecimento e amizade, dentro e fora do trabalho.

Ao colegiado da Fundação João Pinheiro e às professoras e professores, que tiveram empatia por mim quando eu precisei, e pude ver que, para além de uma instituição renomada de ensino, há pessoas que estão, assim como eu, matando vários leões por dia, e conseguiram passar pelos momentos políticos sombrios dos últimos anos com resiliência e esperança de que dias melhores viriam, e que de fato vieram.

“Sorria para a vida, que ela sempre vai sorrir para você”.
José Ant4nio Silva Coutinho (*in memoriam*).

RESUMO

Organizações internacionais têm se esforçado para pautar as questões de gênero dentro das agendas para o desenvolvimento sustentável das nações, orientando para a elaboração de políticas públicas generificadas. Apesar dos esforços globais promovidos nas últimas décadas para a eliminação das desigualdades entre mulheres e homens, relatórios recentes indicam que ainda há muito a ser feito, e sugere-se que a incorporação da perspectiva de gênero nos instrumentos de planejamento governamental seja fundamental para o alcance de resultados efetivos a médio e longo prazo. O estudo realizado buscou avaliar se os instrumentos orçamentários do município de Belo Horizonte mostraram maior sensibilidade às questões de gênero após as medidas adotadas para a institucionalização das questões de gênero, com a criação de um comitê em 2017, responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano Municipal de Equidade de Gênero, lançado oficialmente em 2019 pela instituição. Para isso, foram selecionadas dotações orçamentárias sensíveis a gênero dos orçamentos de 2018 a 2022, cuja análise revelou ligeiro aumento da sensibilidade para as questões de gênero no município, muito embora as ações do plano não tenham sido devidamente incorporadas aos instrumentos de planejamento de curto e médio prazo, destacando-se as dificuldades relacionadas à tradução do plano em dotações orçamentárias.

Palavras-chave: Gênero; Orçamento Sensível a Gênero; Equidade de gênero; Generificação de políticas públicas; Orçamento Público.

ABSTRACT

International organizations have tried to guide gender issues within the agendas for the sustainable development of nations, guiding the elaboration of gendered public policies. Despite the global efforts promoted in recent decades to eliminate inequalities between women and men, recent reports indicate that there is still much to be done, and it is suggested that the incorporation of the gender perspective in government planning instruments is fundamental for achieving effective results in the medium and long term. The study carried out sought to assess whether the budgetary instruments of the city of Belo Horizonte showed greater sensitivity to gender issues after the measures adopted for the institutionalization of gender issues. It started with the creation of a committee in 2017, responsible for coordinating work on the elaboration of the City Gender Equity Plan, officially launched in 2019 by the institution. Gender-Sensitive budget allocations were selected from the 2018 to 2022 budgets, whose treatment and analysis revealed a slight increase in sensitivity to gender issues in the municipality, even though the actions of the plan have not been properly incorporated into the planning instruments of short and medium term, highlighting the difficulties related to translating the plan into budget allocations.

Keywords: Gender; Gender Responsive Budgeting; Gender equity; Genderification of public policies; Public budget.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
BHTRANS Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
CEAM Centro Especializado de Atendimento à Mulher – Benvinda
CIAM Centro Integrado Atendimento à Mulher
CMAS Conselho Municipal de Assistência Social
CMBH Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMDM Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
COMEG Comitê de Equidade 50-50
COMPIR Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial
COMSIV Coordenadoria de Mulher em Situação de Violência
CRESANS Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
CTGM Controladoria Geral do Município
DIPM Diretoria de Políticas para as Mulheres
DLGBT Diretoria de Políticas para a População LGBT
EJA Educação de Jovens e Adultos
FMC Fundação Municipal de Cultura
GP Gabinete do Prefeito
HPV Papilomavírus Humano
IDH Índice de Desenvolvimento Humano
LGBT Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOA Lei Orçamentária Anual
ODH Observatório de Direitos Humanos
ODM Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS Organização Mundial da Saúde
ONU Organização das Nações Unidas
OSG Orçamento sensível a gênero
PBH Prefeitura de Belo Horizonte
PME Plano Municipal de Educação
PMEG Plano Municipal de Equidade de Gênero
PPA Plano Plurianual de Ação
PPAG Plano Plurianual de Ação Governamental

PUC Pontifícia Universidade Católica
SMAICS Secretaria Municipal Assuntos Institucionais e Comunicação Social
SMASAC Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e
Cidadania
SMC Secretaria Municipal de Cultura
SMDE Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMED Secretaria Municipal de Educação
SMEL Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SMMA Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMPOG Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SMPU Secretaria Municipal de Política Urbana
SMSA Secretaria Municipal de Saúde
SMSP Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção
STN Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS Sistema Único de Assistência Social
SUDECAP Superintendência de Desenvolvimento da Capital
SUS Sistema Único de Saúde
TJMG Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UNPD United Nations Development Programme
URBEL Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	A pauta do gênero na agenda pública: do debate sobre desenvolvimento sustentável à incorporação aos instrumentos de planejamento governamentais.....	24
2.2	Gênero e política: breve resgate das contribuições feministas	29
2.3	Diretrizes internacionais para o desenvolvimento pautado nas questões de gênero: generificação das políticas públicas.....	36
2.4	Orçamento Mulher: experiências nacionais e internacionais para a incorporação da temática na gestão pública.....	49
3	METODOLOGIA	56
3.1	Escopo da pesquisa e aspectos metodológicos.....	56
3.2	Metodologia aplicada às etapas de análise e discussão	58
3.2.1	Procedimentos metodológicos aplicados na primeira etapa de discussão – construção do prisma de descritores de gênero.....	60
3.2.2	Procedimentos metodológicos adotados na segunda etapa de discussão: cotejamento e análise estatístico-descritiva dos dados orçamentários	70
3.2.3	Procedimentos metodológicos aplicados à discussão dos resultados	74
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO	77
4.1	O Plano Municipal de Equidade de Gênero – PMEG.....	77
4.2	O Comitê de Equidade 50-50: todas e todos pela equidade.....	81
4.3	Apresentação dos resultados do cotejamento das dotações orçamentárias sensíveis a gênero.....	84
4.4	Discussão dos resultados a partir dos dados obtidos nas entrevistas	96
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS.....	110
	ANEXO 1 – Palavras e expressões referenciadas para os descritores complementares, necessárias para o cotejamento das dotações orçamentárias:	115
	ANEXO 2 – LISTA DAS SUBAÇÕES PROGRAMÁTICAS SENSÍVEIS A GÊNERO FILTRADAS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, PELA METODOLOGIA DO ESTUDO, COM OS RESPECTIVOS VALORES NOMINAIS EMPENHADOS POR ANO:.....	116

1 INTRODUÇÃO

Vamos à luta! Não se deixem constranger. Enfrentem a dificuldade que houver, porque vale a pena fazer essa luta. É uma luta a favor da humanidade, não só a favor das mulheres (SALMÃO apud REIS; GODINHO, 2021, p. 132).

Os movimentos feministas ao longo da história vêm debatendo e revisitando a luta pela conquista de igualdade de direitos para mulheres e homens. Entretanto, a compreensão e a abordagem dos aspectos de gênero, que estão em constante evolução, foram mais recentemente incorporados aos debates feministas, cujas bases podem ser rastreadas até as primeiras ondas dos movimentos, cujas reivindicações se concentraram principalmente nos direitos políticos e legais das mulheres.

Durante o século XIX, pensadoras como Mary Wollstonecraft e Olympe de Gouges clamaram pela igualdade de direitos civis entre homens e mulheres, formando as bases para os movimentos feministas emergidos nas décadas seguintes, embora com debates ainda distantes das preocupações em torno da construção social das desigualdades.

No final do século XIX e início do século XX, as noções de gênero começaram a ser mais bem exploradas enquanto construção social. Simone de Beauvoir, em seu livro "O Segundo Sexo" (1949), questionou a construção cultural das diferenças de gênero, postulando um dos seus paradigmas mais relevantes, de que as mulheres não nascem, mas se tornam mulheres através da socialização e das expectativas impostas pela sociedade.

Na década de 1970, o conceito de gênero começou a permear os debates feministas, que no transcorrer da última metade do século XX assumiram diversas vertentes. Destacando, primeiramente, o feminismo da igualdade, que hasteou suas bandeiras em prol da eliminação das desigualdades entre mulheres e homens cujas origens admitiam estar nos aspectos biológicos e sexuais. Suas críticas foram direcionadas especialmente para a dicotomia entre a esfera pública e a esfera privada (MIGUEL; BIROLI, 2015; FARAH, 2004).

O feminismo da diferença teceu críticas quanto à assunção de que as origens das desigualdades de gênero estariam relacionadas às questões puramente

associadas ao aspecto morfológico do sexo, incorporando o pressuposto de que as diferenças entre as mulheres e os homens procedem da construção histórica e cultural dos papéis sociais atribuídos a cada um deles, justificados nas distinções biológicas e sexuais entre um e outro, trazendo para o debate questões que fomentaram as discussões e abordagens acerca da divisão sexual do trabalho (FARAH, 2004).

Anos mais tarde, a vertente intitulada por alguns autores como pós-estruturalista veio questionar a bipolaridade arraigada nos pressupostos das duas correntes anteriores, que colocavam mulheres em oposição a homens, o feminino em contraponto ao masculino, ressaltando a importância de se considerar as diferenças intrínsecas a grupos minoritários dentre as próprias mulheres. As interseccionalidades decorrentes de outras formas de opressão, como as intrínsecas às questões sociais e raciais, começaram a ser incorporadas aos debates sobre as desigualdades de gênero (FARAH, 2004).

Presente em todas as vertentes, no entanto, está o pressuposto de que a opressão e a dominação masculinas são estruturais, definindo as relações de poder e afetando diferentemente as mulheres. A corrente pós-estruturalista chamou atenção para a interseccionalidade de gênero, alertando para a importância da consideração, no debate feminista, do impacto que as outras formas de opressão, como a racial e a social, têm sobre as mulheres, exercendo mais pressão sobre umas em detrimento de outras.

Nos últimos anos, a convergência de gênero, desenvolvimento econômico e sustentabilidade, emergiu como ponto de debate e pesquisa essencial. O reconhecimento das disparidades de gênero no contexto do desenvolvimento econômico e sustentável remonta às primeiras discussões sobre o papel das mulheres na economia global.

A generificação de políticas públicas tem emergido como um princípio fundamental na busca por sociedades mais igualitárias e justas. Reconhecendo que as disparidades de gênero têm suas raízes plantadas sob as estruturas sociais e econômicas, a generificação visa garantir que políticas, programas e ações de governo considerem e abordem as diferentes realidades, necessidades e contribuições de mulheres e homens.

A preocupação crescente com o desenvolvimento sustentável das nações levou os organismos internacionais a buscarem alternativas para mensurar e acompanhar o crescimento, passando a considerar não só os aspectos econômicos,

mas também as questões sociais. Os esforços para pautar a igualdade de gênero na agenda do desenvolvimento foram fortalecidos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a posterior adoção da Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), que estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para que os países atuem buscando atingir metas de desenvolvimento, em todos os seus aspectos.

Os pequenos avanços apurados nos últimos anos, em nível global, no entanto, não têm se mostrado suficientes, já que monitoramentos recentes indicaram que a eliminação das desigualdades de gênero pode levar mais de um século para ser alcançada. A pandemia da Covid-19 também impactou negativamente os indicadores de desigualdade entre mulheres e homens, aumentando as estimativas para quase trezentos anos, até que alcancemos a igualdade de gênero (WEF, 2022; UN, 2022).

A formulação de políticas públicas generificadas vem sendo apontada como algo fundamental para o enfrentamento efetivo de assimetrias, devendo, para isso, transpor a dominação masculina estrutural. Por esse lado, a generificação de orçamentos públicos nas últimas décadas destacou-se como iniciativa para o direcionamento de recursos a programas e ações de governo que, direta ou indiretamente, contribuam efetivamente para a eliminação das desigualdades entre mulheres e homens (WAYLEN *et al.*, 2013).

O conceito de orçamento sensível a gênero (OSG) tem ganhado destaque como uma ferramenta poderosa para promover a igualdade de gênero e a equidade nas políticas públicas. Ao reconhecer que as decisões de alocação de recursos têm implicações de gênero, o OSG busca analisar como os orçamentos governamentais podem afetar homens e mulheres de maneira diferenciada.

O orçamento público, enquanto instrumento de planejamento de curto prazo, traduz os programas governamentais em projetos e ações a partir de critérios técnicos e funcionais definidos pelos atores responsáveis pela sua elaboração, estimando as receitas e as despesas previstas para um ano, sendo, portanto, a ferramenta utilizada para a priorização e o direcionamento de recursos para as políticas de governo (DOS SANTOS *et al.*, 2017; SCHEREN; MACHADO; ORO, 2022).

Os OSG são, nessa abordagem, o orçamento com recorte de gênero, cujas primeiras iniciativas foram registradas na década de 1980, quando organizações

internacionais como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, atual ONU Mulheres) começaram a promover a análise de gênero nos orçamentos governamentais. A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, reconheceu a importância de alocar recursos para programas de saúde e planejamento familiar voltados para as necessidades das mulheres (JÁCOME; VILLELA, 2012a; XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Experiências internacionais, registradas em países como Austrália e Equador, evidenciaram as estratégias para a generificação dos instrumentos de planejamento governamentais, e os desafios enfrentados para a institucionalização dos aspectos de gênero.

Avanços significativos vêm sendo registrados no decorrer das últimas décadas. Uma das conquistas notáveis é o aumento da sensibilização sobre as disparidades de gênero. Organizações estão despendendo mais esforços para avaliar o processo de elaboração e monitoramento do orçamento sob o enfoque de gênero, para direcionar mais e melhor os recursos para dotações destinadas a programas de governo que tenham impacto sobre mulheres e meninas, buscando eliminar diferenças de gênero.

Apesar dos avanços, o OSG enfrenta desafios persistentes. A falta de dados por recorte de gênero, a dificuldade de medir o impacto das políticas e a ainda incipiente compreensão sobre a importância do tema entre formuladores de políticas são obstáculos significativos. Além disso, aspectos relacionados à intersectorialidade, à interseccionalidade e à transversalidade das questões de gênero são de difícil incorporação aos orçamentos públicos, dada a dificuldade de tradução clara e objetiva da sua complexidade e abrangência.

No Brasil, os primeiros registros de OSG foram feitos no começo dos anos 2000, a partir da iniciativa de uma organização não governamental que destacou nos orçamentos do Governo Federal as dotações orçamentárias generificadas, permitindo o monitoramento de gastos públicos que priorizavam as mulheres e a busca por igualdade de gênero (XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Alinhado com os mais recentes direcionamentos internacionais para o desenvolvimento sustentável com vistas à eliminação das desigualdades, o governo de Belo Horizonte firmou compromisso com a Plataforma 50-50 da ONU Mulheres,

comprometendo-se a estabelecer políticas para o alcance da equidade de gênero até 2030 (BELO HORIZONTE, 2019a).

Fruto desse acordo firmado em 2017, o “Comitê de Equidade (COMEG) 50-50: todas e todos pela equidade”, foi criado no mesmo ano para assumir a coordenação dos trabalhos de elaboração de um plano municipal de equidade de gênero, lançado oficialmente em 2019, com cento e trinta e nove ações, que foram organizadas em torno de seis “eixos”: governança e planejamento, empoderamento econômico, participação política, enfrentamento à violência, saúde e educação inclusiva (BELO HORIZONTE, 2019a).

A coordenação do COMEG, como ficou conhecido o referido comitê dentro da instituição, tratou, primeiramente, de realizar um diagnóstico de gênero sobre a cidade, para na sequência iniciar os trabalhos de elaboração do plano com o comitê. As ações para a instrumentalização de gênero em Belo Horizonte deveriam, após o lançamento do plano, orientar a elaboração do orçamento para a efetiva alocação de recursos e priorização da agenda na instituição, a fim de garantir a execução dos programas de governo generificados pelos órgãos setoriais responsáveis.

Esta pesquisa destinou-se a verificar, portanto, se a incorporação das questões de gênero na agenda política do Município de Belo Horizonte, com a institucionalização do comitê, em 2017, e o lançamento de um plano de equidade de gênero municipal, em 2019, contribuiu efetivamente para o aumento da sensibilidade ao gênero no processo de elaboração e na execução orçamentária da instituição, entre os anos de 2018 e 2022.

Para isso, será avaliado se o esforço da política municipal para institucionalizar, nos últimos anos, a promoção da equidade de gênero, já estaria sendo refletido na execução orçamentária dos seus programas, ações e subações generificadas, partindo da comparação *ex-ante* e *ex-post* do orçamento municipal dos anos de 2018 a 2022 com o plano de equidade de gênero, identificando os programas, as ações e as subações orçamentárias que, direta ou indiretamente, se relacionam ou correspondam às ações previstas no Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG); da análise da execução orçamentária dos anos 2018 a 2022, do conjunto das dotações relacionadas ao PMEG; e da discussão sobre o processo de institucionalização dos mecanismos para a promoção da equidade de gênero no Município de Belo Horizonte.

O estudo, descritivo quanti-qualitativo, fez uso de métodos de pesquisa documental e bibliográfica, além de análise de conteúdo. Os dados foram obtidos do levantamento de normas, atos e dados orçamentários do ente. Foram identificados os atores e os descritores de gênero a partir do PMEG, utilizados como marcadores na análise dos orçamentos.

A discussão se concentrou no Município de Belo Horizonte, e para fins de ilustração das discussões desta pesquisa, um diagnóstico de gênero foi realizado a partir da análise de indicadores demográficos e socioeconômicos da população da cidade.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC/A)¹, a capital do estado de Minas Gerais registrou população de 2,502 milhões de pessoas em 2018, das quais 53% eram mulheres, sendo que 59% delas se autodeclararam pretas ou pardas. Em 2022², Belo Horizonte registrou população de 2,539 milhões, sendo 51% mulheres, das quais 54% eram pretas ou pardas.

Dados relativos ao mercado de trabalho da capital mineira mostraram que a proporção entre mulheres e homens da população ocupada não era muito distante em 2018, sendo de 48,5% e 51,5%, respectivamente, proporções que, quatro anos mais tarde, foram alteradas para 45,5% e 54,5% da população ocupada, respectivamente. No entanto, dentre as pessoas desocupadas, a PNADC/A revelou que 53,9% delas, em 2018, era de mulheres, cujo percentual no mesmo grupo passou para 57,6% em 2022. Os resultados revelaram piora da taxa de ocupação do mercado de trabalho pelas mulheres no intervalo de tempo correspondente ao recorte da pesquisa.

Destaca-se que a taxa de informalidade, entre as mulheres ocupadas, nos anos 2018 e 2022, era de 33,6% e 25,4%, respectivamente, e é possível presumir que a piora nos indicadores de ocupação feminina no mercado de trabalho foram impulsionados pela saída de mulheres do mercado informal, cuja variação negativa foi mais acentuada.

Em 2018, por suas ocupações, as mulheres belo-horizontinas receberam, em média, 65% do rendimento médio mensal real dos homens. Esse percentual

¹ Dados retirados do Sistema Sidra, disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

² Dados do IBGE de 2022 apontam para população total de 2.315.560 milhões da cidade de Belo Horizonte, sendo 54% mulheres. Optou-se por registrar no corpo do texto os dados da PNADC/A, consultados no Sidra, garantindo o uso da mesma fonte para apresentação dos dados de ambos os exercícios, e dos recortes seguintes.

aumentou para 71% em 2022. Essa variação para mais no período foi acompanhada do aumento da média de horas trabalhadas na semana, que variou de 37,4 para 38,3 horas de 2018 para 2022, ao passo que a média de horas habitualmente trabalhadas pelos homens diminuiu de 42,9 para 42,4 horas na semana, conforme dados da PNADC/A, fato que desqualifica a afirmação de que a pequena melhora observada na proporção do rendimento das mulheres comparativamente ao dos homens seja reflexo de políticas em favor da igualdade de gênero no mercado de trabalho.

Outro dado importante trazido pela PNADC/A, sobre os hábitos da população de Belo Horizonte, diz respeito ao tempo que mulheres e homens dedicam a afazeres domésticos ou ao cuidado de pessoas. Em média, as mulheres despendem o dobro do tempo, por semana, que os homens gastam com tarefas de casa e de cuidado. Em 2018, elas dedicaram 21,7 horas da sua semana, ao passo que os homens investiram apenas 10,9 horas do seu tempo para essas atividades. Em 2022, essa dedicação foi de 20,9 e 11,4 horas semanais, respectivamente.

Se cruzarmos com os dados relativos às horas semanais habitualmente trabalhadas por mulheres e homens, é possível observar que a jornada feminina é visivelmente maior do que a masculina, sendo menor no âmbito do trabalho remunerado, e maior na dimensão doméstica e de cuidado. Infere-se que esta é uma das causas da persistência da desigualdade entre mulheres e homens na perspectiva de ocupação, remuneração e ascensão na carreira no mercado de trabalho.

O próprio município de Belo Horizonte mantém painel interativo³ de dados demográficos e estatísticos da sua população, cujos registros mais recentes, relacionados a ocupação e carreira, mostraram que, em 2018, 47% dos cargos gerenciais em Belo Horizonte eram ocupados por mulheres, sendo 30% brancas, 16% pardas e 2% pretas. Em 2021, o ano mais recente com dados tratados e disponibilizados com esse recorte, esses mesmos registros foram de 31%, 19%, 9% e 4%, respectivamente.

Os dados acima sugerem que as mulheres foram destituídas de funções de tomada de decisão, precisaram deixar seus empregos ou tiveram menos

³ Painel dos indicadores municipais relacionados aos ODS, disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/indicadores-ods>. O painel atual é uma evolução dos mecanismos de monitoramento orçamentário baseados nos ODM, instituídos no município de Belo Horizonte em 2006. Ao todo, foram publicados quatro relatórios de monitoramento, até a substituição dos ODM pela agenda dos ODS (BELO HORIZONTE, 2019c).

oportunidades de ascensão na carreira no decorrer do período assinalado, que vai de 2018 a 2021, sendo que, proporcionalmente, pretas e pardas, somadas, foram mais afetadas do que as brancas.

Ainda no painel das mulheres ocupadas, disponibilizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, 12% delas estavam empregadas em funções domésticas em 2018, sendo que essa proporção sobe para 19% da população de mulheres pretas, 16% da população de mulheres pardas, e apenas 6% do total de mulheres brancas. Em 2021, ano com os dados mais recentes disponibilizados desse recorte, observou-se a redução de cinco pontos percentuais na proporção de mulheres pardas em funções domésticas, ao passo que a proporção de pretas aumentou dois pontos percentuais, em detrimento da manutenção da proporção de mulheres brancas nas mesmas funções.

O confronto dos dados disponibilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte, e pela PNADC/A, quanto à ocupação, carreira e dedicação de tempo a tarefas domésticas e de cuidado pelas mulheres, sugere que a pandemia do Covid-19, cujos efeitos socioeconômicos foram vivenciados de março de 2020 até meados de 2022, exerceu pressão maior sobre as mulheres pretas e pardas. É possível inferir que a terceirização das funções de cuidado, que culturalmente são absorvidas por esse grupo, foi reduzida, possivelmente em razão das pressões econômicas sobre as famílias empregadoras, aumento da taxa de desocupação de quem terceiriza, medidas de isolamento social e aumento da demanda das funções de cuidado para com os acometidos pela Covid-19.

Ainda avaliando aspectos de ocupação, no painel dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Prefeitura, filtrando dados de participação política, observa-se que 10% dos cargos de mandato eletivo na Câmara Municipal de Belo Horizonte foram ocupados por mulheres nas eleições de 2017, proporção que teve um salto positivo em 2021, quando 27% das cadeiras do poder legislativo do município foram preenchidas por mulheres enquanto representantes da população da cidade.

Já no poder executivo, o indicador de participação feminina nos cargos de alto escalão apontou que, em 2018, apenas 26% dos cargos de primeiro grau hierárquico foram destinados ao quadro feminino. Essa proporção apresentou pequena elevação em 2022, quando chegou a 29%.

Analisando indicadores de violência sob o enfoque de gênero, por meio dos dados abertos disponibilizados pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais⁴, Belo Horizonte registrou 18.276 ocorrências consumadas de violência, de qualquer natureza, contra mulheres, em 2018, contra 16.628 registros em 2022. Femicídios consumados foram sete em 2018, e o dobro em 2022. Ou seja, não obstante a quantidade de ocorrências consumadas de todos os tipos de violência contra mulheres ter diminuído entre 2018 e 2022, o número de registros de feminicídios dobrou em quatro anos, dentro do período analisado.

No geral, em suma, tais indicadores por recorte de gênero sugerem uma piora entre os anos que serão objeto de análise neste estudo. Foi nessa conjuntura que a cidade firmou compromisso com a ONU Mulheres em 2017 para fomentar políticas que buscassem a igualdade de gênero, criando mecanismos institucionais para a generificação de suas políticas. Espera-se observar e discutir os efeitos desses esforços do decorrer deste trabalho, que foi organizado em quatro seções.

Na primeira delas, são referenciadas as literaturas mais relevantes para os debates propostos sob os aspectos de gênero, resgatando as contribuições dos movimentos feministas, os estudos mais recentes sobre a inserção da pauta na agenda do desenvolvimento, os conceitos mais importantes sobre os instrumentos de planejamento de governo e as experiências recentes com orçamento sensível a gênero.

Na sequência, são apresentados os aspectos metodológicos, esclarecendo sobre o escopo da pesquisa e métodos adotados para as análises e a discussão dos dados orçamentários à luz do plano de equidade de gênero do município.

Na seção seguinte, são evidenciados os resultados da pesquisa, discutidos consubstanciados na literatura referenciada e nas impressões registradas pelos indivíduos consultados no decorrer do desenvolvimento do estudo.

Por último, em considerações finais, são avaliados os resultados com vistas a responder ao problema central desta pesquisa, trazendo as principais conclusões, os desafios enfrentados e as perspectivas para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em todo o mundo, o gênero determina quem passa fome e quem recebe nutrição e água adequadas, quem pode votar, concorrer a

⁴ Dados extraídos do portal <https://dados.mg.gov.br/dataset/violencia-contra-mulher>.

cargos, se casar ou ter direitos aos filhos, quem impõe autoridade e respeito, quem é denegrado e demitido, e quem é mais vulnerável à violência e abuso em suas próprias casas e relacionamentos íntimos... (WAYLEN *et al.*, 2013, p. 2, tradução própria).

A história tomou rumos que foram traçados e vividos fortemente influenciados pelas questões de gênero. Afinal, muitas sociedades, economias e famílias ao redor do mundo se organizam em torno das diferenciações entre gênero, culturalmente construídas no decorrer dos séculos.

As crenças religiosas, as estruturas de mercado e os governos são moldados pelas diferenças de gênero socialmente construídas, com desigualdades entre mulheres e homens que estão presentes e persistem em todas as sociedades. Essas desigualdades, historicamente justificadas em razão dos próprios aspectos biológicos, vêm sendo reproduzidas dentro de sistemas de opressão às mulheres, legitimados pela ideia de perpetuação e sobrevivência da humanidade (WAYLEN *et al.*, 2013; MIGUEL; BIROLI, 2015).

Fala-se em construção social do gênero porque a diferenciação entre mulher e homem, que no passado foi diretamente associada ao dimorfismo sexual da espécie humana, passou a ser compreendida como o conjunto de papéis sociais atribuídos a um e outro ao longo dos anos, partindo do pressuposto de que a identidade de gênero é, na realidade, construída social e culturalmente segundo estímulos externos, expectativas e oportunidades distintas, atribuídas a cada um desses grupos (MIGUEL, 2016).

A definição do gênero extrapola as questões biológicas do corpo, e procuram destacar a relevância dos papéis socialmente atribuídos às mulheres e aos homens. Neste aspecto, Simone de Beauvoir, considerada como uma das feministas de maior influência para o movimento, contribuiu substancialmente para o debate sobre o porquê de o mundo ser visto sob a perspectiva masculina e a construção social do gênero. Seu livro, *O segundo sexo*, de 1949, permanece sendo uma das principais bases para o feminismo contemporâneo ocidental, ao propor que a mulher não seria definida pelo sexo biológico, mas pelo conjunto de determinações e expectativas sociais que limitariam sua autonomia (MIGUEL; BIROLI, 2015).

As disparidades produzidas por questões relacionadas às diferenças de gênero assumiram papel central nos debates mais recentes sobre o desenvolvimento dos países e das ações globais para a mitigação das desigualdades em todos os seus

aspectos. Debates e estudos mais recentes sugerem que investimentos em políticas cujo viés busque a igualdade de gênero são indispensáveis para a redução de outras desigualdades e para o desenvolvimento sustentável das nações. Neste aspecto, o movimento feminista, em todas as suas vertentes, mostrou-se essencial para se repensar a forma como são tomadas as decisões na esfera pública que interferem na organização macro e microssocial, ou seja, que têm impacto na forma como os indivíduos se organizam na coletividade e na esfera privada, no âmbito das famílias (ESPING-ANDERSEN 1990; ENPING-ANDERSEN, 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011; MIGUEL; BIROLI, 2015).

Expoentes e intelectuais feministas, no decurso das últimas décadas, criticaram os papéis sociais atribuídos às mulheres e aos homens, reivindicando igualdade de gênero e o exame das causas e dos sistemas de dominação masculina. Afinal, a persistência de desigualdades até os dias de hoje, não obstante os avanços produzidos na história mais recente das principais nações, evidencia que os mecanismos de dominação do homem sobre a mulher são estruturais. Dos movimentos feministas, considerando todas as suas vertentes, é possível destacar três aspectos relacionados às questões de gênero indispensáveis para se discutir as origens da opressão estrutural sobre a mulher e as formas de combatê-la (MIGUEL; BIROLI, 2015).

O primeiro deles, que aparece como cerne do debate em grande parte das vertentes feministas, diz respeito à designação histórica, às mulheres, do papel social destinado à execução das tarefas de manutenção da vida doméstica, que as afastou da esfera pública. Aos homens foram designados papéis sociais com responsabilidades pelas decisões que desenham toda a dinâmica socioeconômica, tendo domínio das definições políticas que interferem não só na vida pública, mas também sobre o foro íntimo dos lares (MIGUEL; BIROLI, 2015).

As assimetrias reproduzidas não se limitaram às desigualdades entre mulheres e homens, já que a estratificação da sociedade e as questões raciais fazem com que os sistemas de submissão exerçam pressão de forma distinta dentre as mulheres, considerando outras dimensões de diferenças, como as raciais e de classe. Afinal, tradicionalmente, mulheres brancas terceirizam as funções a elas designadas, no âmbito da esfera privada, às mulheres pretas e pobres, sobre as quais acaba sendo maior a pressão dos sistemas de dominação.

Essa estrutura de subordinação promoveu desigualdades de gênero com graduações distintas que foram sendo reproduzidas com o passar dos anos entre gerações de mulheres pretas e pobres, revelando a necessidade de se pensar e debater as questões de gênero também sob o aspecto da interseccionalidade, ou seja, das demais dimensões das desigualdades (raciais, sociais, culturais) e da relação entre elas (MIGUEL; BIROLI, 2015).

Seria fundamental tornar públicos os problemas intrínsecos à esfera privada para inseri-los na agenda de tomada de decisão; para adoção de medidas visando à eliminação das desigualdades de gênero e dos seus subníveis de pressão sobre os grupos marginalizados; e repensar a forma como são estabelecidas as relações de poder, que seguem reproduzindo os sistemas de dominação masculina.

Assim, o debate sobre a redução das desigualdades de gênero convida à discussão sobre a generificação de políticas públicas, e neste ponto atinge uma questão substancial levantada pelas feministas políticas, sobre representação na formulação, implementação e monitoramento, já que se trata de um processo dominado por homens e que, conseqüentemente, segue perpetuando o androcentrismo e o patriarcado (MIGUEL; BIROLI, 2015; WAYLEN *et al*, 2013).

Nessa perspectiva, organizações internacionais têm direcionado seus esforços para elaborar diretrizes aos Estados destinadas ao desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza no mundo, destacando a igualdade de gênero como uma das metas fundamentais a serem perseguidas pelas nações para alcance dos objetivos propostos.

A ONU, que em 2015 reuniu os chefes de Estado e pessoas de alto escalão das nações agremiadas para discutir o rumo das economias mundiais e determinar Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados globalmente, que foram registrados no documento intitulado Agenda 2030, colocou a observância às questões de gênero como crucial para que os países tenham êxito nas demais ações para atingir os resultados pactuados (ONU, 2015).

Quinze anos antes, a organização internacional já havia proposto uma agenda global de metas para a redução das desigualdades e para a melhoria da vida. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) eram oito, no total, e estabeleciam metas a serem alcançadas pelas economias globais até 2015, ano em que foram substituídos pelos ODS. Dentre eles, já havia um especificamente

destinado à promoção da igualdade de gênero, com foco na educação, na participação no mercado de trabalho e na participação política (MOURA, 2014).

O Mercosul, em 2014, firmou o compromisso com a busca por igualdade de gênero na região, aprovando documento com diretrizes para orientar os países membros quanto à incorporação do tema dentro das suas políticas, ações e projetos, destacando a importância de se observar a sua transversalidade no desenho e na implementação dos programas de governo. Deste documento surgiram iniciativas destinadas ao cumprimento de ações em diferentes matérias interligadas à temática, desdobradas para a atuação dos Estados-membros (MERCOSUL, 2022).

A elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a eliminação das desigualdades de gênero, com orçamentos destinados especificamente para elas, é ação fundamental para o alcance dos objetivos traçados, segundo as organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento.

Experiências com OSG, que correspondem aos gastos governamentais direcionados para as mulheres, integrando transversalmente os programas, ações e projetos sob a perspectiva das questões de gênero, começaram a ser registradas a partir da década de 1980, com as primeiras iniciativas implementadas pelo governo australiano, e no Brasil, a partir dos anos 2000, por meio da análise dos orçamentos promovida por organizações não governamentais (JÁCOME; VILLELA, 2012a; XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Apesar desses registros, que se somaram no decorrer das quatro últimas décadas aos esforços globais para o estabelecimento de agendas e diretrizes em busca da igualdade entre mulheres e homens, o *Global Gender Gap Report 2022*, do Fórum Econômico Mundial, apresentou resultados que mostram haver ainda um longo percurso para que a desigualdade de gênero seja eliminada. O *Gender Inequality Index* (GII), métrica composta por indicadores de desigualdade de gênero auferidos em 146 nações nas dimensões de oportunidades econômicas, educação, saúde e liderança política, mostrou-se estável na maioria dos países com relação ao ano anterior e estimou-se que, globalmente, a igualdade entre mulheres e homens só será alcançada daqui a 132 anos. Em 2018, esta previsão era de 108 anos (WEF, 2022; 2018).

Em busca de respostas para o porquê de os avanços não estarem ocorrendo no ritmo proposto, nas seções seguintes, será feita uma breve introdução sobre a relevância das questões de gênero nas discussões mais recentes sobre

desenvolvimento sustentável, e três curtos resgates, o primeiro, das principais contribuições feministas para o debate sobre a redução das desigualdades de gênero, depois, do processo de generificação de políticas públicas, e finalmente, das principais diretrizes e experiências quanto à incorporação dessas políticas aos instrumentos de planejamento governamental.

2.1 A pauta do gênero na agenda pública: do debate sobre desenvolvimento sustentável à incorporação aos instrumentos de planejamento governamentais

Repensar a forma como os seres humanos se relacionam com o mundo tem orientado boa parte das reflexões e pesquisas, porque é a própria existência da humanidade que se deseja garantir para as próximas gerações. Debater, portanto, soluções para o futuro das economias, do meio ambiente e da sociedade, é pauta recorrente nas pesquisas mais recentes sobre desenvolvimento.

O desgaste dos regimes políticos e econômicos observado nas últimas décadas, que ganhou destaque em momentos de instabilidade econômica, revelou todo um novo contexto de inseguranças e demandas sociais que exercem uma pressão cada vez maior sobre os sistemas de proteção social e fizeram emergir debates sobre o futuro dos Estados de Bem-Estar, que se firmaram no período pós-guerra, assumindo papel central na correção das falhas de mercado e na garantia de proteções individuais, valendo-se de sustentáculo para o sistema capitalista.

Sua estrutura, no entanto, permaneceu praticamente a mesma desde a emergência dos regimes de *welfare state* nos períodos pós-guerras e de depressões econômicas, apoiando-se em padrões de proteção que não respondem mais com a efetividade necessária às velhas e às novas desigualdades que pressionam as economias e firmam-se como ameaça ao equilíbrio de forças entre mercado e regimes democráticos.

Kerstenetzky (2017) levanta possíveis causas para o que ela e outros autores chamaram de crise do Estado de bem-estar, impulsionada pela globalização e pelas mudanças demográficas e sociais. A globalização, associada à industrialização, às evoluções tecnológicas e ao crescimento do setor de serviços no final do século XX e início do século XXI, fez aumentar a insegurança e a precarização dos empregos, a desigualdade de renda e a pobreza. Altas taxas de desemprego que

persistem com o passar dos anos são um dos desafios a serem superados pelas nações.

Draibe (2014), por sua vez, ressalta que a conta da crise não deve recair exclusivamente sobre a globalização e seus efeitos sobre o mercado e sobre a própria legitimação dos Estados-nação, alertando para a interferência das mudanças do ciclo da vida humana e dos nossos costumes sobre as leis rígidas e aparentemente intransponíveis de mercado e dos sistemas de bem-estar. Neste sentido, a autora destaca o impacto das mudanças estruturais e demográficas da sociedade que, ao redor do globo, de maneira geral, vem envelhecendo e ocupando espaços distintos no mercado de trabalho, cuja crescente heterogeneidade contribui, na mesma ordem, para o aumento e a diversificação das demandas sociais.

Pesquisas recentes sobre o desgaste dos regimes de bem-estar e o reflexo disso no desenvolvimento sugerem que as famílias estejam no centro das discussões sobre o futuro dos sistemas de proteção social e das formulações das políticas públicas. A inversão da pirâmide etária que grande parte das nações já registrou ou registrará nos próximos anos, e a incorporação da mulher ao mercado de trabalho a partir da segunda metade do século XX, interferem fortemente na reestruturação das famílias, com impacto direto na micro e na macroeconomia (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2017).

O financiamento dos custos dos sistemas de bem-estar está fortemente associado à ideia de acumulação de capital e produtividade econômica. Com a parcela produtiva da população cada vez menor, decorrente da redução das taxas de natalidade e do aumento da expectativa de vida combinado com o envelhecimento da população, a retomada do crescimento e do desenvolvimento passa necessariamente por políticas que busquem salvaguardar seguranças sociais às mulheres, para que acessem o mercado de trabalho de forma efetiva e produtiva. Para isso, Esping-Andersen (1990; 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011) sugere que os investimentos sociais se deem no sentido de promover o que ele chamou de “desfamiliarização”.

O pressuposto do processo de desfamiliarização é a absorção, pelo Estado, dos gastos com os serviços de cuidado, tradicionalmente atribuídos dentro do núcleo familiar às mulheres. Com isso, o *trade-off* entre trabalho e família seria mitigado, na medida em que elas poderiam optar por trabalhar e ter filhos, já que dedicariam menos do seu tempo produtivo aos cuidados da parcela idosa da população e das crianças.

A incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, com avanços parciais ou inexistentes no processo de desfamiliarização, além de mudar drasticamente a configuração das famílias, escancarou as velhas desigualdades entre homens e mulheres, e as novas desigualdades entre elas próprias, como reflexo da estratificação (ESPING-ANDERSEN, 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011).

Entretanto, é importante salientar que, ao se falar na ocupação de funções remuneradas por mulheres, observada especialmente a partir da década de 1970 no Brasil e no mundo, referenciam-se, sobretudo, as mulheres brancas. O mercado de trabalho constitui-se em uma das arenas mais relevantes para a observação de assimetrias e da própria dinâmica entre elas, porque ingressar nele representa aspecto socioeconômico importante da vida dos indivíduos, além de estar intrinsecamente associado a questões educacionais (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013).

As assimetrias de acesso tiveram efeito discriminatório nas décadas seguintes entre mulheres e homens e dentre as próprias mulheres. Essas assimetrias, destacadamente quanto aos níveis educacionais e de classe, promoveram um crescimento da participação das mulheres brancas no mercado de trabalho, que possuíam com maior grau de escolaridade, em posições melhores e mais bem remuneradas do que as mulheres negras, menos instruídas e que, por essa razão, foram concentradas em ocupações mais precárias, mais mal remuneradas e relacionadas a funções domésticas e de cuidado, majoritariamente (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013).

As velhas desigualdades reproduzem, portanto, preceitos da divisão sexual do trabalho, que se manifestam na subvalorização do trabalho feminino em detrimento do masculino, estigmatizando-o a funções tidas como “social e culturalmente” destinadas às mulheres, dentre elas, as domésticas (ABREU, 2015). Decorre disso a persistente diferenciação salarial, as barreiras invisíveis à ascensão na carreira, os entraves à plena participação ativa no processo político e à ocupação de espaços distintos no mercado de trabalho.

Já as novas desigualdades, relacionadas à estratificação, reproduzem as diferenças de oportunidade entre as classes mais e menos favorecidas. Mulheres com maior grau de educação e com melhor renda conseguem financiar elas mesmas os serviços de cuidado, ou seja, terceirizam a atenção aos idosos e aos filhos às instituições privadas ou a outras mulheres de baixa renda ou menos instruídas. A reprodução se dá, nestes casos, interclasse e intergerações, porque os filhos das

mulheres com condições de absorverem os custos de desfamiliarização são diretamente beneficiados e acabam tendo acesso e oportunidades também melhores do que os filhos das mulheres não agregadas ao processo, com o suporte do Estado (ESPING-ANDERSEN, 1990; ESPING-ANDERSEN, 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011).

As desigualdades entre mulheres e homens no mercado de trabalho persistem, mas exercem maior pressão sobre as mulheres negras e de classe menos desfavorecida, que acabam despendendo mais tempo às responsabilidades domésticas, remuneradas ou não, tendo menor disponibilidade (financeira e de tempo) para dedicar-se a educação e trabalho, promovendo a reprodução das assimetrias para as próximas gerações (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013).

Essas reflexões sobre o desgaste das medidas socioeconômicas em face das novas pressões, e do crescimento e da heterogeneização das demandas sociais, reforçam a importância que deve ser dada ao enfoque de gênero nas políticas públicas para enfrentamento dos desafios impostos pelas novas dinâmicas entre as famílias, o mercado e o Estado, como pauta central nas discussões para a retomada do crescimento econômico das nações de forma sustentável, onde a busca pela redução das desigualdades é imperativa.

Em 2015, chefes de Estados e altos representantes de governos reuniram-se na sede das Nações Unidas para discutir alternativas e propor um conjunto de objetivos e metas destinadas à busca pelo desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza. Deste encontro surgiu a “Agenda 2030”, definida como “um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (ONU, 2015, s/p.), em cujo relatório foram estabelecidos dezessete ODS para garantir a melhoria da qualidade de vida ao redor do globo nos próximos anos dentro das dimensões econômica, social e ambiental de sustentabilidade.

Para auxiliar os Estados-membros a atingirem as metas traçadas nos objetivos, a ONU estruturou indicadores e índices que são sistematicamente monitorados, e publica periodicamente os relatórios com o diagnóstico mundial, apresentando os principais resultados para comparação.

Afirma-se, no relatório produzido, que a prosperidade das nações só será alcançada com “crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável” (ONU, 2016, p. 10), por meio da distribuição e equiparação da renda. Para além disso, o relatório atribuiu papel de destaque à igualdade de gênero, ao afirmar que

A efetivação da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas dará uma contribuição essencial para o progresso em todos os Objetivos e metas. (...) Mulheres e meninas devem gozar de igualdade de acesso à educação de qualidade, recursos econômicos e participação política, bem como a igualdade de oportunidades com os homens e meninos em termos de emprego, liderança e tomada de decisões em todos os níveis. (...) A integração sistemática da perspectiva de gênero na implementação da Agenda é crucial (ONU, 2016, p. 7-8).

No ODS 5, que estabelece os objetivos e as metas para a eliminação das desigualdades entre gêneros, são três as dimensões que devem ser observadas para a busca por igualdade: recursos, acesso e controle. Por recursos, a ONU faz referência aos meios políticos (como a liderança), aos bens econômicos (como a renda), aos produtivos (como o trabalho), e ao tempo. Quanto ao acesso, tem-se a capacidade de uso e benefício de recursos específicos (materiais, financeiros, sociais, humanos, políticos etc.). Já a dimensão do controle diz respeito ao poder de decidir sobre o uso e a aplicação desses recursos. Essas duas últimas dimensões seriam, na visão da ONU, indispensáveis para o empoderamento feminino e, conseqüentemente, para o combate às desigualdades de gênero.

A reprodução das desigualdades é contraproducente e vai de encontro às premissas de crescimento econômico sustentável, configurando desperdício de recursos e de capital humano, indispensáveis ao Estado de Bem-Estar e para dar cabo das demandas sociais crescentes. Na medida em que são reproduzidas no âmbito das famílias, intra e intergerações, as mais recentes discussões sobre o futuro dos *welfare states* recomendam que os esforços e investimentos estatais se voltem para políticas de apoio e segurança à estrutura familiar (KERSTENETSKY, 2017; ESPING-ANDERSEN, 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011).

Esping-Andersen (1990; 2009 *apud* ZIMMERMANN, 2011) sugere em seus trabalhos que a saída para a retomada do crescimento dos sistemas capitalistas e dos Estados de Bem-estar estaria no investimento em políticas de cuidado, que deem condições às mulheres para que possam ter atuação efetiva na esfera pública sem que tenham que abdicar dos seus desejos e responsabilidades na esfera privada. Investimento em creches, lares de idosos, políticas para inserção, permanência e ascensão no mercado de trabalho, educação, promoveriam equidade de condições para mulheres e homens dentro das suas especificidades biológicas e sociais de gênero.

Por exemplo, investimentos em políticas de ampliação do acesso às creches e de apoio ao cuidado com idosos beneficiariam diretamente as mulheres, facilitando seu ingresso e permanência no mercado de trabalho, viabilizando a conciliação da carreira com a maternidade, o que teria impacto nas taxas de fecundidade, elevando em médio e longo prazo a parcela produtiva da população. Políticas destinadas ao aumento e à melhoria da educação de crianças e jovens também teriam impacto na economia, com o aumento do capital humano, que em médio e longo prazo teria efeito também sobre a produção.

O recorte de gênero sobre essas políticas proporcionaria a equidade de acesso para meninas e meninos, o que a médio e longo prazo impactaria positivamente sobre as taxas de participação política e econômica das mulheres, proporcionando a mitigação das desigualdades entre as gerações.

Os esforços das organizações internacionais para orientarem as nações a se desenvolverem sob a perspectiva da sustentabilidade têm se desdobrado no sentido de recomendar a revisão dos paradigmas relacionados ao desenho e implantação de políticas sociais, partindo do pressuposto de que elaboração deve ser orientada pelas premissas de gênero e da margem para o centro, trazendo para o campo da esfera pública as questões do foro privado e das minorias sobre as quais é maior a pressão dos sistemas de dominação.

Sugere-se que sejam pensadas políticas destinadas a enfrentar diretamente preconceitos e padrões de discriminação arraigados, com o objetivo de educar e sensibilizar os indivíduos. A questão é como incorporar o recorte de gênero nas políticas públicas, para promover a redução das desigualdades, de fato, e não persistir em reproduzi-las.

2.2 Gênero e política: breve resgate das contribuições feministas

Waylen *et al* (2013) fizeram uma importante recuperação de conceitos e paradigmas da política, à luz dos estudos feministas produzidos a partir da década de 1970, para debater a generificação das políticas públicas. Um dos destaques que merece ser feito diz respeito à própria origem etimológica da palavra política, que no grego antigo era associada à manutenção da *polis*, atributo daquilo que diz respeito ao público, afeto à comunidade.

Essa visão, amplamente adotada pelas culturas anglo-americanas, especialmente, reforça a dominação masculina estrutural, já que mesmo na Grécia

antiga, considerada o berço da democracia, o exercício da cidadania era restrito aos homens, e as mulheres eram preparadas para as responsabilidades do lar (WAYLEN *et al*, 2013; MIGUEL; BIROLI, 2015).

O conceito de política se expandiu com o passar dos tempos, sendo associado à relação entre governar e ser governado, ou seja, aos sistemas de autoridade entre os indivíduos, onde alguns detém o poder de alocação de recursos para todos, decidindo a quem e como são distribuídos. E o fato de este poder ter sido designado aos homens universalizou a invisibilidade feminina, ao legitimar a segregação entre o público e o privado, excluindo as mulheres enquanto sujeitos políticos, e designando aos homens o papel de cidadãos e chefes do lar, com autonomia de atuação, sem a interferência estatal (WAYLEN *et al*, 2013).

Séculos mais tarde esse “homem cidadão” seria legitimado, no documento produzido durante a Revolução Francesa, intitulado “Declaração dos direitos do homem e do cidadão”, quando ele, e somente ele, passou a ser considerado como sujeito de direito, tendo assegurados os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade (MIGUEL; BIROLI, 2015).

A completa exclusão das mulheres da carta dos direitos fundamentais, postulados pela Revolução Francesa, instaurou os primeiros registros de reivindicações político-intelectuais feitos por mulheres como Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft, a quem são atribuídas as faíscas que deram origem aos movimentos feministas, quando, na França e no Reino Unido, respectivamente, na segunda metade do século XVIII, publicaram obras posicionando-se criticamente e reivindicando igualdade de garantias (MIGUEL; BIROLI, 2015).

Em contraponto ao documento destinado à legitimação do homem como cidadão com plenos direitos e poderes, Gouges publicou a “Declaração dos direitos da mulher e da cidadã”, reivindicando as mesmas garantias asseguradas aos homens para as mulheres, e Wollstonecraft procurou ir mais a fundo nas discussões sobre a igualdade de direitos, sugerindo a análise das origens da subordinação feminina ao masculino (MIGUEL; BIROLI, 2015).

As críticas construídas por intelectuais neste momento, e a partir dele, fundaram-se, especialmente, na dicotomia entre a esfera pública e a esfera privada. Reivindicavam-se garantias básicas como o direito ao voto e à educação, questionando a subjugação feminina, já que às mulheres destinavam-se os papéis sociais no âmbito da vida doméstica, e aos homens, os papéis sociais relacionados à

vida pública, ao trabalho remunerado e às funções de autoridade. O papel da mulher no ambiente doméstico foi socialmente construído e consubstanciado, inicialmente, no fator biológico do sexo, relacionado às funções de reprodução e cuidado, ao passo que as funções inerentes à esfera pública, ou seja, o trabalho remunerado e a participação na tomada de decisão da vida política, caberiam aos homens.

Com isso, estabeleceu-se que a esfera privada (associada ao contexto doméstico, familiar) constitui-se como o espaço social da mulher, enquanto a esfera pública (relativa à agenda política, ao mercado, ao trabalho remunerado e ao capital) constitui-se como o espaço de direito do homem, relação social naturalizada pelo fator biológico associado ao sexo feminino e masculino especialmente após a configuração contemporânea da família tradicional, baseada na instituição do casamento heteronormativo e monogâmico (CARLOTO, 2001; BIROLI, 2016).

Assim, a subordinação das mulheres na esfera privada fomenta um ciclo vicioso que privilegia os homens, na medida em que os desonera dos afazeres domésticos, dando a eles a disponibilidade necessária para que invistam em suas carreiras. Enquanto isso, designadas às funções domésticas, as mulheres realizam um trabalho que não é remunerado, e que as fideliza financeiramente ao companheiro. O fato de acordarem voluntariamente com a subordinação ao matrimônio assegura legitimidade ao controle exercido pelo homem sobre seus direitos individuais, inclusive sobre o seu próprio corpo (CARLOTO, 2001; BIROLI, 2016).

O debate sobre as desigualdades de gênero inevitavelmente alcançou a dicotomia entre essas duas esferas, porque o distanciamento das questões privadas da esfera política alimenta a reprodução dessa relação de subordinação e hierarquização das relações entre mulheres e homens, sendo um núcleo importante para a compreensão da origem histórica da divisão sexual do trabalho.

Entende-se por divisão sexual do trabalho a atribuição das atividades em razão do gênero. Tarefas são designadas aos homens e às mulheres pela presunção de aptidão e inclinações, impostas pelo sexo (ABREU; MEIRELLES, 2012, p. 10). Essa divisão remonta desde a concepção cultural da mulher enquanto responsável pelo trabalho doméstico, não remunerado, restrito aos limites da residência, em detrimento da designação ao homem das funções econômicas do trabalho remunerado no espaço público, que atribui a ele visibilidade e prestígio social.

Essa visão generificada estabeleceu socioculturalmente os limites entre trabalho produtivo – remunerado, realizado pelos homens –, e improdutivo – não

remunerado, realizado pelas mulheres na esfera doméstica –, cuja assimetria vem sendo reproduzida e persiste na maioria das nações, alimentada por um sistema de dominação masculina estrutural, apesar dos avanços legais e esforços dos movimentos feministas despendidos nas últimas décadas (WAYLEN *et al*, 2013).

Os estereótipos associados ao sexo também têm forte influência na distribuição das funções e dos postos de trabalho, na medida em que a masculinidade é naturalmente associada à racionalidade, enquanto a feminilidade tem um peso mais emocional, por vezes associada à irracionalidade. Os aspectos históricos e culturais que marcam a divisão sexual do trabalho podem esclarecer dados como os coletados nos últimos censos demográficos, que mostram que as mulheres, apesar de mais instruídas e melhor qualificadas, permanecem recebendo menos do que os homens mesmo quando desempenham funções equivalentes, tendo menos oportunidades de trabalho e ascensão profissional, e sendo designadas para postos inferiores ou menos qualificados (CAVAZOTTE; OLIVEIRA; MIRANDA, 2010, p. 71-75).

Hirata e Kergoat (2007) destacam que a divisão sexual do trabalho, por isso, deve ser analisada também sob a perspectiva da distinção de valoração entre mulheres e homens. Ao ingressarem ao mercado, as mulheres não só são destinadas a cargos mais precários ou inferiores aos dos homens, como também são designadas a empregos cujas qualificações esperadas para a ocupação são enquadradas dentro de uma noção de trabalho emocional que é socialmente atribuído a elas, especialmente no setor de serviços, sendo historicamente mais mal remunerado por ser atrelado ao aspecto vocacional, como se a mulher, ao exercer determinada função do mercado de trabalho culturalmente vista como uma extensão das suas habilidades naturais, e não formais, não fizesse jus a uma remuneração compensatória justa (HIRATA; KERGOAT, 2007; WAYLEN *et al*, 2013).

Essa subvalorização do emprego feminino acentua a reprodução de outras dimensões de desigualdades, na medida em que a mulher, mais mal remunerada, precisa investir em sua carreira na esfera pública, despendendo mais tempo com o trabalho e educação, sem poder, no entanto, abdicar das funções domésticas, já que mesmo em lares em que dividem com companheiros, dedicam mais tempo do que eles às tarefas domésticas e de cuidado (HIRATA; KERGOAT, 2007; WAYLEN *et al*, 2013; SOARES, 2016).

Sendo detentora de condição econômica que a permite terceirizar suas tarefas domésticas e suas rotinas de cuidado, essa mulher acaba delegando as suas

atividades da esfera privada a outras mulheres, historicamente às pretas, pobres ou imigrantes de outras etnias, sendo mal remuneradas e recebendo uma pressão ainda maior do sistema de dominação masculina. As assimetrias produzidas nesse ciclo de terceirização das tarefas domésticas são transmitidas de geração para geração, já que os filhos da mulher que conseguiu ter disponibilidade de tempo para dedicar-se à carreira terá certamente mais oportunidades do que os filhos das mulheres por ela contratadas para exercerem as suas funções de cuidado, o que contribui para a manutenção da dominação estrutural e para a acentuação das diferenças entre as próprias mulheres (HIRATA; KERGOAT, 2007).

Esse contexto de desequilíbrio catalisou o surgimento de movimentos feministas negros nos Estados Unidos durante as décadas de 1950 e seguintes, que teceram duras críticas aos movimentos feministas emergidos até então, conduzidos por mulheres brancas de classe média que, deliberadamente ou não, negligenciaram as questões raciais e de classe dentro da busca por igualdade de gênero.

Feministas negras como Angela Davis e Patricia Hill Collins, nos Estados Unidos, e Sueli Carneiro e Lélia Gonzales, no Brasil, chamaram a atenção para a necessidade de se abordar as demandas distintas das minorias entre as próprias mulheres, considerando o contexto de opressão vivido pelas mulheres pretas, pobres ou de outras etnias, aprisionadas em empregos mais mal remunerados e sem perspectivas de futuro, realidade distinta da vivenciada pelas mulheres brancas de classe média que levantaram as bandeiras do feminismo a partir da segunda metade do século XX (WAYLEN *et al*, 2013; BARRETO, 2021; RIOS, 2022; MARIANO, MOLARI, 2022).

Esse cruzamento de múltiplos sistemas de opressão, que operam nos mais diversos organismos sociais, alguns anos mais tarde definiria o termo interseccionalidade, cunhado inicialmente pela pensadora norte-americana Kimberlé Crenshaw, para abordar questões doutrinárias relacionadas a uma pluralidade de opressões que, combinadas, produzem contextos únicos e distintos de discriminação (WAYLEN *et al*, 2013; MARIANO, MOLARI, 2022).

A interseccionalidade assume que os sistemas de poder (por exemplo, raça, gênero, classe, sexualidade, habilidade, idade, nacionalidade, status de cidadania) não podem ser entendidos isoladamente, e admite a relevância das relações de poder das quais participa e que a moldam, já que indivíduos e grupos podem vivenciar realidades distintas e simultaneamente experimentar privilégios e

desvantagens. Esses processos relacionais criam e reproduzem as estruturas sociais que se organizam em torno do poder e da desigualdade (WAYLEN *et al*, 2013).

No percurso das últimas décadas o termo foi revisitado e redefinido de inúmeras formas pelas vertentes feministas, que convergem, no entanto, para a ideia central de que se deve extrapolar os limites que circunscreveram ao longo de anos à mulher enquanto categoria homogênea e estática, destacando a volatilidade do conceito de interseccionalidade, já que descreve um contexto de múltiplas desigualdades em constante evolução (WAYLEN *et al*, 2013).

A maleabilidade da interseccionalidade pode explicar a dificuldade de sua incorporação efetiva nas ações pela busca por igualdade de gênero na agenda pública. Primeiro, porque a constante evolução da abordagem dentro da perspectiva de gênero pode jogar luz sobre um determinado viés em detrimento de outros. Segundo, porque essa arena de poder de barganha entre as minorias por visibilidade de causa poderia levá-las a tentar garantir legitimidade solo dentro da agenda, o que nem sempre teria como resultado o empoderamento da causa, podendo ter o efeito reverso, contribuindo para a exclusão das minorias, e não o contrário (WAYLEN *et al*, 2013).

Finalmente, como todo o contexto em que estão inseridas as agendas para a igualdade de gênero e a interseccionalidade está fundado em relações de poder que privilegiam os brancos, os heterossexuais, o masculino e as classes mais favorecidas, o rompimento com a reprodução estrutural das desigualdades enfrenta o obstáculo dos paradigmas produzidos ao longo de décadas sob os sistemas de domínio masculino, perpetuando a tendência à centralidade do homem (WAYLEN *et al*, 2013).

O androcentrismo, ou seja, a tendência de tornar como normativo o masculino para o todo, segundo Waylen *et al* (2013), persiste no processo de formulação política até os dias atuais, fazendo com que a masculinidade seja dominante em todas as suas etapas, desde a concepção até a avaliação dos resultados, promovendo a reprodução das desigualdades de gênero e, conseqüentemente, a feminização da pobreza, porque falha no diagnóstico, na definição dos *outputs* e na avaliação dos efeitos das políticas por igualdade de gênero.

Uma importante constatação feita por Harding (1995) denuncia o pouco êxito de projetos de desenvolvimento social nas quatro décadas anteriores ao estudo, reconhecendo no androcentrismo uma das principais causas para isso, já que a falta de investimentos em políticas de cuidado e apoio à família, como aquelas destinadas

à educação de base, cuidado de crianças, idosos e pessoas com comorbidades, função geralmente desempenhada pela mulher, interfere no bem-estar de toda a sociedade, porque são atividades consideradas como a força motriz do modelo capitalista adotado pelas economias modernas, que se sustentam sobre relações de poder dominadas pelo masculino.

A autora sugere que as iniciativas para o desenvolvimento sustentável devem pautar-se pela perspectiva do feminino, mas não somente por ela, devendo incluir grupos particulares dentre as próprias mulheres, adotando uma abordagem sobre pontos de vista que possibilitem iluminar outras dimensões de desigualdade (HARDING, 1995).

Saffioti (1997) destaca que essas iniciativas, no entanto, dependem da incorporação dos problemas da esfera privada à esfera pública, resgatando Marx ao lembrar que a igualdade na exploração da força de trabalho é um dos pré-requisitos para a manutenção do sistema capitalista, embora nenhuma sociedade capitalista tenha dado a devida atenção a políticas que mitigam a subjugação da mulher às atribuições relativas ao espaço doméstico.

Este é um consenso entre as vertentes feministas, de que a garantia de liberdade e autonomia para as mulheres perpassa, necessariamente, pela politização de aspectos relevantes da esfera privada, tornando políticos os problemas domésticos. A questão é como torná-los politicamente relevantes, já que a esfera pública e os processos de tomada de decisão e hierarquia privilegiam os homens, reforçando a dominação masculina e perpetuando a construção política e a tomada de decisão sob uma perspectiva prioritariamente androcêntrica, tendo como principal beneficiário o homem em detrimento da mulher (BIROLI, 2016; MIGUEL; BIROLI, 2015).

A emancipação feminina dependeria, indubitavelmente, da desconstrução dessa relação de dominação estrutural, uma vez que os homens atuam no sentido de repelir o ingresso da mulher na esfera pública, perpetuando-se enquanto figura dominadora nas relações de poder. É um processo um tanto perverso, já que

A igualdade reivindicada vai ser entendida como a busca pela inserção numa universalidade que não é neutra – já está preenchida com as características do “masculino”. As mulheres querem ser cidadãs, mas a própria ideia de cidadania foi construída tomando como base a posição do homem (e, em particular, do homem branco e proprietário) numa sociedade marcada por desigualdades de gênero, bem como de raça e classe (MIGUEL; BIROLI, 2015, p. 41)

A politização das questões inerentes à esfera doméstica, a ruptura do sistema de dominação masculina estrutural e do androcentrismo, e a interseccionalidade dos aspectos de gênero, são três grandes desafios para as iniciativas de combate às desigualdades e para o desenvolvimento sustentável pautado nas questões de gênero.

Para isso, organismos internacionais têm se esforçado no sentido de elaborar diretrizes e recomendações, em nível global, como forma de conduzir as principais economias do mundo para que destinem seus investimentos a políticas públicas que de fato contribuam para a redução das desigualdades, em todas as suas dimensões, mas sobretudo com enfoque ao gênero.

2.3 Diretrizes internacionais para o desenvolvimento pautado nas questões de gênero: generificação das políticas públicas

Até meados da década de 1970, o conceito de desenvolvimento estava associado ao crescimento material, o que, para alguns, levaria naturalmente ao incremento social. Nesta ocasião, Produto Interno Bruto (PIB) e renda per capita eram dois dos indicadores de referência mais utilizados para a mensuração do desenvolvimento dos países (DA VEIGA, 2015).

No entanto, a dificuldade de comparação entre os países, em decorrência de discrepâncias dos dados publicados, a ausência de dados sobre a economia informal e de subsistência, a falta de reflexo do poder efetivo de compra das pessoas, combinada com a ignorância às disparidades entre regiões e camadas sociais, a exclusão de aspectos não quantificáveis, como, por exemplo, o bem-estar social, os direitos individuais e os aspectos ambientais, e a tendência à objetificação do ser humano enquanto fator de custo, atribuindo à atividade econômica papel central nas discussões sobre o desenvolvimento socioeconômico, quando na verdade deveria ser o contrário, fomentaram discussões quanto à eficiência desses indicadores econômicos para medir desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003).

Somado a isso, nas últimas décadas, especialmente a partir da segunda metade do século XX, as grandes economias mundiais experimentaram um intenso crescimento econômico impulsionado pela industrialização no período pós-guerra, que não necessariamente se traduziu em desenvolvimento social e distribuição de recursos à população menos favorecida, especialmente no contexto dos países subdesenvolvidos.

A persistência da pobreza, da fome e de desigualdades nas suas mais diversas dimensões, em que pese o crescimento econômico observado em grande parte dos países na segunda metade do século XX com base nos indicadores materiais, fomentou, nos anos seguintes, os debates sobre o real conceito de desenvolvimento, e reflexões quanto à necessidade da construção de um índice que contemplasse todos os seus aspectos. (DA VEIGA, 2015).

Mas foi somente em 1990 que proposta concreta para isso foi apresentada globalmente, pela ONU, no Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano, que buscou comparar o desenvolvimento global e a diferenciação regional de 130 países com mais de um milhão de habitantes. O intitulado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) glosava indicadores de três dimensões avaliadas como essenciais à vida: esperança de vida ao nascer, alfabetização e poder de compra *per capita* (SIEDENBERG, 2003).

O autor destaca que, a partir disso, “o conceito de desenvolvimento passou a integrar a concepção do desenvolvimento humano, mensurando e quantificando aspectos relacionados à qualidade de vida[...]” (2003, p. 48). Mas apesar de ter sido um divisor de águas entre as visões economicistas e humanistas do que seria uma nação desenvolvida, o IDH não foi, e nem deve ser visto como hegemônico para a questão do desenvolvimento, por não conseguir abarcar todas as suas dimensões e não refletir as desigualdades sociais das nações.

Questionava-se que o estilo de vida que estava sendo imputado à sociedade sob a perspectiva econômica deveria ser conduzido pela busca por liberdade e felicidade, invertendo a lógica de construção dos paradigmas de desempenho, orientada pelo crescimento da economia, e não pelo indivíduo (DA VEIGA, 2010).

Desenvolvimento, no campo teórico-conceitual, passou a ser relacionado à ideia de promoção das liberdades individuais, e o crescimento econômico foi delimitado como uma das variáveis que proporcionam a expansão dessas liberdades, combinada com uma série de outros fatores, como educação, saúde e direitos civis. Afinal, crescimento econômico só se transformaria em desenvolvimento quando estivesse associado a investimento social que proporcione a melhora efetiva da vida e a ampliação das capacidades dos indivíduos (DA VEIGA, 2005; 2015).

Esse novo conceito atribuído ao desenvolvimento (no âmbito da economia), relacionado à ideia de expansão das liberdades individuais, despertou a preocupação

em garantir que essa expansão no presente seja sustentada para que as gerações futuras possam gozar das mesmas liberdades ou mais. (DA VEIGA, 2005).

A ideia de sustentabilidade, inicialmente associada às questões ambientais, começou a permear os estudos sobre desenvolvimento socioeconômico a partir da década de 1970, durante a emergência das discussões sobre a obsolescência dos critérios econômicos tradicionais baseados em indicadores de produção (PIB e o Produto Nacional Bruto) (DA VEIGA, 2005; 2015).

O aspecto geracional atribuído ao desenvolvimento, quando este foi aprimorado sob o ponto de vista da sustentabilidade, trouxe para o campo de análise a relevância das ações para a redução das desigualdades, na medida em que a reprodução delas ao longo do tempo inviabiliza a sustentação do desenvolvimento econômico e humano para as gerações futuras, sendo uma dimensão que é não só indivisível do conceito, como necessária para seu alcance (GRUBBA, 2020).

A ONU foi fundada após a segunda guerra mundial e desde então vem atuando pela manutenção da paz e da segurança, pela promoção dos direitos humanos e em prol do favorecimento do progresso e do desenvolvimento socioeconômico de todas as nações. Em sua carta de fundação, incorporou a igualdade de gênero enquanto parte integrante das suas premissas, mas foi apenas a partir da segunda metade do século XX que passou a transversalizar a questão de gênero nos debates sobre desenvolvimento (MARIANO, MOLARI, 2022).

Destaca-se, no entanto, que os esforços feitos no sentido de elaborar diretrizes globais para a busca por igualdade de gênero ao longo dos anos de existência da organização refletiram o enfoque que se dava às mulheres e às questões de gênero sob a perspectiva do desenvolvimento no transcorrer do tempo. Mariano e Molari (2022) fizeram um resgate cronológico de como esse enfoque evoluiu desde a fundação da ONU. Na década de 1950, a abordagem feminina na perspectiva do desenvolvimento foi pouco significativa, porque voltou-se para o prisma familiar, não havendo um direcionamento de ações especificamente voltadas para as mulheres, pois acreditava-se que seriam indiretamente beneficiadas com os investimentos em outras áreas. Neste contexto, ainda era dominante a limitação da mulher à esfera privada.

Duas décadas mais tarde, com o aumento gradual da participação feminina no mercado de trabalho, impulsionada pela incipiente globalização e revolução tecnológica, o foco passou a ser as mulheres em desenvolvimento, cuja contribuição

econômica seria indispensável ao crescimento econômico. Críticas foram feitas ao modelo anterior e aos aspectos da divisão sexual do trabalho, sendo que neste momento a inclusão da perspectiva feminina nas pautas de desenvolvimento ocorreu basicamente porque passaram a ser vistas, no âmbito econômico, como indivíduos produtivos na esfera pública (MARIANO; MOLARI, 2022).

Em 1980, o enfoque foram as mulheres e o desenvolvimento, trazendo para o cerne da questão, pela primeira vez, a importância de se voltar o olhar também para outras dimensões de discriminação, como as de classe e de raça. A crítica aos modelos anteriores partiu do pressuposto de que também seria necessário avaliar as discriminações dentro das próprias relações de gênero (MARIANO; MOLARI, 2022).

O enfoque dado para as mulheres a partir da década de 1990, que persiste até o momento, relacionou gênero e desenvolvimento, com alguns aprimoramentos que foram fundamentais para as agendas globais adotadas a partir de então. Reconheceu-se que as assimetrias entre mulheres e homens produzidas no decorrer do tempo têm impacto no desenvolvimento. E revelou-se o aspecto estrutural das relações de poder em torno das organizações sociais da desigualdade. Foi este enfoque que orientou a ONU na construção das agendas para o desenvolvimento a partir dessa década (MARIANO; MOLARI, 2022).

A ONU promoveu, no decorrer da década de 1990, cúpulas para debater o desenvolvimento, das quais surgiram a “Agenda 21”, em 1992, e “Uma Agenda para o Desenvolvimento”, em 1994, com objetivos a serem buscados por todos os países. Antes disso, entre 1975 e 1985, realizou uma série de conferências para discutir a igualdade entre mulheres e homens, cujo período ficou conhecido como “Década da mulher”. Este debate só foi retomado pela instituição anos mais tarde, em 1995, na Conferência Mundial da Mulher em Beijing (FREY *et al*, 2020).

A transversalização da igualdade de gênero dentro das pautas sobre desenvolvimento só ocorreu com maior presença e efetividade, no entanto, depois da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), definidos após a assinatura da “Declaração do Milênio”, documento firmado entre os líderes de 189 países com o compromisso de atuarem nos anos seguintes pela busca por mais segurança, prosperidade e justiça. Foram oito os objetivos traçados, sendo que um deles foi exclusivamente destinado para a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, as mulheres foram explicitamente mencionadas nos objetivos específicos de

três dos demais ODM, relacionados à erradicação da pobreza, à educação primária e à saúde materna (ONU, 2010; MARIANO, MOLARI, 2022).

O acompanhamento das metas estabelecidas em cada um dos ODM previa, na maioria dos casos, o monitoramento sistemático e periódico de indicadores, cujo progresso seria avaliado até 2015, quando a ONU publicou relatório com o balanço dos resultados alcançados globalmente durante os quinze anos transcorridos desde a assinatura da Declaração do Milênio (UNAIDS Brasil, 2015).

Muitos avanços foram registrados no período avaliado, e especificamente quanto à desigualdade entre os gêneros, apurou-se que na grande maioria dos países, as mulheres passaram a ocupar mais cadeiras nos parlamentos, e as meninas voltaram para as salas de aula na educação básica. Houve redução significativa da pobreza, da taxa de mortalidade infantil e aumento do acesso ao saneamento (UNAIDS Brasil, 2015).

Porém, observou-se que os incrementos ocorreram em níveis distintos entre as regiões e os países, aumentando as disparidades. No caso das desigualdades de gênero, mesmo nas nações em que houve aumento da representação feminina na política, e paridade entre meninas e meninos na escola, as mulheres ainda sofriam com a discriminação no mercado de trabalho, e as desigualdades quanto ao acesso a bens e à tomada de decisão persistiam. Os resultados relacionados à dimensão do meio ambiente foram ainda mais alarmantes, porque registraram piora nos principais indicadores, como o de emissão global de gases do efeito estufa e da escassez de água (UNAIDS Brasil, 2015).

Líderes dos países membros da ONU, dentro de uma proposta de monitoramento e revisão dos objetivos propostos no início do século XXI, a partir dos resultados obtidos do acompanhamento os indicadores dos ODM, realizaram em 2012 a Conferência Rio+20, quando firmaram compromissos de longo prazo para o desenvolvimento sustentável, no documento intitulado “O futuro que queremos”. Nele, foram registradas as intenções globais para as pessoas e para o planeta, destacando como objetivo primordial a erradicação da pobreza, inclusive da pobreza extrema, dando foco aos países menos desenvolvidos (UNAIDS Brasil, 2015).

Em 2015, fechado o ciclo de monitoramento dos ODM, e encerradas as negociações em torno dos novos objetivos traçados a partir dos debates ocorridos na Rio+20, os países membros da Assembleia Geral da ONU assinaram a “Agenda 2030”, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),

desdobrados em 169 metas que, em conjunto e de forma indivisível, nivelam as três principais dimensões do desenvolvimento sustentável, segundo a ONU: econômica, social e ambiental. A nova agenda estabeleceu mais um ciclo de quinze anos para o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento periódico de ações para o atingimento das metas não cumpridas da agenda anterior, com os ODM (UNAIDS Brasil, 2015; ONU, 2015).

Um dado relevante sobre o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, é que as palavras descritoras dentro das ações destinadas às mulheres e às metas pela igualdade de gênero (mulher(es), menina(s), gênero), somadas, aparecem 60 vezes, atrás apenas dos termos “desenvolvimento” e da família de palavras do radical “sustent-” (sustentável, sustentáveis, sustentabilidade...)⁵. Os elementos textuais que remetem às questões relacionadas à busca pela igualdade de gênero aparecem com maior frequência, inclusive, do que os elementos textuais relacionados aos eixos historicamente priorizados, como a pobreza, a saúde, a renda, o emprego e a educação.

Essa constatação corrobora com o aspecto generificado das medidas propostas pela ONU na Agenda 2030, o que pode ser confirmado já na leitura do preâmbulo da carta com os ODS, onde se afirma que todos os 17 objetivos “buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas” (ONU, 2015).

Ficou evidente, nesta nova agenda, o aprofundamento da transversalização do tema, considerado fundamental para que se tenha incremento em todos os demais objetivos. Houve, de fato, uma expansão da transversalidade na transição dos ODM para os ODS, com o aumento de uma para nove metas e de três para quatorze indicadores relacionados às questões de gênero (MARIANO; MOLARI, 2022).

⁵ Utilizou-se a ferramenta Voyant Tools, de código aberto, disponível na internet, para realizar mineração textual do documento da Agenda 2030, extraído do site da ONU. Conectores, pronomes, adjetivos, verbos, artigos, numerais, preposições, conjunções, advérbios e interjeições sem valor para as comparações foram descartados. Depois do filtro, foram ordenadas as cinquenta palavras mais frequentes no corpus do documento: desenvolvimento (267); sustentável (127); políticas (38); mulheres (30); trabalho (28); sustentáveis (27); pobreza (27); social (25); econômico (25); universal (24); tecnologia (24); capacidades (24); saúde (23); água (23); direitos (22); inovação (21); regional (20); igualdade (20); desafios (20); às (20); direito (19); educação (18); vida (17); gênero (17); crianças (17); tecnologias (16); programas (16); crescimento (16); vulneráveis (15); renda (15); mudança (15); gestão (15); comércio (15); emprego (14); regionais (13); político (13); pobres (13); meninas (13); jovens (13); inclusivo (13); clima (13); capacitação (13); ambiente (13); setor (12); paz (12); papel (12); oportunidades (12); necessidades (12); naturais (12); melhorar (12).

Não obstante a igualdade entre mulheres e homens imperar de forma transversal no conjunto dos ODS, os objetivos especificamente destinados à busca direta por igualdade de gênero foram consolidados no ODS 5. Seu objetivo principal é alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, e os objetivos específicos dele desdobrados são:

5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte;

5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos;

5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas;

5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais;

5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública;

5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão;

5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais;

5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres;

5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis (ONU, 2015).

Observa-se que, a todo momento, a ONU, ao se referir ao público feminino, faz uso dos termos “mulheres” e “meninas”, dando destaque à importância de ações destinadas especificamente para as crianças, já que quebrar o ciclo de reprodução de desigualdades entre as gerações, como já se viu, é fundamental para a sustentação da igualdade entre mulheres e homens no tempo. A carta dos objetivos de médio e

longo prazo ressalta ser fundamental investir nas bases para garantir a sustentabilidade da igualdade de gênero.

A importância da eliminação das discriminações em função do gênero para a concretização do conjunto de ODS como um todo foi, portanto, reconhecida como premissa pela ONU, cujos esforços são envidados para que mais investimentos sejam destinados à eliminação das desigualdades entre mulheres e homens, e entre meninas e meninos, dando suporte às nações e às instituições para fomentar o empoderamento feminino no nível global, regional e nacional.

A regionalização e a nacionalização da Agenda 2030 mostrou-se indispensável para a correta contextualização das metas à realidade dos problemas das nações. Países anglo-saxões, por exemplo, trouxeram para a abordagem de gênero enfoques muito mais relacionados à questão cultural e de identidade, e as sociedades mais ao sul do globo chamaram a atenção para os aspectos sociais das desigualdades de gênero, viés este que foi mais potencializado nos ODS, dentro de uma perspectiva que se voltou para a erradicação da pobreza e eliminação das desigualdades entre os países (MARIANO; MOLARI; 2022).

Esse olhar, sob o ponto de vista das diferenças entre os países e as regiões globais, teve reforço da ONU Mulheres – braço da ONU que se destina ao fomento de iniciativas globais para a defesa e o fortalecimento dos direitos humanos das mulheres –, que lançou também em 2015 a plataforma “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, com diretrizes concretas para que os Estados adotassem medidas efetivas de combate às desigualdades de gênero.

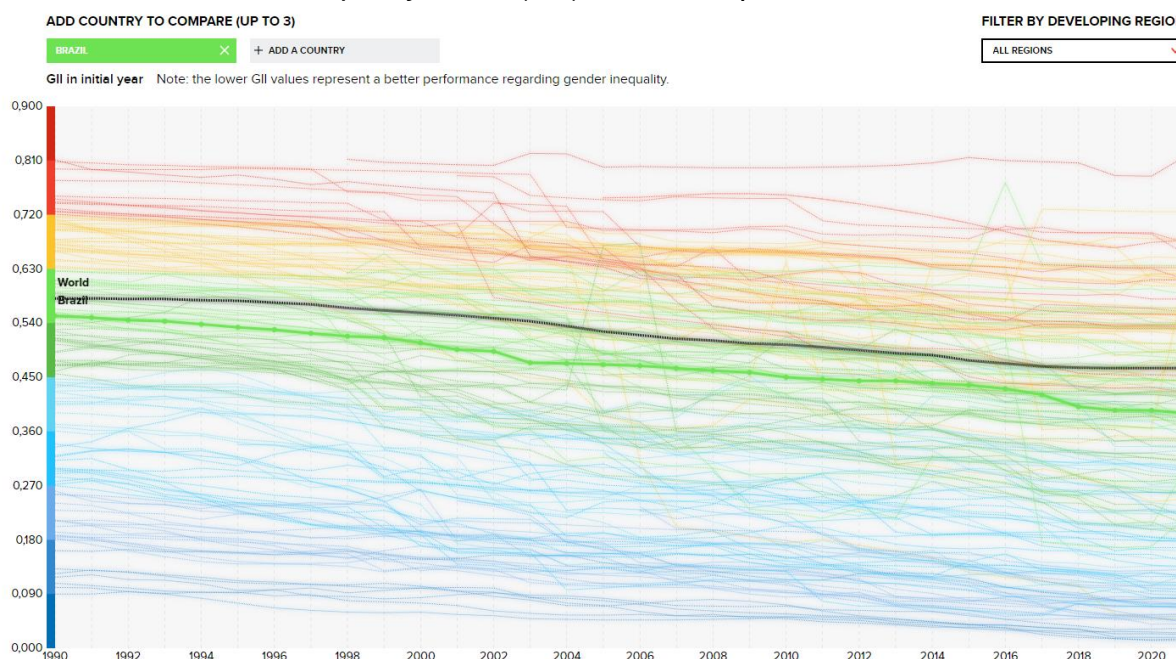
O Brasil foi uma das primeiras nações a firmar compromissos com a ONU Mulheres dentro da plataforma Planeta 50-50. Na ocasião, deu-se prioridade aos aspectos da violência de gênero e da saúde da mulher. Antes disso, iniciativas pontuais foram adotadas em consonância com as agendas anteriores, e pode-se observar uma melhora gradual no Índice de Inequidade de Gênero (GII)⁶ no decorrer das três últimas décadas.

O quadro do histórico das mensurações entre 1990 e 2020, disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em seu website,

⁶ O *Gender Inequality Index* (GII) é “uma métrica composta de desigualdade de gênero usando três dimensões: saúde reprodutiva, empoderamento e mercado de trabalho. Um baixo valor de GII indica baixa desigualdade entre mulheres e homens, e vice-versa” (UNDP, United Nations Development Programme. Gender Inequality Index, s/d. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#/indicies/GII>>. Acesso em 10 ago.2022).

fornece uma análise interessante no quadrante dos anos mais recentes de apuração. Nele é possível observar uma redução significativa do GII para o Brasil a partir de 2018, supostamente alavancada pelo resultado das eleições naquele ano, historicamente as que mais elegeram mulheres para as cadeiras parlamentares no país até então (TSE, 2019). Os dados podem ser verificados na figura a seguir:

FIGURA 1 – *Gender Inequality Index (GII)* anual dos países¹, 1990 e 2020.



Fonte: UNDP, extraído do site <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#/indicies/GII>.

Nota 1: Países mapeados pelo programa.

Os resultados auferidos para o Brasil correspondem à linha verde destacada logo abaixo da linha de projeção das médias globais, em cinza. Em 2018 o Brasil alcançou um GII de 0,401, variando -0,020 com relação ao ano anterior. Em 2017, a variação quanto ao índice de 2016 foi de apenas -0,010. Quanto menor o GII de um país, mais próximo estará da equidade de gênero. A participação da mulher no parlamento, segundo dados da UNDP, era de 15% em 2018, contra 11,3% em 2017 (UNDP, s/d).

Apesar dos avanços em igualdade de gênero quanto à participação feminina nas cadeiras legislativas, e da redução do GII de forma geral nas últimas décadas, também observada na maior parte dos países monitorados, o relatório *Global Gender Gap Report* de 2022, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, emitiu um alerta aos demais organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento e às

nações ao diagnosticar que a desigualdade de gênero (*gender gap*) que se pretendia eliminar até 2030 segundo as metas acordadas na Agenda 2030, na realidade, só será eliminada em 132 anos, a depender do ritmo com que estão sendo registradas as expansões pontuais em igualdade de gênero no mundo (WEF, 2022).

A ONU também divulgou dados preocupantes em 2022, decorrentes da apuração dos resultados dos indicadores relacionados ao ODS 5. Nas estimativas da organização, a igualdade de gênero estaria 286 anos distante, constatando que o aumento do tempo previsto para o preenchimento das desigualdades de gênero pode estar refletindo os impactos da pandemia da Covid-19, evidenciando que os efeitos das últimas crises foram sentidos mais pesadamente pelas mulheres (UN, 2022).

Ao colocarmos a lente sobre os resultados apurados dentro dos objetivos específicos do ODS 5 para o Brasil nos últimos anos, em que pese o aumento do número de mulheres eleitas para funções legislativas, e as altas taxas de educação feminina em comparação com a masculina, as desigualdades em outras dimensões persistem, como no âmbito do mercado de trabalho (acesso a emprego, permanência no mercado, ascensão na carreira e remuneração)⁷. A incorporação das mulheres na agenda pública mostra-se ainda insuficiente para desencadear os processos de redução das desigualdades de gênero.

Sobre isso, Waylen *et al* (2013) cita como exemplo de sucesso o caso da Suécia, cujos efeitos da ocupação de cargos de tomada de decisão na arena política por mulheres só foram refletidos na elaboração de políticas generificadas quando o percentual de participação feminina no parlamento ultrapassou quarenta por cento. Certamente que a comparação com o contexto brasileiro não é indicada, mas apenas para fins de ilustração, como já visto, esse percentual de participação das mulheres nas casas legislativas nacionais não passa dos vinte por cento.

Nesse contexto, os organismos internacionais de comum acordo, países e suas subunidades federativas foram convidadas a traduzirem em suas agendas políticas as metas dos ODS, e isso implica elaborar e reformular políticas públicas sob o ponto de vista das questões de gênero.

A formulação de políticas públicas é o processo de planejamento, implementação e avaliação da intervenção do Estado, que atua a partir de um problema para transformar um contexto. Políticas públicas são respostas a um

⁷ A análise pode ser verificada no dashboard dos indicadores dos ODS, disponível em: <https://dashboards.sdgindex.org/>.

estímulo (*input*), sobre o qual o Estado atua e gera resultados (*outputs*). Esse processo começa com o enquadramento do problema, a partir da escolha da estratégia de condução da demanda na arena política, influenciada pelas questões culturais e políticas da época (WAYLEN *et al*, 2013).

O grande desafio nessa etapa é a forma como conduzir o problema logo no começo do processo de formulação, já que o posicionamento dos atores envolvidos no processo pode exigir dos formuladores que os problemas sejam enquadrados em outros vieses que não o de gênero, com o intuito de viabilizar a tramitação da demanda na agenda política, levando a uma desgnerificação estratégica para contornar uma provável rejeição dentro de uma conjuntura em que a igualdade de gênero possa não ser prioritária (WAYLEN *et al*, 2013).

Após o enquadramento do problema, a demanda segue para a etapa de adoção da política. Nesta fase, o desenho da política é instrumentalizado dentro dos meios formais da gestão, podendo originar-se em quaisquer uma das três esferas de poder da administração pública (executivo, legislativo ou judiciário), na forma de leis, emendas constitucionais, decisões judiciais ou instrumentos normativos do poder executivo, como decretos e instruções, e em qualquer uma das esferas de governo (federal, estadual, municipal), respeitadas as atribuições designadas a cada ente (WAYLEN *et al*, 2013).

Geralmente, essa etapa do processo de formulação recebe mais atenção porque por ela é mais fácil o monitoramento de políticas públicas generificadas, já que os meios de verificação são explícitos, muito embora não expressem ainda os resultados da implementação. A definição de escopo e alcance, nessa etapa, reflete as decisões de enquadramento e sofre influência direta dos atores dominantes no momento da sua idealização, interferindo nas etapas subsequentes, de implementação e resultados (WAYLEN *et al*, 2013).

Vencida a etapa de adoção, o próximo passo é o de implementação, também compreendido como a fase de esforço da política. Na etapa anterior, definiu-se o curso da ação a ser tomado. Nesta, as ações são colocadas em prática, e a capacidade estatal é fundamental para que os instrumentos adotados sejam efetivos, porque por mais transformadores que sejam, esses instrumentos só surtirão os resultados esperados caso o Estado tenha meios para atuar. Por meios entenda-se infraestrutura, orçamento adequado e pessoal qualificado (WAYLEN *et al*, 2013).

Espera-se que os *outputs* gerados na etapa de concretização das políticas gerem resultados, e nessa última etapa do processo de formulação é mais difícil o monitoramento, porque mensurar o impacto de políticas públicas envolve uma série de outros fatores além dos indicadores de produção monitorados na etapa anterior, relativos à ação direta do Estado. A multidisciplinariedade e a pluralidade de contextos revelam-se como limitadores na elaboração de métricas destinadas à mensuração de resultados. Essa é uma das razões da dificuldade de se apurar níveis reais de des(igualdade) de gênero, considerando todas as suas dimensões (WAYLEN *et al*, 2013).

A generificação de políticas públicas traz uma série de desafios ao processo de formulação. O aumento do número de mulheres em funções parlamentares pode ser um fator catalizador de mudanças, mas sozinho não garante a generificação de políticas, mesmo porque essas mulheres podem não estar alinhadas com os propósitos feministas ou simplesmente não se identificar com a causa. Outros fatores de limitação devem ser analisados e corrigidos a partir da adoção de estratégias dentro do processo de formulação (WAYLEN *et al*, 2013).

O androcentrismo e a dominação masculina estrutural interferem em todas as etapas, explícita e implicitamente, porque estão arraigados no processo. Se considerarmos que a grande maioria dos legisladores é constituída por homens, mesmo que na etapa de problematização e enquadramento, a sociedade civil e representantes feministas ou especialistas sejam chamadas a contribuir para a formulação, a adoção – sob o ponto de vista predominantemente masculino –, pode não só neutralizar as transformações de gênero, como instrumentalizar a política no sentido de persistirem as desigualdades (WAYLEN *et al*, 2013).

Neste sentido, correntes político-feministas sugerem que a generificação das políticas públicas se dê ou pela abordagem integracionista, ou pela abordagem de definição de agenda. Na primeira, são integradas ao processo especialistas em gênero sem que se faça a reformulação das políticas, compatibilizando as demandas da pauta na agenda já instaurada e em execução pela máquina pública. Pela abordagem de definição de agenda, pressupõem-se a reorientação do processo de formulação de políticas públicas pelo viés de gênero, sendo que as mulheres passariam não só a integrá-lo, mas também a defini-lo (WAYLEN *et al*, 2013).

A politização dos problemas de gênero reforça a necessidade de ser dar voz às minorias marginalizadas, proporcionando espaços de empoderamento e fala

para que as suas demandas também sejam integradas ao processo. Sugere-se que políticas públicas generificadas que consideram a interseccionalidade da agenda têm chances maiores de apresentar resultados efetivos de transformação de realidades (WAYLEN *et al*, 2013). Ao mesmo tempo, podem enfrentar dificuldades para a implementação, em razão da falta de capacidade de compreensão e alinhamento estratégico entre os atores envolvidos na sua execução.

Neste caso, algumas estratégias para aumentar a chance de sucesso na implementação de políticas públicas generificadas devem ser destacadas. A primeira delas é a institucionalização de órgãos ou estruturas responsáveis pelo alinhamento estratégico de gênero dentro das instituições, e pelo monitoramento das políticas generificadas. A capacitação e a sensibilização para o gênero, dos atores envolvidos no processo de formulação de políticas, em todas as suas etapas, também podem aumentar a efetividade de resultados, na medida em que favorecem a mudança dos paradigmas predominantemente de viés masculino (WAYLEN *et al*, 2013).

A sensibilização para o gênero dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas poderia facilitar a incorporação das agendas nos instrumentos de planejamento governamentais, etapa fundamental para dar capacidade de execução aos órgãos responsáveis, garantindo a destinação de recursos orçamentários e financeiros para as ações das políticas de gênero.

Essa talvez seja uma das estratégias mais relevantes para a implementação com êxito de políticas públicas generificadas, porque a feminização da política é indissociável da economia, na medida em que implica necessariamente no aumento de gastos do Estado. Por exemplo, estratégias de desfamíliação transferem para ele a parcela dos serviços de cuidado que deixa de ser realizada pelas mulheres incorporadas na esfera pública (WAYLEN *et al*, 2013).

Algumas experiências de compatibilização das políticas de gênero aos instrumentos de planejamento, por meio dos chamados Orçamentos Sensíveis ao Gênero, mostraram nos últimos anos os êxitos e as dificuldades que ainda persistem no processo de adoção da agenda para a eliminação das desigualdades de entre mulheres e homens.

2.4 Orçamento Mulher: experiências nacionais e internacionais para a incorporação da temática na gestão pública

O princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, determina que, à administração pública, só é permitido fazer o que em lei estiver previsto. Essa obrigação recai também sobre os controles de execução orçamentária e financeira, cujas diretrizes são, anualmente, ditadas nas leis orçamentárias.

O orçamento público é um instrumento de governança que transcreve os objetivos da organização, sendo elaborado, portanto, baseado em seus interesses e desejos. Nele devem constar as receitas e as despesas do ente previstas para um ano, sendo, portanto, o instrumento que demonstra as escolhas da gestão quanto à priorização e o direcionamento de recursos (DOS SANTOS *et al*, 2017; SCHEREN; MACHADO; ORO, 2022).

Frise-se que também a Constituição Federal, em seu artigo 167, I, veda a realização de gastos não autorizados previamente na lei orçamentária anual, reforçando o caráter de ferramenta de planejamento atribuído ao orçamento público que, desde a promulgação da Lei nº 4.320, de 1964, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, vem evoluindo de mera peça de autorização e controle do legislativo, para instrumento auxiliar de gestão ao vincular os gastos públicos aos objetivos e metas de governo (DOS SANTOS *et al*, 2017).

Freitas (2013, p. 458, apud MUNIZ, 2017), descreve políticas públicas como

[...] programas de Estado Constitucional (mais do que de governo), formulados e implementados pela Administração Pública, que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos meios estatais e sociais, cumprir os objetivos vinculantes da Carta [Política; Constituição], em ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do complexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Nota-se que, por meio das políticas públicas, o Estado promove as mudanças sociais e econômicas necessárias para o desenvolvimento sustentável, ou seja, para a expansão das liberdades individuais do agora e do futuro. Essa atuação depende, como já visto, de autorização prévia nas peças orçamentárias, que incorporam os objetivos e as metas das políticas públicas desdobradas em partes

menores descritas como programas, projetos e ações de governo (DOS SANTOS *et al*, 2017).

A ideia de “orçamento programa” foi proposta em nível global pela ONU na década de 1960, como instrumento que deveria servir de elo entre o planejamento e a ação governamental, e que no Brasil foi sendo aprimorada por normas que determinaram, inicialmente, aspectos formais e estruturais quanto à organização e à classificação funcional das peças orçamentárias, e mais recentemente, o enfoque na preocupação com os fins a que se destinam os recursos carimbados nos orçamentos (DOS SANTOS *et al*, 2017).

Por trás da visão finalística orçamentária repousa a sua legitimação no seio das instituições, imbuídas de incorporar as novas ações produzidas pelos agentes responsáveis por traduzir as políticas públicas elaboradas nos instrumentos de planejamento governamentais. Essa legitimidade está respaldada não só pelo aspecto legal do orçamento, mas também pela percepção social dos resultados alcançados pelos programas de governo (SCHEREN; MACHADO; ORO, 2022).

Destaca-se que o orçamento programa facilita a apuração de resultados, ao organizar programas, projetos e ações com os mesmos vieses ou correlacionados, filtrando-os a partir de critérios técnicos e funcionais definidos pelos atores responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planejamento, e ao determinar metas e indicadores de mensuração, possibilitando o acompanhamento longitudinal da atuação do Estado em cada política.

Esse filtro do orçamento pode ser utilizado, por exemplo, para o monitoramento sistemático de indicadores globais, como os propostos dentro dos ODS, e para a institucionalização de orçamentos temáticos, como o orçamento da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência e da mulher.

Uma das principais constatações registradas em estudos sobre a eficiência e a eficácia dos instrumentos de planejamento diz respeito à lacuna observada constantemente entre o planejado e o que de fato foi realizado, provável indicativo da não priorização de políticas públicas ou da falha na atuação estatal por inaptidão técnica ou operacional (DOS SANTOS *et al*, 2017).

Essa constatação revela que, para além da importância de se construir novos paradigmas sob a perspectiva de gênero no processo de elaboração das políticas públicas destinadas à busca por igualdade entre mulheres e homens, deve-se cuidar para que sejam de fato institucionalizadas, incorporadas aos instrumentos

de planejamento, monitoradas e avaliadas, o que demanda a sensibilização dos atores envolvidos nos processos antes e após a adoção das políticas, cuja priorização se dá por meio de alocação de recursos orçamentários, orientada pelos compromissos eleitoreiros firmados pela alta gestão (JÁCOME; VILLELA, 2012a).

Os orçamentos sensíveis a gênero (OSG) são, nesse prisma, as iniciativas de avaliação dos instrumentos de planejamento governamentais sob a perspectiva de gênero, assim como as de promoção de mudanças efetivas no processo de elaboração e adoção de políticas públicas, com o intuito de destinar receitas e alocar recursos levando-se em consideração os impactos sobre mulheres e meninas, e para a redução das desigualdades, especialmente as de gênero (BUDLENDER, 2012; XAVIER; RODRIGUES, 2022).

As primeiras experiências com OSG foram registradas na Austrália, durante a década de 1980, e na década seguinte, na África do Sul. A experiência australiana é um importante resgate e destaque a ser feito sobre orçamentação sob a perspectiva de gênero porque, apesar de ter sido pioneira, partiu de premissas e estratégias que mais à frente seriam consideradas como pontos de partida fundamentais para a quebra de paradigmas da dominação masculina estrutural na esfera pública.

O OSG foi adotado inicialmente na Austrália em 1984, mas as bases para a sua implementação começaram a ser formadas no início da década de 1970, quando o novo governo recém-empossado assumiu o compromisso de aumentar a sensibilidade do Estado com relação às mulheres. Para isso, recrutou feministas que foram estrategicamente alocadas em um escritório vinculado ao órgão central de coordenação do governo federal australiano, destinado a avaliar o impacto e a relação com a questão de gênero de qualquer proposta ou documento submetido à alta cúpula, independentemente da sua origem, como forma de garantir a transversalidade do tema nas políticas governamentais (SAWER, 2012).

As burocratas feministas, contratadas para atuar na burocracia australiana, observaram que as políticas centrais de governo, como as destinadas às questões econômicas, às atividades industriais e à regulamentação do mercado de trabalho, tinham maior efeito sobre as mulheres do que as ações periféricas e finalísticas de alcance mais estreito, destinadas especificamente a elas e às meninas e à busca por igualdade em áreas como emprego e educação, por exemplo (SAWER, 2012).

O empenho do “Escritório para o Status da Mulher”, como foi intitulado, para promover a transversalidade da questão de gênero nas políticas do governo

australiano, levou à institucionalização do tema nos processos de orçamentação, contribuindo para a identificação de programas e ações que, apesar da aparente neutralidade quanto ao gênero, tinham impactos distintos para mulheres e homens, meninas e meninos. Uma análise dos OSG do sul da Austrália na segunda metade da década de 1980 identificou que as alocações em programas destinados direta e especificamente para a busca por igualdade de gênero e melhorias para mulheres e meninas representaram apenas setenta e cinco décimos percentuais do total (SAWER, 2012).

Essa abordagem do orçamento sensível ao gênero sob o aspecto dos resultados, ou seja, dos impactos que exercia efetivamente sobre as mulheres de forma transversal, foi sendo substituída por uma abordagem mais preocupada em identificar a destinação dos recursos para esses fins, o que Sawyer (2012) enquadrrou como uma mudança de curso para um viés muito mais burocrático do que social, de fato. Waylen *et al* (2013) alertou sobre isso, ao destacarem a possibilidade de o sistema cooptar as feministas nele alocadas para atuarem em defesa da integração das questões de gênero ao processo de elaboração e adoção de políticas públicas.

Sawyer (2012) salientou que não obstante as iniciativas australianas para a implantação de OSG terem sido pioneiras, exportadas para outros países e agregado experiências e estratégias de valor no que toca à incorporação da mulher à esfera pública, foram subapreciadas por outros organismos e entidades não governamentais, o que, segundo as autoras, prejudica a efetividade dos OSG no processo de reordenamento das políticas de governo.

Ressaltou que essa falta de interesse pode ser explicada: pela complexidade dos relatórios; pela falha na conscientização dos atores, em razão da ausência de visão transversal das pastas de governo sobre o OSG; pela lacuna na continuidade do registro de novas ações sensíveis a gênero, por problemas de fluxo envolvendo o escritório das feministas burocratas e as áreas responsáveis pela tomada de decisão no âmbito das receitas; e pelas pressões externas para a adoção de medidas econômicas de corte de gastos públicos destinados a políticas que impactam diretamente às mulheres.

Na experiência australianas pode-se identificar a adoção de estratégias distintas para a generificação das etapas do processo de elaboração e adoção de políticas públicas. A promessa eleitoral de governo mostrou-se fundamental para que os primeiros passos fossem tomados, a partir: da introdução de pessoas especialistas

(burocratas feministas); da criação de uma estrutura formal dentro do governo para conduzir as ações (escritório); da revisão de programas; do direcionamento do processo orçamentário pelas questões de gênero; da preocupação com a sensibilização de atores; das medidas para garantir a transversalidade do tema; e da avaliação dos impactos reais sobre mulheres e meninas.

Contudo, a complexidade dos dados de OSG e da própria avaliação transversal, e as pressões externas prejudiciais à manutenção das políticas generificadas ou que conduziam para medidas que desfavorecem mais as mulheres do que os homens, acarretaram a subvalorização da iniciativa inovadora no médio e longo prazo. Apesar disso, é notória a contribuição do caso da Austrália para as iniciativas subsequentes.

Anos mais tarde, houve um aumento considerável das iniciativas de OSG, impulsionado sobretudo pelas discussões ocorridas durante e após a Conferência Mundial da Mulher, promovida pela ONU em 1995 na cidade de Beijing, na China, quando foi recomendado expressamente aos governos que se esforçassem para integrar a perspectiva de gênero aos seus orçamentos, fazendo valer dela também nas decisões para alocação de recursos (SALVADOR; YANNOULAS, 2013; XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Dentre elas, destaca-se a experiência do Equador, que determinou a incorporação das questões de gênero a partir de três eixos: inclusão aos instrumentos de planejamento e orçamento de governo, alocação dos recursos nos programas destinados à busca por equidade de gênero, e incentivo ao monitoramento e participação na tomada de decisão pela sociedade civil e por mulheres ligadas a grupos de trabalho e organizações (JÁCOME; VILELLA, 2012b).

O processo no Equador enfrentou muitas das barreiras identificadas na experiência australiana, como: a “cegueira quanto ao gênero”, que explica a ausência de neutralidade no impacto de políticas aparentemente neutras quanto ao gênero; as dificuldades de compreensão e operacionalização da transversalidade de gênero pelos órgãos setoriais; e as restrições aos gastos sociais, que pressionam ainda mais as mulheres, especialmente as pretas e pobres. Apesar disso, evidenciou a relevância da institucionalização de uma estrutura ou um organismo responsável por promover as ações e realizar a articulação intra e intersetores para a alocação adequada de recursos (JÁCOME; VILELLA, 2012b).

Nota-se que a transversalidade da agenda de gênero foi um dos aspectos centrais dificultadores do processo de implantação dos OSG nas duas experiências relatadas. Prá (2010) afirma, a esse respeito, que romper com os fatores limitantes da lógica de desenvolvimento das políticas para as mulheres, sob o aspecto assistencialista, perpassa pela transversalização da agenda, de modo a assegurar que a elaboração de políticas de gênero se dê sob a perspectiva do investimento social.

Na abordagem feminista e nos estudos de gênero, a transversalização dessa agenda, no âmbito da esfera pública, deveria ser uma prerrogativa do processo de elaboração de políticas, de modo a direcionar todas as decisões da sociedade sob esse ponto de vista (PRÁ, 2010). Isso, segundo Prá (2010), garantiria a implementação de ações pelo Estado que, de fato, considerariam as condições de discriminação de gênero e promoveriam a busca efetiva por equidade entre mulheres e homens.

Contudo, a incorporação da transversalidade de gênero nos instrumentos de planejamento da administração pública requer o estabelecimento de cooperação e interdependência entre os órgãos setoriais pelos quais transitam as ações generificadas de governo, tarefa que se mostra desafiadora em face das variáveis quem compõem essa equação, relacionadas a poder de decisão, de articulação, e posição na hierarquia (BANDEIRA, 2005).

Avaliando o histórico do OSG no Brasil, destaca-se que a primeira experiência se deu no começo do século XXI, quando o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA⁸) formulou o “Orçamento Mulher: Controle Social e Equidade de Gênero”, com diretrizes para o monitoramento da alocação e da execução dos recursos orçamentários destinados às ações com enfoque em gênero (XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Antes de analisar esta iniciativa, importa pontuar que a estrutura de planejamento dos gastos governamentais no país está determinada nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, que preveem instrumentos de curto e médio prazo: as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (LOA), por exercício, e

⁸ Organização não governamental, sem fins lucrativos, criada em 1989 em Brasília/DF, que se autointitula uma organização feminista e antirracista, que atua para garantir que os direitos previstos na Constituição Federal de 1988 sejam regulamentados e efetivos, sobretudo os direitos sexuais e reprodutivos da mulher. Retirado do site da própria instituição, que pode ser consultado em: <<https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/cfemea/nossa-historia>>.

o plano plurianual de governo (PPA), para ciclos quaternários. Os três, cunhados pelos poderes executivos, precisam, contudo, passar por aprovação prévia nas respectivas câmaras legislativas (XAVIER; RODRIGUES, 2022). Esse fluxo de elaboração das ferramentas de planejamento do governo brasileiro reforça a dualidade do processo, que é tanto técnico quanto político, sofrendo pressões de diversos atores no decorrer das etapas de implantação de políticas públicas (XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Na primeira iniciativa nacional de OSG, no entanto, sobressaíram-se os aspectos técnicos, uma vez que o CFEMEA trabalhou sobre os orçamentos já elaborados e implantados, selecionando neles os programas e as ações com impactos, direta ou indiretamente, sobre meninas e mulheres e para a igualdade de gênero.

Diferentemente dos registros feitos sobre as experiências australiana e equatoriana, cujas iniciativas de OSG partiram de dentro do próprio governo, essa iniciativa, no Brasil, partiu de uma ONG (a CFEMEA), que após pressionar por transparência na disponibilização dos dados, conseguiu, em conjunto com outros organismos, que as informações fossem amplamente divulgadas, e que isso se desse de forma estruturada. (XAVIER; RODRIGUES, 2022).

Nesse interregno, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, cuja segunda versão, publicada em 2008, demandou a revisão do Orçamento Mulher. Este foi readequado de acordo com a versão mais recente do plano, possibilitando o monitoramento e o acompanhamento dos resultados.

Xavier e Rodrigues (2002) destacam outras estratégias adotadas pelo Governo Federal brasileiro, alinhadas com as iniciativas registradas em outros países da América Latina no final do século XX e início do século XXI, que contribuíram para o êxito de ações de institucionalização dos aspectos de gênero nos instrumentos de planejamento governamentais. Dentre elas, a revisão de marcos normativos, dos fluxos e dos formatos da elaboração orçamentária, a implantação de procedimentos específicos de registros da execução nos sistemas financeiros e contábeis, e a adoção de mecanismos de monitoramento e divulgação de relatórios de OSG.

Em contrapartida, afirmam que as mudanças de governo após ciclos quaternários dificultam a manutenção dos critérios estabelecidos para o acompanhamento, porque as gestões seguintes podem fazer alterações substanciais aos planos plurianuais que dificultam, ou inviabilizam o monitoramento de séries

históricas de indicadores, ou têm vieses distintos dos assumidos nas gestões passadas, revendo prioridades de programas.

De acordo com a literatura, foi possível destacar fatores que facilitam ou dificultam o processo de generificação da gestão e das políticas de governo, e no decorrer da discussão dos resultados desta pesquisa buscar-se-á identificá-los na experiência do Município de Belo Horizonte.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa destinou-se a avaliar se os orçamentos do município de Belo Horizonte, dos anos de 2018 a 2022, mostraram maior sensibilidade às questões de gênero a partir do lançamento em 2019, pela Prefeitura, do Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG), que delineou uma série de ações, organizadas em seis grandes eixos, para direcionar as atividades do poder executivo e legislativo em prol da eliminação das desigualdades entre mulheres e homens na cidade, como desdobramento do acordo firmado com a ONU Mulheres, para perseguir metas de equidade de gênero até 2030.

Os dados dos orçamentos municipais, até o nível dos programas, ações e subações, foram comparados com o PMEG, com o objetivo de avaliar a evolução da sensibilidade (aderência) orçamentária às questões de gênero no recorte temporal sugerido.

Trata-se de uma pesquisa descritiva, que abordará quanti-qualitativamente dados obtidos por métodos de pesquisa documental e bibliográfica, cujos procedimentos metodológicos são detalhados a seguir, além de pesquisa de campo por meio de entrevistas realizadas com atores-chaves envolvidos no processo de institucionalização das questões de gênero na Prefeitura de Belo Horizonte.

3.1 Escopo da pesquisa e aspectos metodológicos

Este estudo foi enquadrado dentro do campo das pesquisas descritivas, uma vez que buscou examinar a sensibilidade do orçamento do Município de Belo Horizonte às questões de gênero, a partir da comparação com o PMEG.

A pesquisa inova ao investigar se as ações delineadas no plano foram incorporadas aos instrumentos municipais de planejamento orçamentário, ou pelo

menos aumentaram sua sensibilidade aos aspectos de gênero. A análise da relação entre essas duas ferramentas de gestão do governo municipal de Belo Horizonte proporcionou os meios necessários para verificar se os esforços do ente para institucionalizar a generificação de suas políticas já poderia ser observado nos resultados da execução orçamentária do recorte temporal proposto neste estudo.

O levantamento bibliográfico, a realização de entrevistas com indivíduos que tenham vivência sobre o problema e a análise de exemplos análogos para estimular a compreensão do fato, serviram de ferramentas complementares para a discussão das observações coletadas no decorrer da análise dos orçamentos sob o prisma do PMEG.

Para tanto, este estudo foi desenvolvido fazendo uso, especialmente: de fontes bibliográficas, como artigos, livros e outras fontes acadêmicas publicadas; de pesquisa documental de fontes primárias, como os dados coletados a partir de consultas diretas aos órgãos de controle e monitoramento da execução orçamentária municipal e consultas informais⁹ feitas aos órgãos e pessoas envolvidas no processo de institucionalização da pauta de gênero na Prefeitura de Belo Horizonte; e de fontes secundárias, como relatórios, normas e outros documentos institucionais, submetidos ao método de análise de conteúdo que, enquanto registro das manifestações sobre fatos e das ideias emergidas deles, como elucida Richardson (2012), mostrou-se indispensável para o objetivo deste estudo.

Os dados secundários, intitulados por Gil (2002) como de “segunda mão”, foram obtidos a partir do levantamento das normas e dos atos de criação do Comitê Municipal para a Equidade entre Mulheres e Homens e da elaboração do PMEG, disponíveis no portal da instituição.

Para o exame da sensibilidade a gênero dos orçamentos, foram utilizados dados¹⁰ extraídos do sistema orçamentário-financeiro da Prefeitura de Belo Horizonte, correspondentes ao registro da execução orçamentária completa do ente entre os anos de 2018 e 2022, solicitados diretamente à diretoria responsável. Esses “dados de primeira mão”, que Gil (2002) descreve como aqueles que não passaram por

⁹ Pessoas-chaves da instituição foram pontual e paulatinamente consultadas no decorrer da análise dos dados para obtenção de informações e orientações necessárias para uma melhor compreensão do contexto.

¹⁰ O uso acadêmico dos dados de execução orçamentária do Município de Belo Horizonte tem respaldo na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação. O uso neste trabalho está em consonância também com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

quaisquer processos de tratamento analítico, foram disponibilizados em formato de planilha, totalizando 302.492 linhas de dotações orçamentárias.

O recorte temporal delineado na pesquisa (2018-2022) é justificado pela necessidade e oportunidade de se avaliar os dados de um ciclo completo de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – instrumento legal normatizador do planejamento de médio prazo da Administração Pública – e de mais um ano, subsequente ao PPAG durante o qual a Prefeitura de Belo Horizonte lançou oficialmente o PMEG. A instituição está agora no ciclo quaternário de planejamento orçamentário iniciado em 2022, que se encerrará em 2025, sendo que o anterior se posicionou entre os anos 2018 e 2021.

A inclusão, no escopo da pesquisa, dos dados orçamentários do ano de 2022, correspondente ao primeiro ano do ciclo quaternário de planejamento atualmente em vigor, mostrou-se adequada, dado o contexto do lançamento oficial do PMEG, ocorrido em 2019, no decorrer do PPAG de 2018 a 2021. Como o PPAG 2022-2025 foi elaborado em meados de 2021, ou seja, dois anos depois do lançamento do PMEG, esperava-se que o instrumento de planejamento de médio prazo do município tivesse incorporado mais e melhor as diretrizes do plano municipal para a equidade de gênero em comparação com o quadriênio anterior, ou que pelo menos mostrasse maior sensibilidade a gênero, considerando ter sido celebrado após a institucionalização do plano na Prefeitura de Belo Horizonte.

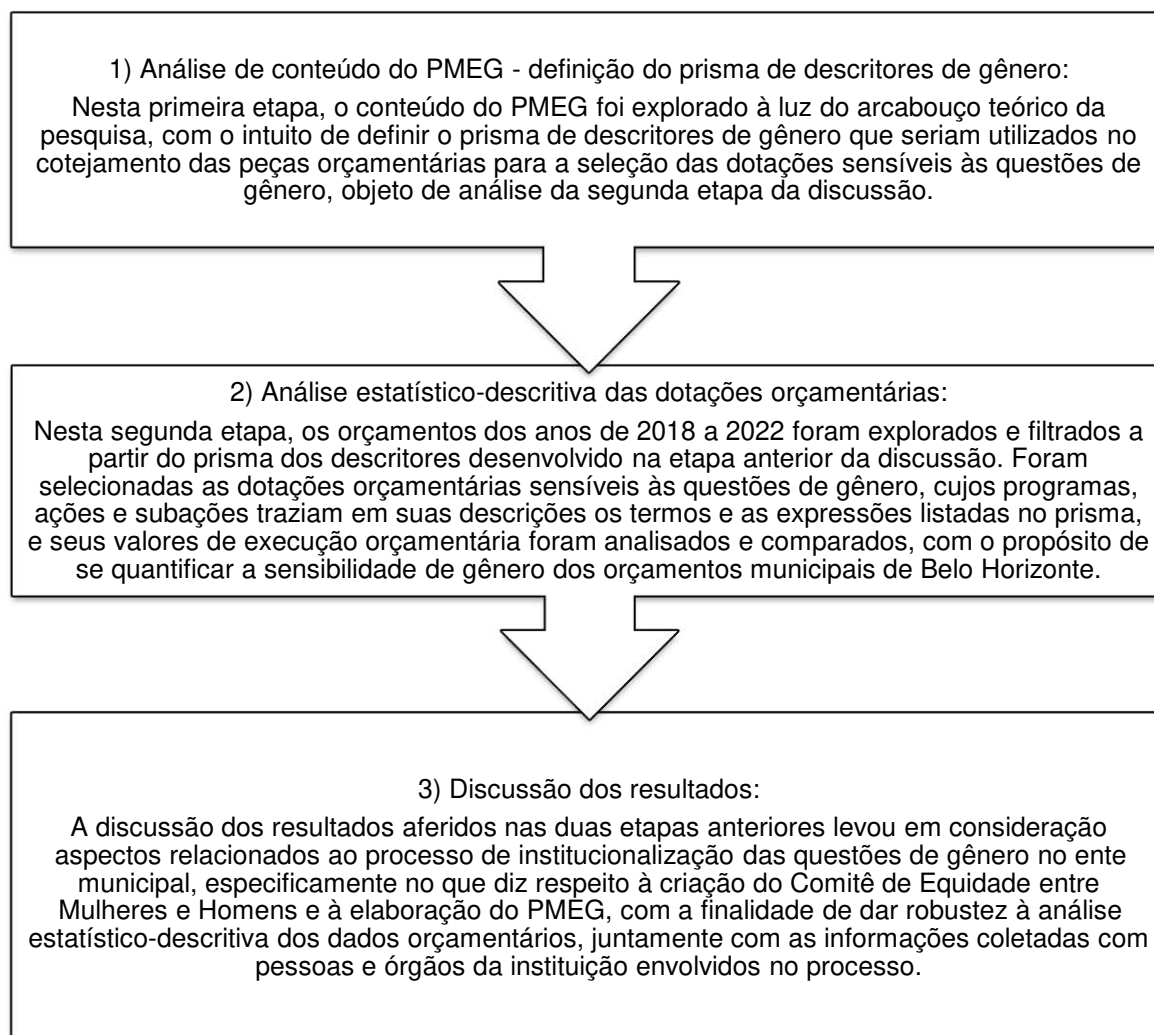
Por fim, a análise dos anos de 2018 e 2019 serviu para trazer à pesquisa uma abordagem *ex-ante*, na medida em que, analisando tanto o ano anterior como o ano corrente ao do lançamento do PMEG, respectivamente, foi possível verificar, linear e longitudinalmente, a execução orçamentária municipal sob o prisma da generificação, proporcionando condições de comparação dos resultados antes e depois da adoção do plano municipal de equidade.

3.2 Metodologia aplicada às etapas de análise e discussão

Para o tratamento dos dados orçamentários sob a ótica do PMEG, foi necessário o estabelecimento de critérios e passos minimamente sistemáticos para garantir a correta análise de conteúdo do corpus dos dois instrumentos, e a abordagem estatístico-descritiva dos orçamentos a mais alinhada possível com as questões de gênero referenciadas no PMEG. Na figura a seguir, é possível identificar

as etapas de discussão, o passo a passo adotado de forma resumida, e o produto esperado ao final de cada uma delas:

Figura 2 – Esquemática das etapas de desenvolvimento e discussão da pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

Organizar as fases de desenvolvimento e discussão da pesquisa mostrou-se indispensável para que a análise estatístico-descritiva dos dados orçamentários pudesse ser feita com critérios metodologicamente construídos, para garantir que a sensibilidade a gênero fosse detectada sob os aspectos do PMEG, especificamente.

Mas as etapas de construção de um prisma de descritores a partir da análise de conteúdo do PMEG e de tratamento dos dados orçamentários, demandariam aprofundamento da avaliação do impacto do contexto, e nesta parte da pesquisa, quando foram discutidos os resultados das duas etapas anteriores, a experiência de pessoas que estiveram envolvidas no processo de institucionalização

do PMEG desde o princípio, e a avaliação dos aspectos normativos, administrativos e culturais dos esforços para a generificação da atuação do governo municipal, apresentaram-se como algo essencial e lógico para a construção das conclusões do estudo.

Nas seções seguintes, cada uma das etapas será mais bem detalhada, para a compreensão dos resultados que serão apresentados à frente.

3.2.1 Procedimentos metodológicos aplicados na primeira etapa de discussão – construção do prisma de descritores de gênero

A proposta de marcar as dotações orçamentárias com descritores de gênero estabelecidos a partir da exploração do PMEG – etapa 1 descrita na Figura 2 – exigiu a definição de um conjunto de regras para a identificação dos termos e das expressões que deveriam ser destacadas no corpus dos programas, das ações e das subações dos instrumentos orçamentários anuais da Prefeitura de Belo Horizonte. A análise de conteúdo foi fundamental para essa etapa do desenvolvimento da pesquisa.

Bardin (1977, p.31) define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, cujas metodologias devem ser empregadas pelo pesquisador para mitigar incertezas, de modo a possibilitar que a sua interpretação seja generalizável, ou seja, possa ser compartilhada, e para enriquecer a própria interpretação, trazendo novos elementos e fatos que poder-se-iam ficar ocultos ou mesmo perdidos caso não houvesse uma avaliação mais sistemática e apurada de dados.

Richardson (2012), por sua vez, propõe que a análise de conteúdo se destine a desdobrar uma mensagem em elementos menores, a que ele chama de unidades de registro, de base gramatical ou não. Destrinchar o conteúdo de uma mensagem em palavras, frases ou orações, possibilita o registro de unidades gramaticais. E o registro não gramatical, por sua vez, se presta em registrar aspectos subjetivos da mensagem, tendo por referência o tema, o ator da mensagem ou o próprio documento. Essas unidades de registro, ou descritores, como afirma Richardson (2012), possibilitam a codificação da mensagem em elementos menores, que podem ser agrupados em categorias para facilitar a análise das informações.

O PMEG¹¹ foi elaborado, em conjunto, pela Diretoria de Políticas para as Mulheres (DIPM), pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e pelo então intitulado Comitê Municipal de Equidade de Gênero (hoje Comitê Municipal de Equidade entre Mulheres e Homens, formado por representantes da sociedade civil e por representantes de órgãos estratégicos da Prefeitura), organismos subordinados à Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar (SMASAC). O plano contém cento e trinta e nove ações, que foram organizadas em torno de seis “eixos”: governança e planejamento, empoderamento econômico, participação política, enfrentamento à violência, saúde e educação inclusiva (BELO HORIZONTE, 2019a).

Cada um dos eixos foi analisado individualmente, em um primeiro momento, para a identificação dos termos generificados que orientariam, na sequência, o desenvolvimento de um prisma de descritores, ou seja, uma relação de termos e expressões de gênero ou que remetessem, no contexto do plano de equidade, aos aspectos de gênero e às propostas mais nevrálgicas do comitê para que Belo Horizonte alcance a equidade entre mulheres e homens nos próximos anos.

Da análise de conteúdo do PMEG, foram extraídos os atores responsáveis ou corresponsáveis por cada uma das ações e os termos norteadores¹², que podem ser observados na Tabela 1:

Tabela 1 – Eixos, atores referenciados e termos mais frequentes e destacados no PMEG dentro do contexto de gênero:

Eixos das ações do PMEG	Atores referenciados nos eixos do PMEG	Termos frequentes e destacados (considerando
--------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------

¹¹ Melhores detalhes sobre o corpus, estrutura e metodologia de elaboração do PMEG serão conhecidos na seção 4.1 deste trabalho.

¹² Utilizou-se a ferramenta Voyant Tools, de código aberto, disponível na internet, para realizar mineração textual do documento do PMEG, sendo que o conteúdo textual de cada um dos eixos foi tratado individualmente. Conectores, pronomes, adjetivos, verbos, artigos, numerais, preposições, conjunções, advérbios e interjeições sem valor para as comparações foram descartados. Depois do filtro, foram selecionados dentre os termos mais frequentes apenas aqueles que contribuiriam, de fato, dentro do contexto de gênero e da lógica da pesquisa, para a elaboração do prisma de descritores e, na sequência, para a análise estatístico-descritiva dos orçamentos. Os resultados completos das minerações podem ser consultados em: <<https://voyant-tools.org/?corpus=e1b1fd554efdfdd6d3459028017b5982>> (governança e planejamento); <<https://voyant-tools.org/?corpus=ed41b62d3b0a513d4f3061e84e9908f3>> (empoderamento econômico); <<https://voyant-tools.org/?corpus=dae3b99eb3fb2903ef48ae4d00cb240b>> (participação política); <<https://voyant-tools.org/?corpus=456f3d1bbf96955c9a1646b09aa8a01b>> (enfrentamento à violência); <<https://voyant-tools.org/?corpus=79720c3d13eef022c374c07bac8cfd29>> (saúde); <<https://voyant-tools.org/?corpus=4ca8011cdfc3357537c9512b347607a>> (educação inclusiva).

		palavras derivadas e variações¹³⁾
Governança e planejamento	Coordenadores: CMDM, COMEG, GP, ODH, SMASAC, SMDE, SMEL, SMMA, SMPOG, SMPU, SMSA, URBEL, SMAICS. Parceiros: CMAS, COMPIR, Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Direitos e Fóruns Regionais, CTGM, SMSP, Secretarias, TJMG, COMSIV.	Gênero (26), mulher (26), equidade (16), direitos (6), política (9), interseccionalidade (7), violência (6), vulnerabilidade (4), meninas (3), sexo (3).
Empoderamento econômico	Coordenadores: SMASAC, SMDE, SMEL, SMPU, SMSA, SMSP, URBEL. Parceiros: SMPOG, Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional, ODH, Clubes Esportivos, Conselho Municipal de Habitação, COMEG.	Mulheres (28), violência (7), gênero (7), renda, inclusão e equidade (5 ocorrências de cada), vulnerabilidade (2)
Participação política	Coordenadores: COMEG, FMC, Secretarias de Direitos, SMASAC, SMED. Parceiros: Secretarias, ODH, Conselhos Municipais de Direitos, Secretarias que realizam atendimento ao público ou que têm espaço de participação, CMBH.	Participação (11), mulheres (7), política (5), equidade (5), gênero (3).
Enfrentamento à violência	Coordenadores: BHTrans, CMDM, CTGM, SMASAC, SMAICS, SMPOG, SMSA, SMSP, SUDECAP, URBEL. Parceiros: COMEG, ODH, Órgãos que realizam atendimento para mulher em situação de violência, SMDE.	Violência (24), gênero (16), mulher (15), meninas (4), prevenção (6), sexo (4), interseccionalidade (2), travestis e transexuais (1 ocorrência de cada), lésbicas (1).
Saúde	Coordenadores / parceiros: CMDM, CTGM, SMASAC, SMSA, SMED, SMSP, URBEL.	Saúde (9), mulheres (13), violência (10), rede (7), prevenção (5), mulher (5), travesti (5), sexo (7), trans (6), lésbicas (3), bissexuais (3).
Educação inclusiva	Coordenadores: COMEG, SMASAC, SMED, Secretarias. Parceiros: SMSP, SMPOG, SMSA, Museu de Artes e Ofícios, Museu Mineiro, Memorial Minas Gerais Vale, Centro de Arte Popular, Centro de Memória do Minas Tênis Clube, Museu Histórico Abílio Barreto, Museu da Moda, SMEL, Programas de Pós-graduação em Psicologia e Ciências Sociais da PUC Minas, Universidades.	Mulheres (12), equidade (12), homens (9), meninos e meninas (7 ocorrências de cada), travestis e trans (1 ocorrência de cada), diversidade (3), gênero (1)

¹³ Todos os termos englobam também as suas variações no plural ou no singular, quando for o caso. "Vulnerabilidade" também está representando a ocorrência do termo "vulneráveis". "Interseccionalidade" engloba as ocorrências da derivada "interseccional" e plural. A palavra "sexo" representa as ocorrências das derivações "sexual" e plural, "sexualidade" e outras congêneres. Transexual aparece no corpus no seu plural ou simplesmente "trans".

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados obtidos da análise de conteúdo do PMEG, submetido a métodos de mineração textual por meio da ferramenta Voyant Tools.

Dentre os atores referenciados, estão listados quarenta e quatro órgãos e equipamentos da Prefeitura de Belo Horizonte, coordenadores das ações do PMEG. A Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) aparece como coordenadora em todos os eixos, naturalmente, já que acampa os principais equipamentos criados no município para a execução e o monitoramento das políticas sociais orientadas pelos aspectos de gênero.

Sob a sua coordenação, estão: o CEAM – Centro Especializado de Atendimento à Mulher – Benvinda; o CIAM – Centro Integrado Atendimento à Mulher; o CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; o CMDM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; o COMEG – Comitê Municipal de Equidade de Gênero (atualmente, de Equidade 50-50); o COMPIR – Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial; o COMSIV – Coordenadoria de Mulher em Situação de Violência; o CRESANS – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; a DIPM – Diretoria de Políticas para as Mulheres; a DLGBT – Diretoria de Políticas para a População LGBT.

Na sequência, dentre as Secretarias e Subsecretarias da estrutura da gestão pública municipal de Belo Horizonte, a Secretaria Municipal de Saúde (SMSA) aparece como protagonista em quatro dos eixos, seguida da Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção (SMSP) e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que são mencionadas em três dos eixos enquanto coordenadoras de ações. A Secretaria Municipal de Educação (SMED) e a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG) são listadas como coordenações de ações do PMEG em dois dos seis eixos do plano.

Pressupõem-se, dessa análise precária sobre os organismos responsáveis pelas ações do PMEG, que a generificação da atuação do governo municipal, em Belo Horizonte, esteja mais presente e de forma mais efetiva no âmbito da saúde, considerando que o órgão responsável pela execução das políticas de saúde no município é a SMSA, que foi a mais citada dentre as secretarias elencadas no documento enquanto coordenadoras.

Além disso, é possível inferir que houve um esforço para dar tratamento à transversalidade dos aspectos de gênero. Isso explicaria a ocorrência de um mesmo coordenador em eixos diversos, como é o caso da própria SMSA, que transita por

quatro dos seis eixos do plano de equidade de gênero. A pluralidade de atores, coordenadores ou colaboradores, também trouxe para o corpus do PMEG as interseccionalidades inerentes ao tema. Por exemplo, são referenciados no eixo de enfrentamento à violência equipamentos da Prefeitura de Belo Horizonte e parceiros, destinados ao acolhimento de mulheres vítimas de abuso, com o intuito de garantir que elas tenham apoio desde o momento da denúncia até o abrigo e encaminhamento para políticas sociais de qualificação e geração de renda.

Quanto aos termos e expressões para a construção do prisma de descritores de gênero, observou-se, nesta etapa, que alguns termos aparecem com maior frequência em todos os eixos, como é o caso da palavra “mulher” (e suas variações), “gênero” e “equidade”. Além disso, o termo “violência” (e suas variações) também ocupa papel de destaque no que diz respeito à frequência de ocorrências no corpus. Como já esperado, cada eixo traz termos que, fora do contexto, não seriam destacados sob o aspecto de gênero, mas que, no decorrer da análise de conteúdo, mostraram-se minimamente relevantes para a construção do prisma de descritores destinados a identificar, nos orçamentos, as ações que seriam analisadas estatístico-descritivamente por exercício.

Da mesma forma, termos genéricos foram desprezados pontual e contextualmente. Por exemplo, no eixo de governança e planejamento, as palavras “ações”, “social” e “perspectiva”, apresentaram-se no decorrer do texto tanto quanto, ou mais vezes do que, por exemplo, “meninas”. As três palavras, apesar disso, não conectavam ideias nem formavam expressões com finalidades essenciais à elaboração do prisma de descritores.

No eixo de empoderamento econômico, a palavra “vulnerabilidade” é citada com menor frequência do que, por exemplo, “atendimento”, “formação”, “qualificação”, “cursos”, “renda”, que foram desprezadas porque, após a análise do conteúdo, ficou evidente que só fariam sentido se acompanhadas de descritores genericados, de modo a, expressamente, estarem direcionadas para ações em prol da equidade de gênero ou da redução das desigualdades entre mulheres e homens. E assim foi feito, sucessivamente, nos demais eixos do PMEG.

Outra observação relevante já obtida nesta etapa diz respeito à ideia de interseccionalidade dos aspectos de gênero. Apesar de a palavra interseccionalidade (e suas variações) constar um número considerável de vezes no transcorrer do texto do plano, ao buscarmos a palavra raça e suas derivações, apenas duas ocorrências

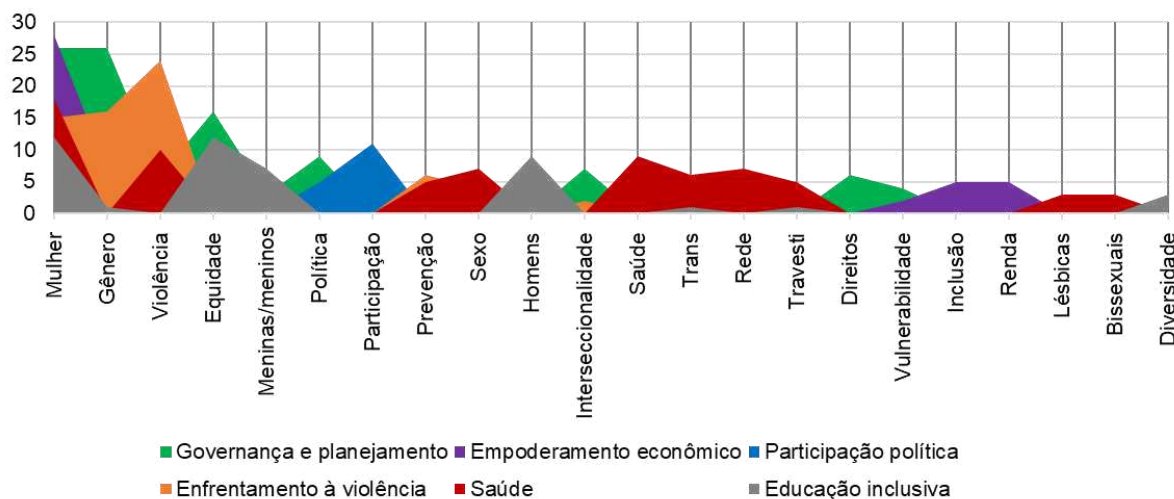
foram observadas, dentro do eixo “Governança e Planejamento”, nas ações destinadas à promoção da inserção da temática em programas educacionais específicos e da assistência social do município.

Presume-se que haja, no entanto, uma preocupação mais evidente em direcionar esforços para mulheres em situação de vulnerabilidade social e violência, dada a quantidade de ocorrências dos termos e expressões que podem ser relacionados a esses dois espectros das desigualdades de gênero no decorrer do corpus do PMEG.

Foi possível, também, já nesta etapa, verificar que o PMEG tende a estar direcionado para ações educativas e de sensibilização, finalísticas ou de monitoramento, se afastando de aspectos punitivos ou de criminalização. Palavras como “discriminação”, “preconceito”, “misoginia”, “machismo”, “racismo”, “crime”, “homofobia”, e suas variantes, ocorrem com pouca ou nenhuma frequência no corpus do plano, em um ou nenhum eixo. Já termos e expressões que fazem alusão a inclusão, educação e resultados de programas (como, por exemplo, o monitoramento de políticas decorrentes de normas municipais para o direcionamento de vagas na educação infantil, no eixo “Educação inclusiva”), são encontrados recorrente e intersetorialmente entre os eixos do PMEG.

No gráfico a seguir – elaborado a partir dos dados listados na Tabela 1 –, é possível observá-los, bem como a dispersão dos mesmos por entre cada um dos eixos do plano de equidade de gênero da Prefeitura de Belo Horizonte:

Gráfico 1 – Gráfico da distribuição da ocorrência dos termos listados na Tabela 1, por eixo do PMEG:



Fonte: elaboração própria, com base nos dados tratados em ferramenta de mineração textual.

No gráfico 1 acima é possível visualizar os termos elegíveis para receber destaque no prisma de descritores. Mulher, gênero, equidade, meninas/meninos e interseccionalidade foram os cinco termos marcados, de imediato, para compor o prisma, e justifica-se a seleção desses em primeiro lugar porque poderiam, por si só, já servir de critério de filtro dos orçamentos, levando-se em consideração que recorrentemente são mencionados na literatura referenciada. Por essa razão, neste estudo, foram intitulados de descritores matrizes.

Além deles, as palavras que fazem referência a orientação sexual (trans, travestis, lésbicas, bissexuais) também foram listadas como descritores matrizes, pelas mesmas razões acima, uma vez que se espera de uma ação que direciona recursos para políticas destinadas a esse público, que venha a beneficiá-lo e promover a redução de desigualdades, mesmo que não tenha sido desenvolvida e implementada em resposta direta ao PMEG.

Os demais termos foram elencados no prisma de descritores como complementares. Isso porque, apesar de aparecerem referenciados em número razoável de ocorrências no corpus do PMEG, caso fossem utilizados como critérios de filtros isoladamente, destacariam dotações orçamentárias que não necessariamente direcionam recursos para ações destinadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero, ou para a promoção da equidade. Por exemplo, a palavra “violência” é o terceiro termo mais frequentemente referenciado no plano, dentro do contexto de gênero, sendo que, no orçamento, estará referenciada em contextos distintos, como nos aspectos da violência nos centros urbanos, ou relacionada a políticas de prevenção.

Deste modo, um novo esforço de análise de conteúdo foi despendido nesta etapa, para avaliação dos trechos imediatamente anteriores e posteriores aos termos em destaque, de modo a avaliá-los qualitativamente e identificar a quais outros termos ou expressões deveriam estar relacionados para, em conjunto, formarem o prisma de descritores.

Na Tabela 2 são listados os descritores-matriz e os complementares, as suas respectivas frequências no corpus do PMEG, radical das palavras ou suas variações consideradas. Os termos ou expressões relacionadas aos descritores complementares, por eixo, a serem observados no cotejamento e na análise estatístico-descritiva dos orçamentos, podem ser consultados no Anexo 1.

Tabela 2 – Tipo, termos, frequência e variações dos descritores de gênero selecionados do corpus do PMEG:

Tipo de descritor	Termos elencados	Frequência no corpus	Radical e variações consideradas
Matriz	Mulher	106	Mulher(es)
Matriz	Gênero	53	Gênero(s)
Matriz	Equidade	38	Equidade(s)
Matriz	Meninas/meninos	14	Menina(s)/Menino(s)
Matriz	Interseccionalidade	9	Intersec_
Matriz	Trans	8	Trans/ Transsexual(is)
Matriz	Travesti	7	Travesti(s)
Matriz	Lésbicas	4	Lésbica(s)
Matriz	Bissexuais	3	Bissexual(is)
Complementar	Violência	47	Violência(s)
Complementar	Política	14	Política(s)
Complementar	Participação	11	Participação
Complementar	Prevenção	11	Preven_
Complementar	Sexo	14	Sex_
Complementar	Homens	9	Homem(ns)
Complementar	Saúde	9	Saúde
Complementar	Rede	7	Rede(s)
Complementar	Direitos	6	Direito(s)
Complementar	Vulnerabilidade	6	Vulner_
Complementar	Inclusão	5	Inclusão, inclusiva(o)
Complementar	Renda	5	Renda
Complementar	Diversidade	3	Divers_

Fonte: elaboração própria.

Como já era esperado, da avaliação dos descritores complementares em seus respectivos contextos, no corpus do PMEG, concluiu-se que a sua aplicação no decorrer do cotejamento das dotações orçamentárias não poderia ser feita de forma isolada, dada a relevância dos termos e das expressões que completam o sentido de cada um deles sob o aspecto de gênero.

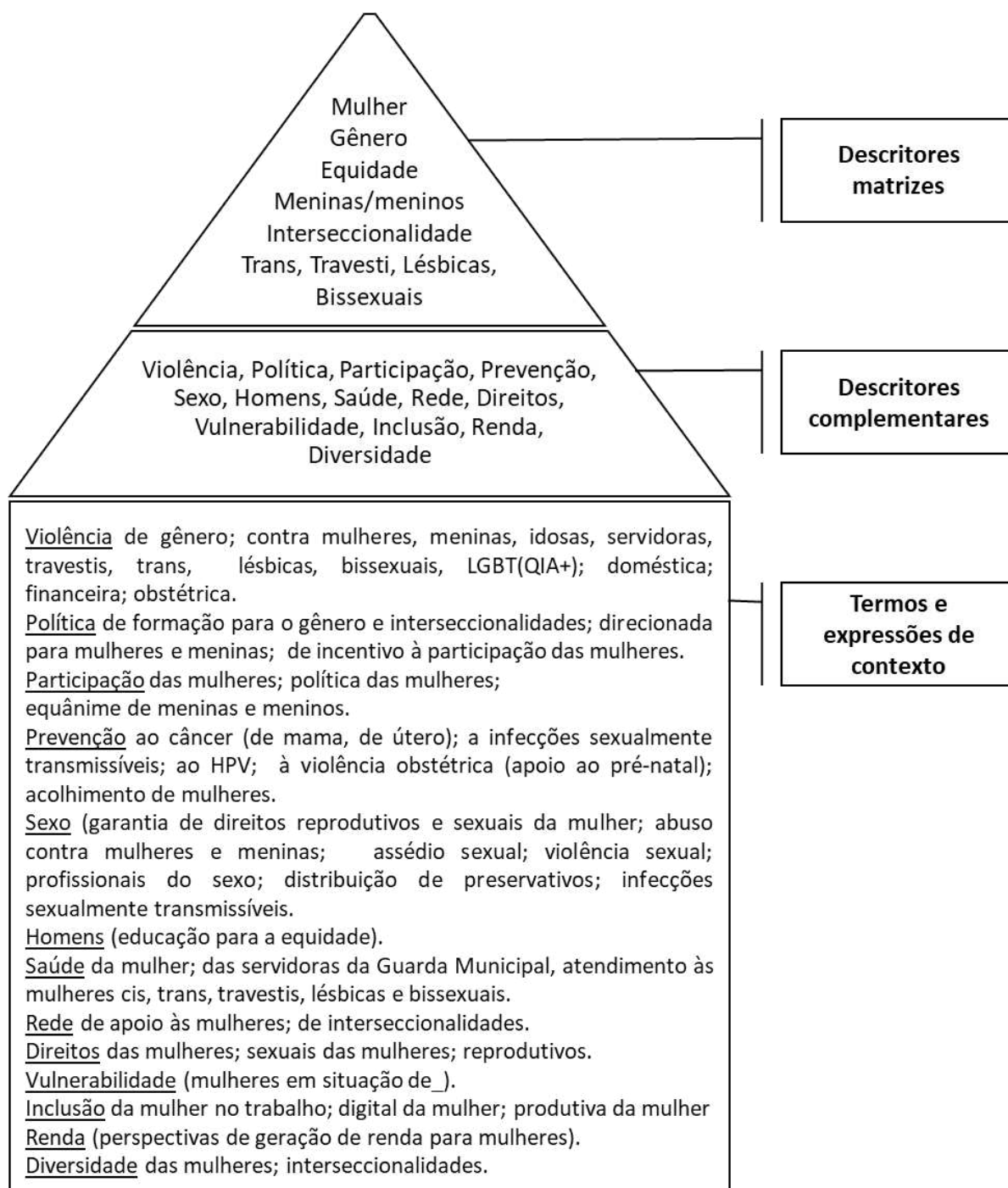
Assim, o descritor complementar “violência”, por exemplo, dentro do contexto do PMEG, traz por referência a violência contra mulheres e meninas, a violência doméstica, de gênero, financeira, contra travestis, sexual, obstétrica, e assim por diante, como listado no Anexo 1. Da mesma forma, por “política” faz-se alusão às políticas direcionadas para mulheres e meninas, de representatividade feminina, de incentivo à participação das mulheres no poder e no meio político, dentre outros.

O fato de os descritores complementares (todos eles) dependerem de estar relacionados a termos e expressões que inevitavelmente referenciam os termos generificados, corrobora com a observação feita quanto à preponderância dos descritores matrizes: de que, por si só, servem de critério de filtro para o cotejamento dos orçamentos.

É importante ressaltar, no entanto, que os descritores complementares associados especialmente aos eixos de enfrentamento à violência e de educação inclusiva, fazem referência a equipamentos públicos de apoio às mulheres e campanhas de conscientização e prevenção que não necessariamente podem estar trazendo de forma expressa e explícita os descritores matrizes, como por exemplo, as ações de prevenção ao câncer de mama e de útero, de infecções sexualmente transmissíveis, ao assédio no transporte e nas escolas, de apoio e incentivo à vacinação contra o HPV, ao pré-natal e à segurança obstétrica.

A figura a seguir representa, de forma esquemática e objetiva, o prisma de descritores a ser utilizado para o cotejamento das dotações orçamentárias sensíveis ao gênero, na próxima etapa da discussão da pesquisa:

Figura 3 – Prisma de descritores de gênero construídos para a seleção das dotações orçamentárias sensíveis ao gênero, do município de Belo Horizonte, a partir da análise de conteúdo do PMEG:



Fonte: elaboração própria.

Definidos os descritores de gênero que seriam utilizados para o cotejamento dos orçamentos, passou-se à segunda etapa da discussão, quando foram tratados e analisados os dados da execução orçamentária do Município de Belo Horizonte.

3.2.2 Procedimentos metodológicos adotados na segunda etapa de discussão: cotejamento e análise estatístico-descritiva dos dados orçamentários

Desde 2008, a Prefeitura de Belo Horizonte elabora e monitora seus instrumentos de planejamento e gestão orientada pelas diretrizes internacionais de objetivos e metas de longo prazo. Primeiro, adotou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, recomendados pela ONU, tendo migrado para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a partir de 2015, originários do Agenda 2030, acordada entre a organização e os países membros.

Com base nas prerrogativas de médio e longo prazo para o desenvolvimento sustentável social, econômico e ambiental, o município elabora seu orçamento seguindo a lógica do orçamento programa, desdobrando programas em ações, ações em subações e outros elementos mais detalhados, viabilizando o monitoramento sistemático da execução orçamentária e de indicadores de resultados.

A estrutura orçamentária do ente destrincha a despesa em códigos numéricos organizados sequencialmente em quatro grupos que fazem referência, primeiramente, à classificação institucional dos recursos, seguida da classificação programática, da classificação econômica da despesa e, finalmente, da fonte dos recursos.

Na classificação institucional, é possível identificar qual é o órgão responsável pela execução orçamentária da respectiva dotação. A classificação programática especifica os programas, projetos e atividades especiais do governo, sendo o elo que interliga as políticas governamentais aos instrumentos de planejamento de planejamento orçamentário. A classificação econômica da despesa é determinada por meio de portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e é padronizada para todas as esferas e poderes, cuja função é descrever com mais detalhes a despesa orçamentária. E fechando a estrutura da dotação orçamentária, são marcadas as fontes dos recursos, cuja codificação também é padronizada pela STN e pelos tribunais de contas (BELO HORIZONTE, 2023).

Na Prefeitura de Belo Horizonte, os projetos estratégicos representam as prioridades de cada política pública, sendo monitorados intensivamente e constando, nos instrumentos de planejamento municipais, como um programa, uma ação ou uma subação dentro da estrutura programática do PPAG (BELO HORIZONTE, 2022).

Ou seja, o desdobramento até o nível das subações orçamentárias representa o detalhamento, em ações menores, das políticas públicas municipais, e por essa razão, considerando o objetivo desta pesquisa, de verificar a sensibilidade a gênero do orçamento municipal a partir das ações descritas no PMEG, foram desprezadas as classificações institucionais e econômicas, e avaliadas estritamente as descrições dos itens componentes da classificação programática, onde estão desdobradas as políticas públicas de governo.

Complementarmente, as fontes das dotações foram observadas para verificação da origem dos recursos destinados às ações generificadas da Prefeitura de Belo Horizonte, para subsidiar uma das trilhas de discussão construídas no decorrer da análise dos resultados.

Os dados coletados com o órgão responsável pela coordenação das ações de orçamento no município, extraídos do sistema de execução orçamentário-financeira da Prefeitura de Belo Horizonte, trouxeram as rubricas orçamentárias detalhadas de todos os órgãos dos poderes executivo e legislativo, separadas por exercício, com a descrição, o valor aprovado, o empenhado, o liquidado e o pago.

Pretendeu-se, no tratamento e na análise desses dados, obter e avaliar o histórico da execução orçamentária dos cinco anos referenciados, focalizando na sensibilidade à temática de gênero. O cotejamento dos programas, das ações e das subações foi realizado por meio da ferramenta de formatação condicional, localização e filtro, do aplicativo de planilhas *Excel@*, da *Microsoft*.

A sistemática para o cotejamento das dotações se deu por meio da identificação dos programas, das ações e das subações dos orçamentos de 2018 a 2022 em cujas descrições fossem localizados os descritores de gênero determinados na etapa anterior.

O prisma de descritores foi utilizado para filtrar as dotações orçamentárias sensíveis a gênero, de modo a selecionar aquelas que de algum modo podem ser relacionadas ao PMEG e às iniciativas do município que destinam recursos para a promoção da equidade de gênero ou para projetos e equipamentos orientados para a redução das desigualdades entre mulheres e homens, e entre meninas e meninos.

O método para a identificação seguiu, de forma escalonada, a seguinte lógica de análise de conteúdo: primeiro, foram destacados os descritores matrizes, por meio da ferramenta de formatação condicional do aplicativo de planilhas, o que possibilitou filtrar de imediato as dotações em cujas descrições havia correspondência

aos termos de gênero em questão; segundo, foram filtradas as rubricas orçamentárias dos órgãos coordenadores, listados no PMEG, identificados por códigos intitulados unidades orçamentárias nos instrumentos de planejamento municipais; terceiro, no orçamento desses atores, foram identificados os programas, as ações e as subações em cujas descrições haviam os descritores de gênero listados no estudo, com apoio das ferramentas de localizar e formatar condicionalmente do aplicativo de planilhas; e por último, uma última busca foi feita no banco dos dados orçamentários para a identificação de dotações que fizessem referência a equipamentos de apoio às mulheres, mencionados no corpus do PMEG.

O cotejamento foi executado, portanto, em quatro passos, e ao final de cada um deles as rubricas orçamentárias que foram sendo selecionadas receberam uma marca para facilitar a sua identificação durante a análise estatístico-descritiva dos orçamentos.

No entanto, no decorrer da aplicação dos descritores nas ferramentas de formatação condicional, filtro e localização de termos e expressões, do aplicativo de planilhas, dando tratamento aos dados orçamentários do município de Belo Horizonte, foram identificadas descrições programáticas que, quando analisadas conjuntamente com o corpus do PMEG e à luz do arcabouço teórico da pesquisa, mostraram-se relevantes para a discussão e foram, portanto, incluídas na seleção, mesmo que não fizessem menção expressa aos descritores estabelecidos no escopo do estudo. Tratadas as exceções¹⁴, foram identificadas duas mil, setecentas e quarenta e três

¹⁴ Programas de governo mencionados no corpus do PMEG, embora não tenham sido listados enquanto descritores no prisma, foram filtrados nos orçamentos para a identificação das suas respectivas dotações. Por exemplo, dentro do eixo de empoderamento econômico, há uma ação destinada ao fortalecimento do Programa Espaço Cidadania, como forma de inclusão produtiva de mulheres. As dotações orçamentárias a ele destinadas compuseram o rol de rubricas sensíveis a gênero. O mesmo foi feito quanto ao Programa Saúde na Escola, mencionado no corpus do eixo da saúde. Em paralelo, termos e expressões com relevância teórica, ou seja, que corroboram com a literatura referenciada na pesquisa, sob os aspectos de gênero, mesmo que não arrolados no prisma ou no PMEG, foram pesquisados nos orçamentos e suas dotações, quando identificadas, foram filtradas. No eixo da saúde do PMEG, há uma ação para apoio às famílias de pessoas com deficiência, com subações correspondentes identificadas no orçamento, corroborando com as referências teóricas que reforçam a importância do investimento em políticas de cuidado. Sob a mesma lógica, dotações orçamentárias de apoio às famílias com pessoas idosas também foram selecionadas, bem como programas, ações e subações de investimento na educação em tempo integral – mesmo que isso não esteja expressamente referenciado nas ações do PMEG –, já que a possibilidade de deixar seus filhos aos cuidados da escola nos dois turnos possibilita à mulher que seja inserida no mercado de trabalho e tenha condições de permanecer em seu emprego, podendo investir em sua carreira. Outro exemplo diz respeito às questões relacionadas à maternidade, que no PMEG não tiveram ações relacionadas. Apesar da ausência no corpus do plano, o radical *matern_* foi pesquisado nos orçamentos e foram identificadas dotações destinadas a programas de incentivo ao aleitamento materno, que Miguel e Biroli (2015) listam enquanto aspecto importante relacionado ao que eles chamaram de experiência corporal

linhas de dotações orçamentárias sensíveis ao gênero, correspondentes a cinquenta e quatro subações que destinaram recursos orçamentários para programas e projetos que, direta ou indiretamente, promoveram ações para a equidade de gênero ou para a redução das desigualdades. Como foram analisados cinco anos completos de execução orçamentária, a presença ou a ausência de um ou outro programa, ação ou subação, de um exercício financeiro para outro, interferiu na quantidade de dotações totais filtradas ano a ano, o que não comprometeu a análise dos resultados, como será visto mais à frente. A quantidade de dotações filtradas nessa etapa do trabalho pode ser consultada na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Número de subações orçamentárias sensíveis às questões de gênero por exercício financeiro, entre 2018 e 2022:

Exercício financeiro	Número de dotações filtradas
2018	8
2019	11
2020	11
2021	12
2022	44

Fonte: elaboração própria.

O grupo de dotações orçamentárias eleitas para a análise quantitativa desta etapa da discussão foi submetido a métodos de estatística descritiva, que segundo Martins (2005, p. 19) dedica-se à “organização, sumarização e descrição de um conjunto de dados”, fazendo uso, dentre outras coisas, da representação visual por tabelas e gráficos de variáveis numéricas selecionadas.

Os valores da execução orçamentária sensível ao gênero foram somados em cada exercício, e foram desprezados os registros de valores liquidados e pagos, para evitar que as despesas empenhadas e não liquidadas ou pagas dentro de cada

feminina, um dos motes do debate feminista sobre os direitos sobre o corpo e a sexualidade da mulher. Por outro lado, o plano de equidade, a equidade racial é abordada sob o aspecto da educação inclusiva e da sensibilização. Nessa perspectiva, foram pesquisados termos e expressões nos orçamentos relacionados a raça, e foram identificadas dotações orçamentária destinadas a educação para a equidade racial nas escolas municipais, mas que não evidenciam recorte de gênero. Da mesma forma, no eixo da saúde do PMEG, uma das ações faz referência a políticas de prevenção à transmissão de infecções sexualmente transmissíveis, destacando especificamente o Programa BH de Mãos Dadas contra AIDS, cujas dotações nos orçamentos, que direcionam recursos para essa finalidade, não fazem menção expressa a descritores de gênero. Nesses casos, e em situações análogas, as respectivas rubricas orçamentárias não foram selecionadas.

ano interferissem nos resultados da análise quantitativa dos dados. A justificativa para essa abordagem repousa na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece como estágios da despesa orçamentária na administração pública o empenho, a liquidação e o pagamento¹⁵. Destaca-se que os valores nominais foram deflacionados, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do mês de dezembro de 2022¹⁶. As tabelas da seção de apresentação e discussão dos resultados mostram, portanto, valores reais, de modo a permitir que se faça comparação dos orçamentos dentro do período delimitado neste estudo.

Os dados tratados foram analisados horizontal e verticalmente. A análise horizontal viabilizou comparar a despesa sensível a gênero ano a ano, cujos resultados possibilitaram avaliar aspectos relacionados à variação longitudinal da sensibilidade entre 2018 e 2022, e a análise vertical possibilitou comparar os valores de execução orçamentária sensível a gênero com o total da execução dentro de cada exercício, o que proporcionou a discussão dos resultados sob o ponto de vista da evidenciação e priorização das políticas de gênero ano a ano.

Os resultados aferidos nesta etapa foram discutidos na sequência a partir dos documentos de criação do COMEG, do PMEG e das entrevistas realizadas com pessoas chaves da organização, diretamente envolvidas no processo de institucionalização dos aspectos de gênero na Prefeitura de Belo Horizonte.

3.2.3 Procedimentos metodológicos aplicados à discussão dos resultados

Para a análise dos resultados, métodos qualitativos foram adotados complementarmente aos métodos quantitativos utilizados na etapa estatístico-descritiva de tratamento dos dados. Gil (2002) esclarece que, na metodologia quantitativa, a categorização dos dados favorece a parte analítica da pesquisa, e na abordagem qualitativa, essa categorização é revisitada ao longo de toda a pesquisa, tornando necessária a elaboração de textos narrativos.

¹⁵ O empenho é o primeiro estágio da despesa orçamentária, sendo o registro das obrigações assumidas pela administração pública com fornecedores e prestadores de serviços. É o instrumento que reserva dotação orçamentária para os gastos da gestão. A liquidação é o reconhecimento da entrega do objeto do empenho, sendo o segundo estágio da execução. Finalmente, no pagamento, processa-se a obrigação ao interessado, remunerando-o pelo objeto entregue. O primeiro estágio deve ocorrer necessariamente dentro do ano em que se assumiu a obrigação, sendo que os outros dois estágios seguintes podem vir a ocorrer nos anos posteriores.

¹⁶ Deflator para 2018 de 1,28812; 2019: 1,24177; 2020: 1,20312; 2021: 1,11090; 2022: 1,01656. Deflator ano t = IPCA DEZ-22 / IPCA MÉDIO ANO t. Fonte dos dados: tabela do IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Justificou-se a adoção de uma abordagem quanti-qualitativa dos dados em razão da necessidade de aprofundamento sobre os resultados da análise estatístico-descritiva. O uso de métodos de análise qualitativa na última etapa da discussão foi fundamental para melhor explorar e validar os resultados obtidos das análises quantitativas construídas na etapa imediatamente anterior, sobre os valores executados nas dotações orçamentárias sensíveis a gênero, por exercício. O contexto e os bastidores da criação do Comitê Municipal de Equidade entre Mulheres e Homens e do lançamento do PMEG, e as informações prestadas pelos indivíduos consultados no decorrer do trabalho, foram indispensáveis para uma melhor compreensão dos resultados aferidos.

Para isso, foram analisados os dados e as informações levantadas sobre o histórico das iniciativas municipais em torno das questões de gênero, especificamente relacionados à institucionalização do Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens e à elaboração do PMEG, por meio da consulta aos documentos e às normas municipais e aos artigos dos veículos de comunicação internos e locais.

Concomitantemente, pessoas-chaves da instituição, diretamente relacionadas à implantação do Comitê e à elaboração do PMEG, foram consultadas entre os meses de dezembro de 2022 e fevereiro de 2023. A escolha das pessoas consultadas levou em conta a vivência e o grau de envolvimento com as ações que contribuíram para a inserção, na agenda da gestão pública municipal, das questões de gênero contratualizadas pela Prefeitura junto à célula nacional da ONU Mulheres.

Duas representantes da Diretoria de Políticas para as Mulheres da Subsecretaria de Direitos da Cidadania foram consultadas por telefone e por e-mail, contribuindo com sua vivência e expertise acumulada enquanto atuantes diretas no processo de criação do Comitê e de elaboração do PMEG.

Servidores da diretoria responsável pelo monitoramento do PPAG do Município de Belo Horizonte foram consultados pessoalmente e por e-mail no decorrer da análise dos dados da execução orçamentária municipal, para elucidação de critérios de acompanhamento, e uma delas em especial, que paralelamente atua como membro titular do Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens, contribuiu com sua experiência à frente dos dois organismos e do processo de revisão e implementação dos indicadores de acompanhamento do PMEG.

O conteúdo das consultas serviu de base para o desenvolvimento dos aspectos metodológicos e das fases seguintes de análise dos dados e discussão dos resultados. Na Tabela 4 são listadas as pessoas consultadas durante a pesquisa:

Tabela 4 – Lista das pessoas consultadas na pesquisa segundo perfil, local e tipo de atuação, tipo e formato de consulta:

	Indivíduo A	Indivíduo B	Indivíduo C	Indivíduo D
Perfil	Psicóloga	Assistente Social	Analista de Políticas Públicas	Analista de Políticas Públicas
Organismo de atuação	Diretoria de Políticas para as Mulheres	Diretoria de Políticas para as Mulheres	Diretoria de monitoramento do PPAG	Diretoria de monitoramento do PPAG
Atuação	Coordenação do Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens do Município de Belo Horizonte e da elaboração e revisão do PMEG	Coordenação do Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens do Município de Belo Horizonte e da elaboração e revisão do PMEG	Membro titular do Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens do Município de Belo Horizonte e responsável pelo monitoramento da execução orçamentária dos programas no município.	Responsável técnico pela elaboração dos painéis de monitoramento da execução orçamentária dos programas no município.
Tipo de consulta	Informal, guiada	Informal, guiada	Informal, guiada	Informal, guiada
Formato da consulta	Telefone, e-mail	Telefone, e-mail	Presencial, telefone, e-mail	Presencial, telefone, e-mail

Fonte: elaboração própria.

Destaca-se, tal como sugere Draibe (1991 apud FARAH, 2004), que a política pública está para o Estado assim como o leme está para a navegação da embarcação, direcionando a atuação estatal ao ser desdobrada em ações menores, organizadas em programas de governo. Logo, ao final do estudo, esperava-se ser possível observar se o esforço da política municipal para a promoção da equidade de gênero estaria refletido na execução orçamentária dos seus programas, ações e subações relacionadas.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O Plano Municipal de Equidade de Gênero – PMEG

Lançado em 2019, o Plano Municipal de Equidade de Gênero (PMEG) representa a iniciativa de institucionalização, na Prefeitura de Belo Horizonte, dos compromissos eleitoreiros do governo que assumiu a gestão em 2017, voltados para a busca por igualdade de gênero, empoderamento feminino e garantia dos direitos das mulheres e meninas (BELO HORIZONTE, 2019a). No plano, o comitê responsável pela elaboração esclarece ter assumido o termo equidade, e não igualdade, porque compreendeu ser primário o reconhecimento e o atendimento das necessidades específicas das mulheres e meninas para que a igualdade de gênero seja alcançada, de fato.

O documento trouxe um contexto histórico sobre as questões de gênero que formaram as bases das discussões realizadas nas reuniões do comitê no decorrer do processo de construção das ações dentro do plano. No município, adotou-se a premissa de que as diferenças de gênero são socialmente construídas, como preconizado pelas autoras e autores referenciados neste estudo.

No plano, gênero é abordado como uma categoria de análise, da mesma forma que as outras dimensões de (des)igualdades, como classe social, religião e raça. O reconhecimento da interseccionalidade advinda da interação dessas dimensões é, na visão do PMEG, fundamental para a promoção da equidade de gênero, dentro do conceito de equidade adotado pelo comitê.

O plano também esclarece que o termo “mulher”, no corpus, faz referência à mulher cisgênero, travesti e transgênero, justificando o agrupamento das três terminologias em deferência à “liberdade de expressão e identidade de gênero” (BELO HORIZONTE, 2019a, p. 13). Apesar disso, algumas das ações mencionam expressamente os termos de identidade de gênero, sendo possível pressupor que independentemente do alinhamento conceitual feito sobre a palavra mulher, o comitê, ainda assim, enxergou propósito em destacá-los em determinados contextos.

Como já dito, as ações do plano foram estruturadas em torno de seis eixos, identificados na Tabela 5:

Tabela 5 – Eixos do Plano Municipal de Equidade de Gênero de Belo Horizonte, de 2019, com o número de ações vinculadas a cada um deles:

Eixo	Número de ações
EIXO I – Governança e planejamento	34
EIXO II – Empoderamento econômico	29
EIXO III – Participação política	09
EIXO IV – Enfrentamento à violência	26
EIXO V – Saúde	24
EIXO VI – Educação inclusiva	16

Fonte: elaboração própria, adaptado de Belo Horizonte, 2019.

O documento faz questão de ressaltar que o desenvolvimento das ações do plano pautou-se nas questões de equidade, interseccionalidade, antirracismo, antiLGBTfobia, empoderamento feminino, respeito à liberdade religiosa e a todas as faixas etárias de meninas e mulheres (BELO HORIZONTE, 2019a, p. 13). Desse alicerce principiológico emergiram as ações para a equidade de gênero, distribuídas nos seis eixos apresentados na tabela anterior.

O Eixo I – Governança e Planejamento foi concebido no plano como a representação da capacidade de governo para planejar e executar sob a perspectiva de gênero. Nele foram relacionadas as ações que conduzem o poder executivo para a integração da pauta nas etapas de formulação e implementação de políticas públicas, e que se destinam ao alinhamento com os instrumentos de planejamento municipais. No documento, salientou-se a recomendação da ONU Mulheres para a importância deste eixo na promoção da integração e da permanência das mulheres nos espaços de governança e de tomada de decisão.

Dentre as ações deste eixo estão: a institucionalização do comitê enquanto órgão responsável pelo monitoramento e articulação das questões de gênero no município; as ações de capacitação para a sensibilização dos agentes e órgãos públicos; a criação de indicadores e ferramentas de monitoramento, e o estabelecimento dos critérios de apuração e atualização das informações; garantir a transversalidade e a interseccionalidade das questões de gênero nas políticas públicas de Belo Horizonte.

O Eixo II – Empoderamento Econômico traz as ações de governo para a promoção dos direitos econômicos e sociais das mulheres. A ONU Mulheres, nesse aspecto, considera fundamental a atuação do Estado para o provimento de políticas

de cuidado, de modo a compartilhar com a sociedade a responsabilidade por essas tarefas, proporcionando às mulheres condição de se desenvolverem socioeconomicamente, independentemente das escolhas que fizerem quanto aos seus papéis na esfera doméstica. O comitê traduziu essa diretriz para o município de Belo Horizonte como a necessidade de adoção de políticas que propiciem a independência econômica feminina.

Estão elencadas neste eixo ações para a introdução e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, promoção de oportunidades de ascensão e desenvolvimento das suas carreiras, qualificação, acesso e manutenção de patrimônio.

No Eixo III – Participação Política, estão descritas ações para garantir aumento e sustentabilidade da representação feminina interseccional na arena política e nos processos de tomada de decisão da esfera pública. Revela-se a importância da presença feminina plural em todas as etapas do processo de formulação de políticas públicas, definindo as diretrizes para o diagnóstico (dos aspectos legais e práticos) da participação das mulheres, para a sensibilização dos atores envolvidos e para o incentivo à participação feminina desde o ambiente escolar, com ações voltadas para o público infanto-juvenil.

O Eixo IV – Enfrentamento à Violência contra Mulheres e Meninas faz referência ao objetivo 5.1 do ODS 5, destinado à eliminação de quaisquer formas de violência contra mulheres e meninas, definida pelo comitê como

um fenômeno multicausal e multifacetado, arraigado nas estruturas do machismo e do patriarcado. Nesta perspectiva, compreende-se como toda forma de opressão, negligência e violência contra meninas e mulheres, em quaisquer de seus direitos, subjetividades e especificidades que venham ferir a sua dignidade humana e prejudicar o seu desenvolvimento pleno, em todas as etapas da vida (BELO HORIZONTE, 2019a, p. 28).

As vinte e cinco ações relacionadas neste eixo direcionam a atuação do governo municipal no sentido de eliminar todas as formas de violência em caráter preventivo e corretivo. No âmbito da prevenção, foram previstos programas de qualificação e sensibilização da sociedade civil e de grupos específicos, ferramentas de apoio às denúncias de ocorrências, fortalecimento de organismos e estruturação de órgãos que atuam diretamente no combate às violências de gênero, e a formalização de parcerias estratégicas com outros organismos. Para correção, foram

listadas ações para a qualificação do atendimento às mulheres e meninas vítimas de violência, formalização de protocolos transversalizados envolvendo diversos órgãos que atuam em pontas distintas por todo o fluxo desse atendimento, reforço das unidades de saúde que recebem mulheres e meninas vítimas de violência e aprimoramento das normas relacionadas.

O Eixo V traz o conceito expandido de saúde no sentido de abarcar todas as suas dimensões, relacionadas ao bem-estar físico, mental e social dos indivíduos, destacando a importância da atuação intersetorial dos órgãos responsáveis para que haja atenção integral e sistêmica. Neste sentido, o PMEG ressalta que também neste eixo a intersectorialidade das ações é fundamental, já que a concretização das políticas para a igualdade de gênero dentro da dimensão da saúde extrapola os limites formais da pasta responsável dentro da estrutura organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte pelas atribuições correspondentes legalmente instituídas.

Estão previstas neste eixo ações educacionais para mulheres e meninas, a promoção de políticas preventivas, como o fomento de grupos de apoio e pesquisa, ações de apoio aos grupos mais vulneráveis (travestis, profissionais do sexo), e diretrizes para qualificação dos profissionais de saúde, para a estruturação dos equipamentos de atenção e atendimento em saúde, e para a integração dos órgãos atuantes em quaisquer frentes (de apoio ou finalísticas) de promoção da saúde e dos serviços de saúde no município.

O último eixo do PMEG, o Eixo VI – Educação Inclusiva, aborda os aspectos de sensibilização e educação dos agentes, atores e da sociedade civil, para a generificação das políticas públicas e da gestão pública, com o intuito de viabilizar a sustentabilidade da integração das questões de gênero e a efetividade da busca por igualdade de gênero. O comitê adotou no PMEG a visão de Freire (2005, *apud* BELO HORIZONTE, 2019a, p. 38) sobre educação, no sentido de atribuir a ela não só os aspectos relacionados à transmissão de conteúdos e conhecimentos, como aqueles que dizem respeito à humanização progressiva e permanente.

Neste sentido, as propostas dentro deste eixo procuraram descrever ações para a formação constante, interdisciplinar, transversal e interseccional sob a perspectiva de gênero, envolvendo não só os órgãos e estruturas legalmente vinculadas às atribuições da pasta na Prefeitura de Belo Horizonte, como também museus e organismos externos como universidades e outras instituições de ensino. Foram previstas ações destinadas à busca por equidade no ensino entre mulheres e

homens, meninas e meninos, mas também para a sensibilização dos agentes públicos e da sociedade civil quanto às questões de gênero.

O PMEG salienta a sua importância enquanto ferramenta de alinhamento estratégico das políticas de gênero com os instrumentos formais de planejamento do governo, a fim de garantir que os recursos e os esforços necessários para a execução das ações sejam adequadamente direcionados, conduzindo a atuação dos órgãos setoriais e centrais para a integração das questões de gênero nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas em geral (BELO HORIZONTE, 2019a).

Em que pese ter sido lançado em 2019, desde então o PMEG vem sendo objeto de oficinas que estão sendo realizadas pelo COMEG para revisão das ações e determinação de indicadores de acompanhamento pelos organismos responsáveis. Segundo membros do comitê, a interrupção dos trabalhos durante o período pandêmico atrasou o cronograma, e a grande rotatividade dos membros titulares do COMEG vem prejudicando a continuidade das atividades, porque com a troca das pessoas perde-se o histórico de debates importantes.

4.2 O Comitê de Equidade 50-50: todas e todos pela equidade

Em 2017 a Prefeitura de Belo Horizonte tornou-se signatária da plataforma Cidade 50-50, de iniciativa da ONU Mulheres, que estabeleceu diretrizes e metas para que governos de todas as esferas perseguissem e alcançassem a equidade entre mulheres e homens até 2030, dentro dos propósitos da Agenda 2030 da ONU, especialmente aqueles delineados no ODS 5 – Igualdade de Gênero (BELO HORIZONTE, 2019c).

Enquanto signatário, o ente assumiu compromissos na plataforma e, para a execução e o monitoramento das ações que seriam necessárias ao alcance dos objetivos e metas propostas, instituiu por meio de portaria do poder executivo municipal, em 08 de dezembro de 2018, o Comitê de Equidade de Gênero.

O organismo foi criado para ficar responsável pela elaboração do que viria a ser o Plano Municipal de Equidade de Gênero, o PMEG, lançado oficialmente em 2019, e pelas articulações intra e interorganizações, implementação e monitoramento das ações para a igualdade entre mulheres e homens na cidade de Belo Horizonte.

Formado por representantes de diversos órgãos da estrutura do poder executivo do Município de Belo Horizonte, teve a coordenação das suas atividades

designada à Diretoria de Políticas das Mulheres, vinculada à SMASAC. Educação, segurança pública, esporte e lazer, assuntos institucionais, cultura, desenvolvimento econômico, governo, planejamento e orçamento, meio ambiente, política urbana, obras e infraestrutura e assistência social, foram as pastas elencadas no ato de criação do COMEG para que indicassem representantes titulares e suplentes para a composição do organismo.

A pluralidade de atores evidencia uma das principais preocupações da coordenação, que destacou a transversalidade como um dos aspectos basilares na construção do plano de equidade de gênero municipal. E a partir disso, reuniões de trabalho com os representantes indicados pelos órgãos elencados na portaria de instituição do comitê foram realizadas, cujas pautas iniciais buscaram, primeiramente, nivelar o conhecimento dos participantes sobre a temática de gênero, trazendo para as discussões a literatura referenciada com a finalidade de se definir os conceitos norteadores do PMEG.

Esta etapa, segundo depoimento dos indivíduos A e B, entrevistados no decorrer da discussão, mostrou-se fundamental para que todos os membros estivessem minimamente alinhados para os debates que seriam construídos a partir de então, com o objetivo de traçar as ações para a busca por equidade de gênero em Belo Horizonte.

A atuação do comitê ganhou robustez e maior legitimidade com a publicação do Decreto nº 17.480, de 27 de novembro de 2020, que regulamentou a sua instituição no âmbito do poder executivo municipal, atualizando seus objetivos e suas responsabilidades no processo de implantação do PMEG que, na ocasião, já havia sido oficialmente lançado. A partir de então, o COMEG passou a atuar no sentido de estabelecer metodologia de trabalho para viabilizar a implantação efetiva do plano dentro dos instrumentos de planejamento e gestão pública da Prefeitura de Belo Horizonte, e criar indicadores de monitoramento das ações delineadas.

Em dezembro do mesmo ano, no entanto, sua legitimidade foi questionada por um grupo de vereadores ligados à Frente Parlamentar Cristã, da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que expressaram seu descontentamento com a matéria (especificamente quanto ao termo gênero, como ficou registrado em fala de um vereador, que se expressou contrário à ideologia de gênero), alegando que o ato normativo em questão deveria ter sido previamente debatido com a população por

meio de audiências públicas, não obstante tratar-se de ato discricionário do poder executivo que independe, portanto, de autorização legislativa prévia.

Em resposta, o poder executivo publicou no dia 05 de dezembro de 2020 o Decreto nº 17.485, alterando o nome do equipamento para Comitê de Equidade entre Mulheres e Homens, removendo o termo “gênero” e revogando o decreto anterior. Essa estratégia resgata a proposta apresentada por Waylen *et al* (2013) de desgenerificar matérias que precisam tramitar entre diversos atores, contornando situações em que provavelmente pode haver resistência à temática.

A manobra, ainda assim, não apaziguou os ânimos da frente parlamentar conservadora, e o novo decreto foi também revogado no começo de maio de 2021, ensejando a edição de novo ato do poder executivo, o Decreto nº 17.607, de 10 de maio de 2021, desta vez nomeando o equipamento de Comitê de Equidade 50-50: todas e todos pela equidade, permanecendo em vigor até o momento da pesquisa.

Quando consultados sobre esse episódio de enfrentamento das resistências por parte de parlamentares da Câmara Municipal de Belo Horizonte, os indivíduos A e B entrevistados fizeram questão de ressaltar que, apesar dos entraves burocráticos e legais enfrentados no decorrer dos debates travados com o poder legislativo, as chefias imediatas proporcionaram o respaldo administrativo e reforçaram a legitimidade do COMEG, viabilizando a continuidade das atividades da coordenação e dos membros em seus respectivos órgãos, não tendo sido, de forma isolada, fator que tenha contribuído para o atraso no cronograma de revisão das ações e de criação dos indicadores.

Quanto ao atraso, o indivíduo C acredita que a troca frequente de membros, representantes dos órgãos com cadeiras de titulares e suplentes no PMEG, tem forte impacto no andamento dos trabalhos em desenvolvimento, porque perde-se todo o conteúdo de debate e de construção desenvolvido com os membros que deixam o comitê, sendo necessário recomeçar todo um alinhamento com os novos integrantes, para que se sintam aptos a contribuir durante o processo de revisão do plano e construção dos indicadores.

Uma das principais razões destacadas pelos indivíduos A, B e C, para o PMEG estar em processo de reavaliação desde o seu lançamento, é a necessidade de torná-lo mais inteligível e objetivamente associado às práticas já em andamento no Município, mas sobretudo torná-lo exequível e monitorável. O indivíduo C está, inclusive, à frente da coordenação das atividades atualmente em andamento no

COMEG, para nivelamento dos conhecimentos técnicos dos membros sobre elaboração, execução e monitoramento orçamentário, e espera-se que, com isso, as revisões do plano sejam efetivamente traduzidas nos instrumentos de planejamento e gestão da Prefeitura de Belo Horizonte.

Ressalta-se que os esforços do COMEG para revisitar o corpus do PMEG em 2023 não fazem parte do escopo desta pesquisa, e após a contextualização feita quanto aos aspectos de institucionalização das questões de gênero nos processos de gestão municipais, deu-se início à análise estatístico-descritiva das dotações orçamentárias sensíveis a gênero, dos orçamentos de 2018 a 2022.

4.3 Apresentação dos resultados do cotejamento das dotações orçamentárias sensíveis a gênero

Do conjunto de dotações orçamentárias generificadas selecionadas neste estudo, foi possível elaborar diversas trilhas de análise, a partir de diferentes configurações de agrupamentos dos dados para evidenciar retratos relevantes à abordagem do problema de pesquisa. Procurou-se avaliar a execução orçamentária dos recursos, os valores destinados ao OSG¹⁷ de Belo Horizonte e compará-los com o orçamento total da instituição, além de recortar o conjunto de dados sob aspectos relacionados à interseccionalidade, função social, finalidade e origem dos recursos.

O primeiro retrato foi construído a partir do agrupamento dos dados seguindo o prisma de descritores e os critérios de seleção descritos na seção 3.2.1. Com isso, foi possível preparar a base da discussão sobre a aderência do orçamento ao PMEG. Na Tabela 6 são apresentados os valores do OSG de Belo Horizonte, somados por grupo de descritores, no período de 2018 a 2022:

Tabela 6 – Valor aprovado, em reais, para a cota anual e valor empenhado nas dotações orçamentárias do OSG, por tipo de descritor utilizado para o cotejamento, no período de 2018 a 2022:

Tipo de descritor	Valor cota (R\$)	Valor empenho (R\$)
EXCEÇÃO	140.297.350,76	136.360.527,58
PRISMA DE DESCRITORES	14.942.474,64	14.860.736,05
PROGRAMA	93.631,25	92.724,06

¹⁷ Para fins didáticos, adotaremos neste estudo o termo OSG para fazer referência ao conjunto das dotações sensíveis a gênero do orçamento de Belo Horizonte.

Total Geral	155.333.456,65	151.313.987,69
--------------------	-----------------------	-----------------------

Fonte: elaboração própria.

Os valores identificados dentro do grupo “prisma de descritores” correspondem aos montantes aprovados e executados, de fato, nas dotações selecionadas a partir do filtro dos termos e expressões elencados no prisma de descritores elaborado na etapa anterior da pesquisa (Figura 3). O grupo “exceção”, por sua vez, evidencia os valores das dotações marcadas como sensíveis a gênero por meio da análise do conteúdo das exceções ao PMEG, sob os aspectos da literatura referenciada, conforme esclarecimentos feitos na seção 3.2.1. Por fim, o grupo “programa” traz a somatória dos recursos orçamentários destinados aos programas de governo mencionados no PMEG, com correspondência expressa em dotações do orçamento municipal.

As dotações orçamentárias filtradas a partir dos descritores estabelecidos no prisma, somaram mais de R\$ 14 milhões em recursos orçamentários autorizados entre 2018 e 2022, cuja emissão de empenho ficou ligeiramente inferior a esse montante de cota aprovada no mesmo período.

Programas específicos que estão referenciados no PMEG, e que são explicitamente mencionados no orçamento municipal, tiveram autorização de menos de R\$ 100 mil nos cinco anos analisados, com execução também muito próxima da cota aprovada. E as exceções ao prisma de descritores retornaram mais de R\$ 140 milhões em recursos aportados nas dotações listadas nessa condição, com emissão de empenho total de pouco mais de R\$ 136 milhões no período.

Observa-se que as dotações orçamentárias sensíveis a gênero selecionadas seguindo uma abordagem consubstanciada na literatura e nos aspectos teóricos do PMEG, ou seja, para além do prisma de descritores, receberam, somadas, mais de 90% dos recursos aprovados para o OSG municipal no período.

Os resultados apresentados na tabela anterior confirmam a importância da análise de conteúdo do corpus do PMEG, paralelamente à observância ao arcabouço teórico delineado na pesquisa, o que garantiu a identificação de dotações nos orçamentos destinadas a políticas de gênero, mesmo que na descrição dos seus programas, das suas ações e subações não houvesse menção explícita aos descritores e programas norteadores do PMEG.

Essas dotações, enquadradas como “exceções ao PMEG”, somaram mais de R\$140 milhões em recursos aprovados entre 2018 e 2022, o que correspondeu a praticamente 90% de todo o OSG e a quase dez vezes o que foi aprovado para a parcela dele que encontra correspondência expressa no PMEG, sugerindo que o planejamento orçamentário do ente, no que toca às questões de gênero, ainda não havia sido direcionado pelo plano de equidade de gênero no decorrer dos anos avaliados.

Para evidenciar a relevância do OSG dentro do orçamento municipal total, foi realizada a comparação do montante decotado, correspondente às dotações sensíveis a gênero, com o orçamento total do ente. Para isso, foram destacados os números da execução orçamentária de toda a Prefeitura de Belo Horizonte nos anos de 2018 a 2022, conforme apresentado na Tabela 7:

Tabela 7 – Valores, em reais, da execução orçamentária da Prefeitura de Belo Horizonte entre os anos 2018 e 2022, em reais:

Ano	Cota aprovada (R\$)	Valor empenhado (R\$)
2018	14.376.230.580,55	13.394.904.937,21
2019	14.524.984.522,24	14.299.475.379,91
2020	15.183.454.746,21	14.853.647.404,85
2021	15.457.096.902,35	15.173.778.039,33
2022	16.131.512.709,54	15.420.608.820,57
Total Geral	75.673.279.460,90	73.142.414.581,87

Fonte: elaboração própria.

As despesas empenhadas dos poderes executivo e legislativo do município de Belo Horizonte, somadas, variaram entre R\$13 bilhões e R\$15,4 bilhões entre 2018 e 2022, valores de execução próximos do limite de cota aprovada para cada ano. A taxa de execução média foi de 97% no período, obtida a partir da divisão do valor empenhado pela cota aprovada. Frisa-se que a taxa de execução mencionada diz respeito apenas à capacidade operacional do governo, não sendo objeto do escopo desta pesquisa a análise qualitativa desses gastos para avaliar se estão sendo efetivos e eficazes.

Na Tabela 8, são evidenciadas as taxas da execução orçamentária do OSG de Belo Horizonte, por ano:

Tabela 8 – Valores, em reais, da execução orçamentária do OSG da Prefeitura de Belo Horizonte entre os anos 2018 e 2022:

Ano	Cota aprovada (R\$)	Valor empenhado (R\$)	Taxa da execução (%)	Variação da cota com referência ao ano anterior (%)
2018	11.420.305,22	11.225.529,41	98%	
2019	27.797.684,49	27.249.216,66	98%	143%
2020	30.412.895,51	29.589.858,58	97%	9%
2021	29.771.628,75	28.656.813,17	96%	-2%
2022	55.930.942,68	54.592.569,87	98%	88%
Total Geral	155.333.456,65	151.313.987,69	97%	

Fonte: elaboração própria.

A “Taxa da execução” é o resultado da divisão do valor empenhado pelo valor da cota aprovada por exercício. É possível observar que, em média, o OSG apresentou a mesma taxa de execução do orçamento de todo o município.

Infere-se, dessa primeira avaliação, que os equipamentos e os órgãos coordenadores das ações sensíveis a gênero têm capacidade operacional para executar as ações previstas no planejamento de curto e médio prazo do ente, ressalvada a ausência de análise qualitativa dos gastos, como já mencionado.

Ao compararmos as cotas aprovadas, ano a ano, verifica-se que o OSG autorizado em 2019 foi 143% superior ao valor aprovado no ano anterior, variação que será explicada nas páginas seguintes. No ano seguinte, observou-se incremento do OSG de forma menos acentuada, sendo que os gastos aprovados para as ações de gênero em 2021 foram inferiores aos do OSG autorizados em 2020, situação que foi revertida no ano de 2022, cuja soma dos gastos generificados mostrou-se 88% superior ao total de 2021.

Não obstante termos observado aumento das cotas orçamentárias aprovadas para o OSG no Município, o confronto com o orçamento total do ente mostra-se indispensável para a avaliação do peso e da relevância estratégica atribuída às dotações sensíveis a gênero nos instrumentos de planejamento orçamentário municipais. Assim, na Tabela 9, a seguir, estão demonstrados os percentuais, ano a ano, dos recursos do orçamento de Belo Horizonte que foram destinados ao OSG entre 2018 e 2022:

Tabela 9 – Percentuais do orçamento total do município de Belo Horizonte destinados ao OSG entre 2018 e 2022:

Ano	Cota aprovada OSG / Cota orçamento total	Valor empenhado OSG / orçamento empenhado total
2018	0,08%	0,08%
2019	0,19%	0,19%
2020	0,20%	0,20%
2021	0,19%	0,19%
2022	0,35%	0,35%
Total Geral	0,21%	0,21%

Fonte: elaboração própria.

Na tabela acima, é possível observar que em 2019 e 2022, a fatia do OSG sobre o todo praticamente dobrou com relação a 2018 e 2021, respectivamente. Entretanto, a análise desses resultados deve ser realizada parcimoniosamente, já que o percentual de recursos destinados às dotações orçamentárias sensíveis a gênero, levando-se em consideração o orçamento completo do ente, é inexpressivo.

A título de comparação, a Austrália, destacada por seu pioneirismo por Sawyer (2012), registrou, quando começou a mensurar orçamento sensível a gênero na década de 1980, o percentual de setenta e cinco décimos percentuais do seu orçamento total. No Brasil, em 2022, o Orçamento Mulher do Governo Federal correspondeu a quase 9% do total da despesa empenhada no mesmo exercício¹⁸ (BRASIL, 2023).

Ressalvas foram feitas com relação a este resultado, como por exemplo, as apresentadas no próprio relatório em questão, onde se admitiu que o conjunto das dotações filtradas para a aferição do valor empenhado de, aproximadamente, R\$ 348 bilhões de reais em ações para mulheres, representa a soma dos gastos ampliados, ou seja, que se destinam à melhoria da vida das mulheres, mas não necessariamente à redução das desigualdades entre mulheres e homens, como ocorre com relação aos gastos específicos. Assim, assume-se que há uma “hipertrofia orçamentária”,

¹⁸ Segundo o relatório “A Mulher no Orçamento 2022”, do Ministério do Planejamento e Orçamento, de janeiro de 2023, os gastos com o Orçamento Mulher do Governo Federal somaram R\$348 bilhões em valores empenhados, correspondendo a 8,47% do total de despesas empenhadas pelo Governo Federal em 2022, segundo dados extraídos do Portal da Transparência. Apesar do número apontado, nos últimos anos, o desmonte das políticas de gênero no âmbito federal foi denunciado por organismos como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), que alertou para o impacto das mudanças realizadas pelo governo entre 2019 e 2022, na marcação orçamentária, o que tornou menos precisas as apurações do orçamento mulher (INESC, 2020).

expressão que o próprio relatório utiliza ao recomendar que a análise dos resultados publicados seja feita com cautela.

Retornando ao contexto de Belo Horizonte, é possível afirmar que os orçamentos de 2018 e 2019 não foram impactados pelo PMEG, que foi lançado em meados de 2019 e que, portanto, não estava disponível para os órgãos setoriais durante os procedimentos de elaboração das propostas orçamentárias dos dois anos em questão, já que os gastos para um ano são estimados no exercício imediatamente anterior, nesse caso, em 2017 e 2018, respectivamente.

Verifica-se, no entanto, que em 2019, o COMEG completava dois anos de existência formal desde a sua instituição, em 2017, após o município de Belo Horizonte assumir compromissos com a ONU Mulheres dentro da Plataforma 50-50, para alcançar a equidade de gênero na cidade até 2030. Infere-se que a institucionalização de um equipamento destinado especificamente para a coordenação e o monitoramento das políticas generificadas teve impacto no planejamento e nos instrumentos de gestão da Prefeitura.

Mas a constatação mais relevante, talvez, feita sobre os dados da Tabela 9, diz respeito ao possível impacto do PMEG nos instrumentos de planejamento de médio prazo municipais. Lançado em 2019, ele já poderia ter sido refletido na elaboração da proposta orçamentária de 2021, realizada em meados de 2020, mas dois fatores interferiram diretamente para que isso não fosse observado.

Em primeiro lugar, como mencionado pelos indivíduos A e B, o período pandêmico interrompeu a realização de novos programas e projetos, atrasou a revisão do plano e impactou as ações que já estavam em andamento. O reflexo disso pode ser observado na variação percentual negativa dos recursos aprovados para as ações generificadas de 2021 com relação a 2020, ano de início das ações de isolamento social para contenção da pandemia do Covid-19.

Em segundo lugar, como revelado pelos indivíduos A, B e C, quando o plano foi elaborado, os atores envolvidos no processo delinearam as ações com base nos desejos do COMEG para uma cidade 50-50. Com o lançamento do plano e a responsabilidade de coordenar as ações para a sua incorporação efetiva aos instrumentos de planejamento e gestão, a coordenação do comitê verificou a necessidade de atuar sobre o PMEG no sentido de redesenhar as suas ações para que sejam mais facilmente operacionalizadas pelos órgãos e equipamentos

municipais, e determinar indicadores que possibilitem o monitoramento e a aferição dos resultados.

Em que pese o COMEG ainda estar atuando na revisão do PMEG, a variação positiva do percentual de recursos destinados ao OSG no ano de 2022 em comparação com os anteriores pode ser o reflexo dos esforços da atual gestão para a generificação das suas políticas, confirmando as expectativas de que o PPAG seguinte ao da criação do COMEG e do lançamento do PMEG já teria absorvido mais e melhor as ações propostas para a busca por equidade de gênero na cidade.

Este resultado ratifica a importância dos trabalhos de articulação intersetoriais e transversais realizados pela coordenação do COMEG no decorrer dos últimos anos, das iniciativas de qualificação e de nivelamento dos membros do comitê quanto às questões orçamentárias, e da legitimidade atribuída ao COMEG pelas chefias imediatas mesmo durante as resistências enfrentadas junto ao poder legislativo do município, garantindo a continuidade dos trabalhos – conforme relatado pelos indivíduos entrevistados, cujos registros constam nas páginas seguintes.

Ou seja, mesmo que o PMEG ainda não tenha sido completamente revisado e incorporado ao orçamento, os esforços da gestão para que o plano seja efetivamente implementado e as articulações de sensibilização de atores podem ter sido uma das razões para o aumento, mesmo que tímido, dos valores de execução orçamentária do OSG em 2022 com relação aos anos anteriores, avaliados no estudo.

O fato de mais recursos terem sido destinados às ações generificadas do município sugere que as prioridades de governo foram recalibradas. A origem dos recursos é, também, uma perspectiva importante de análise, já que, com recursos finitos, a administração pública, ao elaborar seus instrumentos de planejamento orçamentário, precisa escolher quanto destinará de suas receitas próprias para os programas governamentais.

Os valores destinados para as dotações orçamentárias sensíveis a gênero pelo município de Belo Horizonte, por ano, e respectivas fontes, podem ser consultados na Tabela 10:

Tabela 10 – Valores, em reais, da execução orçamentária do OSG, de 2018 a 2022, por fonte dos recursos:

Ano	Recursos Ordinários do Tesouro (ROT)	% sobre o total do OSG	Recursos captados	% sobre o total do OSG	Total
2018	8.938.753,47	79,63%	2.286.775,93	20,37%	11.225.529,41
2019	24.758.521,87	90,86%	2.490.694,79	9,14%	27.249.216,66
2020	26.569.486,18	89,79%	3.020.372,41	10,21%	29.589.858,58
2021	28.253.241,58	98,59%	403.571,59	1,41%	28.656.813,17
2022	51.615.752,67	94,55%	2.976.817,19	5,45%	54.592.569,87
Total Geral	140.135.755,77	92,61%	11.178.231,92	7,39%	151.313.987,69

Fonte: elaboração própria.

É possível observar que o percentual do total empenhado nas dotações orçamentárias sensíveis a gênero da Prefeitura de Belo Horizonte, nas fontes de recursos próprias, de livre aplicação, intituladas de Recursos Ordinários do Tesouro (ROT), aumentou dentro do período analisado, e a mesma dinâmica verificada na variação discutida na Tabela 9 pode ser identificada nos resultados apresentados na Tabela 10.

Apesar de contar com captação externa, por meio de convênios, contratos de empréstimos e transferências interesferas de fundos estaduais e nacionais de apoio às áreas finalísticas mais nevrálgicas, como saúde, educação, segurança pública e assistência social, o aumento da destinação de ROT para o OSG, sugere ter havido, de fato, uma maior priorização das ações generificadas dentro da agenda de governo em detrimento de outros programas, tendo em vista que se trata de recurso do ente independente de articulação externa para ser executado.

Em 2018, um quinto dos recursos aplicados no OSG municipal foram oriundos de captação externa, e nos dois anos seguintes, essa proporção foi reduzida a um décimo da execução total do OSG no ano correspondente. Infere-se que a articulação do COMEG dentro da instituição teve êxito em reposicionar a agenda de gênero dentro das prioridades de governo nos anos seguintes aos da sua institucionalização oficial, em 2017, com a destinação de mais recursos próprios do ente para as dotações generificadas durante a elaboração dos seus instrumentos de planejamento orçamentário.

Em 2021, quase a totalidade do OSG foi executada com ROT, sugerindo que a implantação do PMEG na Prefeitura de Belo Horizonte, combinada com o trabalho do COMEG de sensibilização dos agentes políticos da instituição quanto aos aspectos de gênero e à relevância do plano, foram eficazes em aumentar o grau de

prioridade da agenda dentro das obrigações assumidas pelo ente com seus recursos próprios de livre aplicação.

Em 2022, houve uma pequena redução da proporção de ROT com relação ao ano anterior, mas que pode ser explicada em função do aumento de recursos investidos no OSG no ano, em comparação com os anos anteriores, como observado na Tabela 08, o que aponta para uma provável necessidade dos órgãos setoriais em ter que buscar recursos externos para o cumprimento de uma agenda mais extensa de entregas.

Analisando os dados a partir das suas funções programáticas, conforme a descrição expressa no orçamento, encontramos os seguintes valores, apresentados na Tabela 11:

Tabela 11 – Valores, em reais, da execução orçamentária do OSG, de 2018 a 2022, por função programática:

Função	Cota aprovada	% da cota sobre o OSG total	Valor empenhado	% do empenhado sobre o OSG total
ASSISTENCIA SOCIAL	63.687.511,49	41,00%	63.489.873,69	41,96%
DIREITOS DA CIDADANIA	14.889.645,39	9,59%	14.812.165,27	9,79%
EDUCACAO	76.586.519,01	49,30%	72.847.333,62	48,14%
SAUDE	23.320,27	0,02%	23.320,27	0,02%
SEGURANCA PUBLICA	146.460,50	0,09%	141.294,83	0,09%
TRABALHO	-	0,00%	-	0,00%
TRANSPORTE	-	0,00%	-	0,00%
Total Geral	155.333.456,65	100,00%	151.313.987,69	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se, a partir dos resultados acima apresentados, que praticamente metade do OSG está identificado na função programática da educação. A função programática da saúde, no entanto, que historicamente executa programas direcionados para o público feminino, tem participação irrisória no OSG demarcado na pesquisa.

Uma das explicações para isso foi encontrada durante a análise do corpus do PMEG, em cujo eixo da saúde consta mencionado o Programa Saúde na Escola que, no orçamento municipal está alocado na função da educação. Ressalta-se, no

entanto, que apesar de estar identificado com dotação própria no OSG, não teve valor de cota aprovado para execução entre 2018 e 2022.

Ainda sobre o Programa Saúde na Escola, considerando ser um programa que se desdobra em ações executadas em vários órgãos da instituição, o fato de ter sido listado, no PMEG, dentro do eixo da saúde, em que pese estar alocado na função programática da educação no orçamento municipal, evidencia a dificuldade, também presente na Prefeitura de Belo Horizonte, de traduzir em seus instrumentos de planejamento a interseccionalidade inerente aos aspectos de gênero, e o descolamento do PMEG das peças orçamentárias municipais.

A segunda função que mais recebeu recursos orientados para as questões de gênero foi a assistência social, e os seus programas, ações e subações estão distribuídas por entre todos os eixos do plano municipal de equidade. Esta é uma situação que vai ao encontro do que foi constatado no corpus do PMEG, quanto ao papel central da SMASAC na coordenação e monitoramento das ações de gênero no município de Belo Horizonte, sendo ela a responsável por abrigar a DPIM e o COMEG, dois dos equipamentos da atual gestão com maior responsabilidade no processo de institucionalização e implementação do plano de equidade de gênero na Prefeitura.

A interseccionalidade das questões de gênero direcionou a análise estatístico-descritiva para outro recorte possível, e às dotações do OSG foram atribuídos rótulos de finalidade, considerando a descrição das suas subações dentro da classificação programática orçamentária. A categorização foi adotada enquanto método de análise de conteúdo, conforme proposto por Richardson (2012), de modo a viabilizar a construção de trilhas de análise. Com isso, foi possível somar os valores da execução por rótulo e por exercício, cujos resultados são apresentados na Tabela 12:

Tabela 12 – Valores, em reais, da execução do OSG por finalidade das dotações, segundo aspectos da interseccionalidade, no período de 2018 a 2022:

Rótulos de finalidade	Cota aprovada	% da cota sobre o OSG total	Valor empenhado	% empenhado sobre o OSG total
DIREITOS (das mulheres)	506.919,35	0,33%	441.700,84	0,29%
DIREITOS (LGBT)	1.136.277,99	0,73%	1.136.277,81	0,75%

EDUCAÇÃO (inclusiva; diversidade)	-	0,00%	-	0,00%
INCLUSÃO (produtiva; geração de renda)	93.631,25	0,06%	92.724,06	0,06%
POLÍTICAS (LGBT)	132.153,24	0,09%	128.475,99	0,08%
POLÍTICAS (para mulheres e meninas)	3.192.357,66	2,06%	3.192.356,87	2,11%
POLÍTICAS DE CUIDADO (apoio para famílias de idosos e pessoas com deficiência)	63.687.511,49	41,00%	63.489.873,69	41,96%
POLÍTICAS DE CUIDADO (educação integral)	76.586.519,01	49,30%	72.847.333,62	48,14%
POLÍTICAS DE CUIDADO (famílias com mulheres puérperas)	-	0,00%	-	0,00%
SAÚDE (população LGBT)	3.453.160,92	2,22%	3.445.048,23	2,28%
SAÚDE (sexual; equidade)	-	0,00%	-	0,00%
SAÚDE (sexual; reprodutiva)	23.320,27	0,02%	23.320,27	0,02%
VIOLÊNCIA (assédio)	-	0,00%	-	0,00%
VIOLÊNCIA (contra mulheres)	6.521.605,47	4,20%	6.516.876,31	4,31%
Total Geral	155.333.456,65	100,00%	151.313.987,69	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Como visto na seção 3.2.1, ao serem destacadas as excepcionalidades durante o cotejamento dos orçamentos pelos descritores, as dotações relacionadas às políticas de cuidado, apesar de constarem muito pouco mencionadas expressamente no PMEG, foram selecionadas em consonância com o referencial teórico e com as demais ações previstas no plano.

As rubricas orçamentárias que descrevem os programas de apoio às famílias com pessoas idosas, com deficiência e com mulheres puérperas, e as de fomento e investimento na educação integral, agrupadas no rótulo de políticas de cuidado, receberam mais de 90% do total de recursos aportado para as dotações orçamentárias do OSG.

Duas interpretações podem ser feitas a partir dos resultados apresentados. A primeira delas pode explicar o fato de as políticas de cuidado não terem sido explicitamente mencionadas, com maior frequência, no corpus do PMEG. Talvez por

estarem já representadas no orçamento municipal, e com programas sendo executados há alguns anos, tenham recebido menor destaque durante as reuniões de trabalho do COMEG para a construção do plano de equidade, do que outras dimensões das desigualdades de gênero, que na visão dos membros do comitê mereciam atenção em decorrência de eventual omissão nos instrumentos de planejamento governamentais ou da necessidade de melhora de indicadores e resultados.

Por outro lado, é possível inferir que mesmo antes da elaboração do plano municipal de equidade, o município já tinha se posicionado pela manutenção e pelo fortalecimento de políticas de cuidado e de promoção à igualdade racial, evidenciando uma preocupação com as diretrizes recomendadas pela ONU, dentro dos ODS.

Para ilustrar as interpretações acima, na Tabela 13, é possível verificar os valores empenhados do OSG, ano a ano, entre 2018 e 2022, por finalidade:

Tabela 13 – Valores empenhados do OSG, ano a ano, por finalidade, de 2018 a 2022:

Finalidade	2018	2019	2020	2021	2022
DIREITOS (das mulheres)	-	-	-	84.896,13	356.804,71
DIREITOS (LGBT)	-	-	-	-	1.136.277,81
EDUCAÇÃO (inclusiva; diversidade)	-	-	-	-	-
INCLUSÃO (produtiva; geração de renda)	19.496,18	28.123,53	3.952,33	17.727,97	23.424,06
POLÍTICAS (LGBT)	-	-	-	-	128.475,99
POLÍTICAS (para mulheres e meninas)	628.102,40	605.499,25	677.809,26	638.370,13	642.575,83
POLÍTICAS DE CUIDADO (apoio para famílias de idosos e pessoas com deficiência)	10.328.574,14	12.693.022,52	14.665.427,00	12.222.145,02	13.580.705,02
POLÍTICAS DE CUIDADO (educação integral)	-	11.505.237,76	11.653.452,13	13.349.003,63	36.339.640,11
POLÍTICAS DE CUIDADO (famílias com	-	-	-	-	-

mulheres puérperas)					
SAÚDE (população LGBT)	149,29	818.190,06	982.769,02	815.615,66	828.324,19
SAÚDE (sexual; equidade)	-	-	-	-	-
SAÚDE (sexual; reprodutiva)	-	-	-	-	23.320,27
VIOLÊNCIA (assédio)	-	-	-	-	-
VIOLÊNCIA (contra mulheres)	249.207,40	1.599.143,54	1.606.448,86	1.529.054,63	1.533.021,88

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que ações voltadas para a promoção e a afirmação dos direitos das mulheres e do público LGBT foram dotadas no orçamento somente a partir de 2021 e 2022, respectivamente. Presume-se que foram explicitadas em rubricas orçamentárias específicas a partir do PMEG, que possui ações relacionadas a essas finalidades, distribuídas entre os eixos de governança e planejamento, empoderamento econômico e saúde.

Constatou-se, também a partir dos dados do OSG tratados por finalidade, e apresentados na Tabela 13, que as dotações orçamentárias orientadas para as políticas de cuidado, saúde e violência de gênero, receberam reforço orçamentário de recursos a partir de 2019, com incremento significativo em 2022 na finalidade orientada para as ações de educação integral.

O aumento em 2019 pode ter sido reflexo de uma atuação mais estratégica e efetiva do COMEG, que entre 2017 e 2019, coordenado pela DPIM, trabalhou na elaboração do PMEG e na articulação interna das diretrizes do plano nos órgãos setoriais envolvidos. No decorrer dos trabalhos, a sensibilização dos atores, combinada com a construção de debates sobre a temática, contribuíram para um novo olhar sobre as questões de gênero no município.

4.4 Discussão dos resultados a partir dos dados obtidos nas entrevistas

A partir dos resultados apresentados na seção anterior, foi possível listar algumas constatações quanto ao impacto sobre o orçamento, dos esforços para a

institucionalização dos aspectos de gênero no município de Belo Horizonte, de 2017 em diante, com a criação do COMEG.

Em que pese ter sido observada variação, para mais, dos recursos destinados ao OSG em Belo Horizonte, especialmente de 2019 comparativamente a 2018, e de 2022 com relação aos anos anteriores, a variação não pode ser considerada como um aumento expressivo. A esse respeito, os indivíduos A e B, durante a entrevista, prestaram informações sobre a formação do comitê e elaboração do corpus do plano de equidade que contribuiriam para a identificação das causas prováveis para isso.

A DIPM, a quem foi designada a responsabilidade pela formação e coordenação dos trabalhos do COMEG, enfrentou muitos desafios para, primeiramente, articular junto aos órgãos a indicação dos seus representantes para a composição do comitê; e, depois, para garantir o nivelamento do conhecimento sobre gênero de todos os membros, que se dedicaram para isso nos primeiros encontros do grupo, cujas atividades culminaram em um glossário de termos e conceitos primários.

As entrevistadas reconheceram que esse processo foi essencial para o começo das oficinas de construção das ações do PMEG, mas revelaram ter sido uma das maiores dificuldades enfrentadas no decorrer da institucionalização da política municipal para a equidade de gênero, explicando que os membros demoraram para conseguir olhar as ações e os programas dos seus respectivos setores de forma generificada, o que acabou levando à dilatação do cronograma de desenvolvimento do documento.

Durante o diagnóstico do grupo, a coordenação constatou que alguns dos órgãos já estavam mais engajados quanto à temática, e já executavam ações voltadas especificamente para as mulheres e meninas, para o público LGBT e para a redução de desigualdades. Nesses casos, seus respectivos representantes mostraram estar mais à vontade e conectados com o tema do que os demais membros em cujos órgãos não havia uma orientação para os aspectos de gênero. Por outro lado, enfrentaram dificuldades ao tentar traduzir para o plano as atividades em andamento nas secretarias com políticas já generificadas.

Outro ponto relatado por uma das entrevistadas foi a ausência de um marcador temático para identificar, objetiva e claramente, as ações sensíveis ao gênero no orçamento do Município de Belo Horizonte, o que, segundo elas, seria

indispensável para o monitoramento do plano e serviria de instrumento facilitador para que os órgãos setoriais atuem de forma cada vez mais sensibilizada para o tema.

Além disso, relataram que há programas não contemplados no orçamento temático por não dependerem de recursos orçamentários do município. Nesse caso, é importante salientar que programas não destacados nas peças orçamentárias municipais não estão compondo, portanto, o OSG analisado nesta pesquisa.

Uma das entrevistadas mencionou, ainda, outros fatores que podem estar relacionados com o incremento pouco expressivo dos recursos destinados ao OSG. Explicou que a DIPM articulou, massiva e constantemente, nos anos iniciais de atuação do COMEG, junto aos órgãos setoriais e às autoridades, a incorporação das diretrizes de gênero aos orçamentos para que tivesse, de fato, impacto nas políticas públicas municipais.

O resultado disso pode ser uma das causas do aumento dos recursos destinados ao OSG de 2018 para 2019, sendo que nos anos subsequentes a sua fatia dentro do orçamento do ente permaneceu relativamente estável até 2022, quando recebeu novo incremento. A interlocução com as autoridades, como visto, pode ter impactado na priorização de ações de gênero, mas por si só não foi suficiente para que o município registrasse aumento substancial da execução orçamentária sensível à temática.

Para que resultados mais robustos pudessem ser observados, a entrevistada afirmou ser necessária uma análise qualitativa do PMEG, com o objetivo de traduzir, efetivamente, as suas ações em dotações orçamentárias, sugerindo que aspectos técnicos estão interferindo na incorporação do plano de equidade ao orçamento.

Apesar do COMEG ter contado com um representante do órgão de planejamento e orçamento na etapa de elaboração do plano, é possível inferir que a ênfase dada no começo dos trabalhos para o nivelamento dos conhecimentos quanto às questões de gênero, em detrimento de conhecimentos relacionados a elaboração orçamentária e articulação política, por exemplo, pode ter contribuído para a construção de um documento mais pautado no plano das ideias, que agora precisa ser revisitado para incorporar os aspectos técnicos que viabilizarão a sua tradução em dotações orçamentárias.

Nesse sentido, a DIPM articulou com a representante do órgão de planejamento e orçamento dentro do COMEG as ações para a revisão do plano, com o propósito de garantir a eficácia da sua incorporação aos instrumentos de

planejamento de curto e médio prazo da Prefeitura. Ações de qualificação sobre elaboração orçamentária e monitoramento de resultados foram realizadas com os demais membros do comitê, que agora trabalha para revisar as ações do plano, marcá-las nos orçamentos setoriais e definir os indicadores de acompanhamento.

O indivíduo C revelou que a coordenação do COMEG está enfrentando dificuldades na condução dos trabalhos nesta etapa, em decorrência da alta rotatividade dos membros, o que interfere na continuidade das atividades, porque os substitutos dos egressos desconhecem o histórico dos debates e não recebem o nivelamento realizado durante a formação original do grupo. Perde-se tempo e memória administrativa.

Essa rotatividade de membros demonstra a fragilidade das diretrizes de gênero no âmbito do poder público municipal, na medida em que pode ser utilizada como ferramenta de desmantelamento da política, sendo necessário legitimar os organismos criados pela Prefeitura junto aos indivíduos do ente com poder de decisão.

A pandemia também interferiu sobre o andamento dos trabalhos, porque as agendas foram adiadas e o ritmo dos encontros acabou sendo prejudicado. Programas ficaram estagnados ou tiveram seu escopo reduzido, o que foi sentido mais fortemente em 2020, quando pessoas e organizações ainda se adaptavam às condições impostas pelo isolamento social. As entrevistadas A e B ressaltaram, no entanto, que a DIPM continuou na coordenação e na articulação, realizando reuniões e seminários virtuais com os membros do comitê, para garantir a sequência das atividades.

Os efeitos da manutenção das atividades do comitê mesmo durante o período pandêmico, e dos esforços para nivelar conhecimentos de técnicas de orçamento e monitoramento dos membros do COMEG, podem estar relacionados ao aumento do percentual de recursos do orçamento municipal de Belo Horizonte que foi destinado em 2022 ao OSG. Em 2020, no entanto, a execução orçamentária foi ligeiramente inferior à do ano anterior, sugerindo que os impactos das medidas de isolamento social durante o período inicial da pandemia, como relatado pelas pessoas entrevistadas, interferiu na capacidade de operacionalização dos órgãos setoriais com ações voltadas para os aspectos de gênero.

Sobre a capacidade operacional desses equipamentos, intitulada para fins didáticos, neste estudo, como taxa de execução, verificou-se que, no período apurado, foi de 97%.

O fato de ainda ser muito pequeno o montante de recursos destinados às dotações sensíveis a gênero em Belo Horizonte não deve ser, portanto, justificado com base na incapacidade operacional dos órgãos setoriais responsáveis pela execução das ações do OSG. As altas taxas de execução sugerem que os equipamentos municipais têm capacidade de operacionalizar os programas generificados sob sua responsabilidade, o que, como afirmam Waylen *et al.* (2013), é imperativo para se garantir a eficácia das ações generificadas.

Por outro lado, a partir dos resultados apresentados na Tabela 5 e na Tabela 11, e das informações prestadas pelas entrevistadas A e B, presume-se que aspectos da intersetorialidade das questões de gênero dificultam a correta identificação orçamentária das ações do PMEG. Um exemplo disso é a diminuta quantidade de dotações expressamente generificadas que estão vinculadas à função programática da saúde, no orçamento da Prefeitura de Belo Horizonte, apesar de o PMEG trazer vinte e cinco ações no eixo correspondente. Nas descrições dessas ações são mencionadas políticas e programas já executados, mas que não estão identificados no orçamento de forma explicitamente sensível à temática, fato que sugere a necessidade da análise qualificada como procedimento fundamental para o monitoramento municipal de um OSG.

Além disso, a intersetorialidade dos programas interfere diretamente na forma como estão descritas no orçamento as ações sensíveis ao gênero. Vale destacar como caso concreto, mais uma vez, o Programa Saúde na Escola, listado no eixo da saúde do PMEG, mas identificado no orçamento municipal dentro da função programática da educação, cuja secretaria o executa em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde.

Uma das entrevistadas destacou que tratar a transversalidade e a interseccionalidade do tema durante a elaboração do plano foi bastante desafiador, porque a pluralidade de atores e realidades exigiu da coordenação a compreensão e a absorção de contextos distintos e o esforço de direcioná-los todos para um viés em comum, focalizado nos aspectos de gênero.

Ressaltou, no entanto, que o processo foi extremamente gratificante, rendendo resultados para além do que era esperado, citando como exemplo a criação de um comitê na mesma lógica do COMEG, dentro da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável por replicar as diretrizes do PMEG dentro da

organização, e a mudança de comportamento e discurso das pessoas envolvidas na construção do plano.

Os aspectos da intersectorialidade de gênero foram levados em consideração no PMEG, identificando-se coordenadores das agendas e equipamentos parceiros. Em muitos dos casos, mais de um coordenador foi listado por ação, e algumas têm vários parceiros relacionados. Tratar a intersectorialidade da temática exigirá, provavelmente, que novas formas de marcação orçamentária sejam adotadas para a implementação de um possível orçamento temático das mulheres na Prefeitura de Belo Horizonte.

Um caso concreto que expressa com clareza os desafios impostos pela intersectorialidade é o Programa Benvinda, de apoio a mulheres vítimas de violência, que está vinculado à função programática da assistência social no orçamento, pasta que também é coordenadora de toda a agenda de gênero no ente.

Para que gere impacto efetivo sobre a população atendida, precisa envolver diversos equipamentos da administração pública municipal, porque a mulher necessita, primeiramente, ser acolhida, receber atendimento de saúde e psicossocial, ser abrigada com seus filhos quando for o caso, ter condições de se manter financeiramente, o que demanda encaminhamento para programas de qualificação, emprego e renda, além de receber apoio jurídico e proteção.

É um dos programas de maior complexidade de vínculos, com ações que são desdobradas em diversos órgãos, cujos programas e atividades nem sempre recebem marcação generificada específica, inviabilizando a seleção delas para composição de um OSG sem que se faça uma análise qualitativa das respectivas dotações.

Os aspectos interseccionais e intersectoriais demandarão muito dos orçamentos setoriais cujas atividades interferem e são interferidas de formas e em graus distintos pelas questões de gênero. Por exemplo, as pastas da saúde, da educação, de habitação e de segurança pública deverão ser demandadas a analisar, técnica e profundamente, as suas ações, de modo a destacar o que delas deve compor o OSG para aferição dos impactos nas políticas de gênero.

O mesmo desafio de rotulação deve ser observado quanto às ações e aos programas que são executados fora do orçamento da prefeitura, por equipamentos que independem de seus recursos e operam em favor da equidade de gênero por intermédio de convênios e parcerias.

Para além das questões acima discutidas, que destacaram a importância da articulação dos organismos responsáveis pela implementação das políticas de generificação, uma outra apuração, com contribuições interessantes sobre o tema neste estudo, diz respeito aos recursos destinados para as dotações sensíveis ao gênero relacionadas a ações que se destinam a apoiar e produzir resultados em políticas de cuidado.

Pouco referenciadas no PMEG, as políticas de apoio à educação integral e às famílias com pessoas com deficiência e idosas estão dotadas no orçamento do município de Belo Horizonte e foram selecionadas para compor o OSG, no decorrer do desenvolvimento deste estudo, por critérios tratados como exceções ao rol de descritores. Em que pese não haver menções expressas a elas no PMEG, a seleção das dotações correspondentes às políticas de cuidado mostrou-se não só coerente, como essencial para a proposta de uma construção de um OSG dentro do orçamento de Belo Horizonte.

Analisando a execução orçamentária sob o aspecto das demais dimensões de desigualdades, cujos resultados foram apresentados na Tabela 13, observou-se que o valor destacado nas dotações que fazem referência às políticas de cuidado aumentou em 143% em 2019 com relação a 2018. Novo aumento expressivo foi identificado em 2022 com relação a 2021, e ao avaliarmos a variação do período, ou seja, a análise horizontal entre 2022 e 2018, esse aumento correspondeu a 512%, dados que podem ser consultados na tabela a seguir:

Tabela 14 – Histórico das variações das cotas orçamentárias, em reais, destinados a políticas de cuidado do OSG, por ano, entre 2018 e 2022:

Finalidade	2018	2019	2020	2021	2022
Valores empenhados para POLÍTICAS DE CUIDADO (R\$)	10.328.574,14	24.198.260,28	26.318.879,12	25.571.148,65	49.920.345,12
Variação com relação ao ano anterior (%)		134%	9%	-3%	95%

Varição 2022/2018 (%)	-	-	-	-	512,43%
--------------------------------------	---	---	---	---	---------

Fonte: elaboração própria.

As variações observadas em 2019 e em 2022 vão ao encontro do que foi apurado para o OSG no geral. A singularidade que merece ser discutida, neste caso, é o fato desse incremento ter sido observado mesmo que no plano de equidade não se tenha dado destaque à essa finalidade, tão referenciada pela literatura como algo essencial para a politização dos aspectos inerentes à esfera domiciliar, dentro dos debates produzidos sobre o conceito da desfamíliação.

É possível inferir que a articulação da DIPM e do COMEG para a sensibilização dos órgãos setoriais e de suas respectivas autoridades teve impacto no fortalecimento do orçamento mesmo daquelas ações que não foram expressamente listadas no plano, mas que indiretamente produzem resultados para as políticas de equidade de gênero. Isso, de certo modo, também corrobora com a necessidade de revisão do PMEG para atualizá-lo dentro do contexto de gênero mais atual da instituição, já modificado nos últimos anos em função dos esforços despendidos pela atual gestão.

Nesse sentido, constatou-se que o município de Belo Horizonte deve prosseguir com as medidas que estão sendo tomadas pelo COMEG para rever o plano de equidade, vinculando-o, quantitativa e qualitativamente, ao orçamento. Para tanto, seria importante instrumentalizar-se de mecanismos, normativos ou administrativos, para reduzir a rotatividade de membros do comitê. Com o plano revisado e identificado nas peças orçamentárias, a definição dos métodos e ferramentas de monitoramento das ações sensíveis a gênero seria o próximo passo, indispensável para a criação, no ente, de mais um orçamento temático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta pesquisa era o de avaliar se o orçamento do município de Belo Horizonte tornou-se mais sensível a gênero após as medidas adotadas pela Prefeitura para generificação dos seus instrumentos de planejamento. Os resultados mostraram que, no período avaliado, houve uma variação positiva nos recursos voltados à promoção da equidade de gênero, mas que pode ser considerada irrisória, frente ao orçamento total do município.

Muito embora não seja possível afirmar, portanto, que houve incremento significativo de destinação de verba ao OSG do ente, os dados evidenciados sugerem que, após a institucionalização do comitê de equidade, em 2017, e do lançamento do PMEG, em 2019, o orçamento municipal mostrou-se mais sensível a gênero, em que pese não ter incorporado efetiva e expressamente o conjunto de ações propostas.

O fato de as dotações sensíveis a gênero terem recebido mais recursos a partir de 2019 sugere que os esforços despendidos pelo comitê, quanto à sensibilização de agentes e articulação junto aos órgãos setoriais envolvidos, trouxeram resultado, corroborando com o que Waylen *et al.* (2013) afirmaram sobre a importância da criação de órgãos ou estruturas que assumam a responsabilidade pela institucionalização das ações de generificação nas instituições.

As experiências de Belo Horizonte, neste sentido, mostraram-se alinhadas às estratégias de sucesso adotadas pelo governo australiano, experiência relatada por Sawyer (2012), especificamente no que diz respeito à criação de um escritório constituído por burocratas feministas que assumiram a função de coordenação dos trabalhos. O resultado disso pode ser observado no aumento dos valores direcionados ao OSG de Belo Horizonte, mesmo com todos os desafios enfrentados pelo COMEG no decorrer da sua legitimação enquanto organismo de gênero e do processo de elaboração do PMEG.

As pessoas entrevistadas no decorrer do desenvolvimento do estudo contribuíram para a compreensão dos resultados obtidos durante a análise estatístico-descritiva do OSG.

Um dos desafios enfrentados pela equipe que coordenou o início da institucionalização das ações para o cumprimento do compromisso firmado entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a ONU Mulheres, com o propósito de alcançar a equidade de gênero na cidade, foi o de sensibilizar os membros designados ao comitê, pelos diversos órgãos do ente municipal, para as questões de gênero. Sawyer (2012) alertou para a necessidade de sensibilização e qualificação do corpo de formuladores responsáveis pela institucionalização das questões de gênero nas instituições, para garantir maior chance de êxito na implantação de um OSG.

O nivelamento de conhecimento e das perspectivas individuais foi alcançado por meio de oficinas de trabalho e treinamento, etapa que tomou um tempo considerável do cronograma do projeto de elaboração do PMEG. Se, por um lado, a medida foi essencial para o começo das oficinas de construção do PMEG; por outro,

a ausência de um nivelamento concomitante com relação aos aspectos técnicos de gestão e planejamento orçamentário levou à elaboração de um documento muito mais conceitual, com ações “no plano das ideias” do que algo que pudesse ser efetivamente traduzido no orçamento.

A carência de conhecimento por parte dos membros do COMEG quanto a aspectos técnicos de elaboração orçamentária mostrou-se como lacuna a ser preenchida pelo município para garantir a efetividade da tradução do plano de equidade nos seus orçamentos. A interlocução dessas burocratas de médio escalão com as autoridades do nível estratégico foi essencial, mas sozinha não foi suficiente. Essa constatação vai ao encontro do que afirmam dos Santos *et al*, (2017), que a inaptidão técnica ou operacional é um dos principais motivos para a ineficácia dos instrumentos de planejamento. O COMEG identificou posteriormente essa lacuna e promoveu o treinamento dos membros do comitê no âmbito da elaboração orçamentária.

Entretanto, a alta rotatividade dos membros indicados para as cadeiras fixas do COMEG pelos órgãos setoriais é um aspecto identificado que fragiliza a legitimação do organismo dentro de cada instituição e da própria política de gênero, já que prejudica a manutenção das atividades do comitê, a formação de memória e a continuidade das ações em andamento.

Soma-se a isso o fato de os membros indicadores não serem gestores do alto escalão, não tendo, portanto, poder de decisão em seus respectivos setores. Isso distancia o processo de desenvolvimento das diretrizes de gênero da pactuação efetiva das ações. Relacionado a isso, a disputa por recursos orçamentários pode exercer pressão sobre o OSG no sentido de enfraquecê-lo diante de outras despesas municipais historicamente mais priorizadas.

Outra estratégia observada nas experiências internacionais, capaz de proporcionar aumento da sensibilidade a gênero dos orçamentos públicos, aponta para o direcionamento do processo orçamentário pelas questões de gênero como procedimento fundamental para a adoção eficaz de um OSG (Jácome e Vilella, 2012b). Em Belo Horizonte, isso não foi observado durante a elaboração do PMEG, e o COMEG, para correção do percurso no município, está atuando sobre a revisão do PMEG paralelamente ao diagnóstico do orçamento, como relatado pelas pessoas entrevistadas na pesquisa.

Na experiência de Belo Horizonte foi possível identificar também dificuldades inerentes à demarcação, no orçamento, de ações cuja execução perpassa por diversos órgãos e equipamentos governamentais. Por exemplo, observa-se que o eixo da saúde, no PMEG, traz vinte e cinco ações para a equidade de gênero. No entanto, a este mesmo eixo, no OSG do município, destinou-se apenas dois décimos percentuais dos recursos. Isso sugere a necessidade de um esforço maior para identificar especificamente as dotações que reservam recursos orçamentários para a execução de projetos e ações que beneficiam, direta ou indiretamente, as questões de gênero.

Também foram identificadas áreas importantes não contempladas no OSG. As dotações relacionadas às questões de trabalho e geração de oportunidades e renda, a título de ilustração, receberam pouco ou nenhum recurso no período avaliado. Isso pode estar relacionado à não priorização da agenda da igualdade de gênero por essas pastas, que na verdade podem ter impactos mais significativos para a equidade de gênero do que propriamente as ações periféricas finalísticas direcionadas especificamente para mulheres e meninas.

As questões relativas à transversalidade de gênero merecem um estudo específico, dada a complexidade do assunto, mas foi possível identificar algumas questões relacionadas. A estrutura do orçamento, baseada em códigos padronizados, impede que uma mesma rubrica seja vinculada a duas ou mais unidades executoras. O desdobramento de ações que atravessam diversos equipamentos e organismos da administração é de difícil operacionalização nos orçamentos setoriais. Outra dificuldade refere-se à necessidade de se realizar uma análise qualitativa do orçamento para a adequada identificação das ações transversais.

Assim, um desafio importante diz respeito à generificação de dotações relacionadas aos programas e ações de governo, destinados a entregas sociais que não necessariamente se destinam somente às mulheres, mas cujos resultados podem contribuir para a busca por equidade. Isso exigirá dos formuladores municipais maior aprofundamento sobre as ações das pastas como a da saúde, por exemplo, que possui inúmeras ações listadas no PMEG, algumas já em plena execução, mas que não tem dotações generificadas no orçamento a ela vinculadas.

Um dos fatores de limitação da pesquisa foi justamente a ausência de um critério de identificação do peso de cada ação para a contribuição específica em programas para a igualdade de gênero no município, como ocorre nos orçamentos

temáticos já instituídos na prefeitura municipal de Belo Horizonte. Nesses, as dotações orçamentárias transversalizadas foram marcadas com um percentual, correspondente ao impacto que têm sobre cada temática.

Sugere-se que a mesma metodologia seja aplicada às dotações sensíveis a gênero, com a participação dos órgãos setoriais e do COMEG, para viabilizar a efetiva transversalização das questões de gênero no Município de Belo Horizonte, a tradução do PMEG nos instrumentos de planejamento do ente, e a institucionalização oficial do monitoramento de um OSG, avaliando-se, inclusive, a elegibilidade das dotações no que tange à generificação de programas de governo. A esse respeito, destaca-se que o município de Belo Horizonte já tem instituídos, há vários anos, três orçamentos temáticos¹⁹: o orçamento da criança e do adolescente (OCA), o orçamento do idoso (OI) e o orçamento da pessoa com deficiência (OPD).

O OCA, por exemplo, vem sendo monitorado desde 2014, tendo sido legalmente criado em 2010, e regulamentado em 2013, por meio de decreto municipal. Buscou evidenciar os recursos destinados ao atendimento às normas federais e do ente que dizem respeito às políticas dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, e os recursos a ela destinados são gerenciados, na Prefeitura de Belo Horizonte, em fundo municipal criado por lei em 1991.

O OI, cuja execução é monitorada também desde 2014, apesar de não ter sido legalmente instituído, tem suas bases nas diretrizes municipais estabelecidas na Política Municipal do Idoso, de 1999, que determina a consignação recursos nos orçamentos intersetoriais destinados às ações da norma, e no Estatuto do Idoso, norma federal de 2003. Os recursos a ele consignados são executados por meio de fundo municipal específico, criado por lei em 2001.

Já o OPD tem dados orçamentários carimbados e monitorados desde 2017. Todos eles são aprovados e fiscalizados pelos respectivos conselhos municipais, responsáveis por estabelecer os critérios de priorização de programas de governo, direcionando os recursos municipais e de outras fontes para eles, dentro dos orçamentos temáticos correspondentes.

O OCA, o OI e o OPD, assim como o OSG, são muito intersetorializados, com programas e ações que atravessam diversos órgãos da instituição. Ou seja, é possível afirmar que a prefeitura já dispõe de metodologia e tecnologia para o

¹⁹ As informações sobre os orçamentos temáticos da Prefeitura de Belo Horizonte podem ser consultadas em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/orcamentos-tematicos>

monitoramento de orçamentos temáticos. No entanto, apesar dessa trajetória e expertise, a pauta de gênero ainda não encontrou força suficiente para instituir um OSG no município.²⁰ Ressalta-se que a pesquisa se limitou a abordar aspectos orçamentários relacionados à institucionalização da política de igualdade de gênero pelo poder executivo municipal. Como isso tem sido abordado no interior do poder legislativo municipal, sobretudo durante os procedimentos de elaboração e aprovação das propostas orçamentárias, não foi objeto de análise.

Contudo, a partir do relato das pessoas entrevistadas, infere-se que a pressão da câmara legislativa para o desmantelamento do COMEG também deve ser listada como uma das causas para o orçamento do município ainda não refletir os aspectos de gênero de forma mais explícita e expressiva – em que pese o histórico da Prefeitura de Belo Horizonte enquanto instituição de vanguarda na implementação de políticas para as mulheres. O município possui uma das redes de enfrentamento à violência contra a mulher mais completa e em efetivo funcionamento, que em 2023 completou 27 anos de atuação (PASINATO, 2010; BELO HORIZONTE, 2019b).

A pesquisa trouxe uma discussão fundamental e procurou contribuir para o preenchimento de uma lacuna ainda pouco explorada na literatura sobre a relação entre planejamento governamental e as desigualdades de gênero, abrindo debates e questões para estudos futuros mais aprofundados sobre a generificação de orçamentos e o monitoramento dos resultados das políticas de gênero na sociedade.

O tratamento de dados orçamentários pode ser direcionado para inúmeras trilhas de análise, sendo que este estudo não esgotou todas elas possibilidades. Importante destacar, enquanto aspecto limitador da pesquisa, o fato de que, no meio do período avaliado, de 2018 a 2022, houve o enfrentamento da pandemia da Covid-19, sendo que os dados apurados não permitiram avaliar o seu impacto nos resultados orçamentários.

²⁰ Presume-se que a pauta de gênero tenha maior dificuldade de tramitação, por questões ideológicas e culturais. A relevância de instrumentos sociais, como a Fundação Abrinq e a figura do Conselho Tutelar, por exemplo, garantem aos orçamentos temáticos já institucionalizados uma permeabilidade maior dentro da arena de disputa política por prioridade na distribuição de recursos. A título de comparação, ao OCA, ao OI e ao OPD, foram destinados R\$ 4.331.178.596,32, R\$ 1.305.560.574,12 e R\$ 1.142.976.311,05, respectivamente, de recursos orçamentários. Esses valores, em termos percentuais, correspondem a 27%, 8% e 7% do orçamento total da Prefeitura, respectivamente. Valores deflacionados, retirados de: <https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/contas-publicas/orcamentos-tematicos>. Além disso, o fato de os três orçamentos temáticos atualmente monitorados pela Prefeitura de Belo Horizonte estarem ancorados em normas federais e municipais instituídas há muitas décadas, sugere que o tempo de maior maturação das suas diretrizes e dos seus órgãos de gestão e fiscalização foi crucial para a legitimação e o fortalecimento deles dentro do orçamento total do ente.

Quanto às perspectivas para o município de Belo Horizonte, é possível afirmar que o futuro se mostra promissor no que toca à possibilidade de implantação de um orçamento temático das mulheres, cabendo à instituição perseguir – como já tem feito – os ajustes necessários, identificados após a implantação do plano municipal para a equidade. Este estudo pode ser visto como uma oportunidade para a instituição, na medida em que sugere caminhos para a adoção de um OSG, cujos critérios de filtro e seleção poderiam ser revistos, melhorados e validados pelos aos órgãos setoriais, juntamente com os resultados da revisão, em andamento, do PMEG.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens na ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012.

ABREU, Maria. **Mulheres e representação política**. Revista Parlamento e Sociedade, v. 3, n. 5, p. 27-44, 2015.

BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. **Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL**, Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM. UnB, Brasília, Janeiro, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: edições, v. 70, p. 225, 1977.

BARRETO, Raquel. Lélia Gonzales, uma intérprete (negra) do Brasil. In: MAIA, Andréa Casa Nova (Org.). **Recortes do feminino**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp.229-245.

BELO HORIZONTE. **Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2023 e da Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2022-2025 para 2023-2025**. 1ª versão, 2022. Disponível em:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento/MANUAIS%20LOA/Manual%20de%20Elaborac%C3%A3o%20PPAG%202023-2025%20e%20LOA%202023_%20%20edi%C3%A7%C3%A3o%20completa_v1.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.

BELO HORIZONTE. **Manual de Elaboração da Proposta Orçamentária 2024 e da REVISÃO do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2022-2025 para 2024-2025**. 2023. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento/MANUAIS%20LOA/manual-de-elaboracao-ppag-2024-2025-e-loa-2024-versao-1.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BELO HORIZONTE. Plano Municipal de Equidade de Gênero. **Resolução CMDB 03/2019**. 2019a. Disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/educacao/2023/plano-municipal-de-equidade-de-genero.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

BELO HORIZONTE. **Centro Especializado de Atendimento à Mulher – Benvinda**. 2019b, disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/sudc/equipamentos/benvinda>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BELO HORIZONTE. **Observatório do Milênio**. 2019c, disponível em:

<<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/observatorio-milenio>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BIROLI, Flávia. **Divisão sexual do trabalho e democracia**. Dados, v. 59, p. 719-754, 2016.

BUDLENDER, Debbie. Expectativas versus realidades nas iniciativas de orçamentos sensíveis a gênero. In: JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley (Org.). Orçamentos Sensíveis a Gênero: Conceitos. **Programa orçamentos sensíveis a gênero ONU Mulheres**. Brasília: ONU Mulheres, 2012. p.63-113.

CARLOTO, Cassia Maria. O conceito de gênero e sua importância para a análise das relações sociais. **Serviço social em revista**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 201-213, 2001.

CAVAZOTTE, Flávia de Souza Costa Neves; DE OLIVEIRA, Lucia Barbosa; DE MIRANDA, Liliana Carneiro. Desigualdade de gênero no trabalho: reflexos nas atitudes das mulheres e em sua intenção de deixar a empresa. **Revista de Administração**, v. 45, n. 1, p. 70-83, 2010.

DA VEIGA, José Eli. Indicadores de sustentabilidade. **Estudos avançados**, v. 24, p.39-52, 2010.

DA VEIGA, José Eli. **O prelúdio do desenvolvimento sustentável**. Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento. São Paulo: CAVC, p. 243-266, 2005.

DA VEIGA, José Eli. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. Editora 34, 2015.

DOS SANTOS, Flavio Rosendo et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

DRAIBE, Sônia M. Welfare State Tendências de Desenvolvimento e Desafios Atuais. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 4, p. 14-18, 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Princeton University Press, 1990. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/?lang=pt>>. Acesso em: 31 mar. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, p. 47-71, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

FREY, Klaus et al (org.). **Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista**. Santo André, SP: EdUFABC, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo :Atlas, 2002.

GRUBBA, Leilane Serratine; MESSA, Ana Carolina. Desenvolvimento humano e igualdade de gênero. **Revista Em Tempo**, v. 19, n. 1, 2020.

HARDING, Sandra. Just add women and stir? In: **Missing links: Gender equity in science and technology for development**. IDRC, Ottawa, ON, CA, 1995.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, p. 595-609, 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. **O Brasil com baixa imunidade: balanço do orçamento geral da União 2019**. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: < <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf?x59185>>. Acesso em: 07 dez. 2023.

JÁCOME, Márcia Laranjeira (Org.); VILLELA, Shirley (Org.). Orçamentos Sensíveis a Gênero: Conceitos. **Programa orçamentos sensíveis a gênero ONU Mulheres**. Brasília: ONU Mulheres, 2012a, 332p.

JÁCOME, Márcia Laranjeira (Org.); VILLELA, Shirley (Org.). Orçamentos Sensíveis a Gênero: Experiências. **Programa orçamentos sensíveis a gênero ONU Mulheres**. Brasília: ONU Mulheres, 2012b, 252p.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Estará o futuro da social democracia nas mãos das mulheres? **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**, v. 3, n. 1, p. 102-124, 2017.

LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulado gênero e raça: a participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). **Dossiê mulheres negras**, p. 53, 2013.

MARIANO, Silvana; MOLARI, Beatriz. Igualdade de gênero dos ODM aos ODS: avaliações feministas. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 823-842, 2022.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística Geral e Aplicada**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Conquista 28: Incorporação da perspectiva de gênero no MERCOSUL**. Uruguai: Mercosul, 2022. Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/conquista-30-incorporacao-da-perspectiva-de-genero-no-mercosul/>. Acesso em 18 fev. 2023.

MIGUEL, Luis Felipe. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero”-Escola Sem Partido e as leis da mordaza no parlamento brasileiro. **Revista Direito e práxis**, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MOURA, Leides Barroso Azevedo. Gênero e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: trajetórias de algumas conquistas e muitos desafios. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, 2ª Edição, Vol.02, Nº02, p. 28- 43.

MUNIZ, Veyzon Campos. Direito ao desenvolvimento no estado de crise: A efetividade da igualdade de gênero em xeque. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 276-296, 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. 2016. Disponível em:

<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Glossario-ODS-5.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em 03 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasília, DF, Brasil: Casa ONU Brasil, 2010. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

PASINATO, Wânia. Lei Maria da Penha. **Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?** Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 216-232, maio-ago. 2010.

PRÁ, Jussara Reis. Políticas para as mulheres: transversalizar é preciso. **Travessias de gênero na perspectiva feminista**. Salvador: EDUFBA/NEIM, 2010, p. 13-35.

REIS, Gabriela Silveira; GODINHO, Letícia. Crise Democrática e Violência Política de Gênero. In: **A igualdade terá o rosto da mulher**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 213 p.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. 1999. Reimpressão, São Paulo: Atlas, 2012.

RIOS, F. **Sueli Carneiro em preto e branco**. Afro-Ásia, Salvador, n. 65, p. 813–819, 2022. DOI: 10.9771/aa.v0i65.48653. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/48653>. Acesso em: 1 mar. 2023.

SAFFIOTI, Heleieth. **Violência de gênero: o lugar da práxis na construção da subjetividade**. Lutas sociais, n. 2, p. 59-79, 1997.

SALVADOR, Evilásio; YANNOULAS, Silvia Cristina. **Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça**. 2013.

SAWER, Marian. Austrália: o enfoque mandarim sobre orçamentos sensíveis a gênero. In: JÁCOME, Márcia Laranjeira (Org.); VILLELA, Shirley (Org.). **Orçamentos Sensíveis a Gênero: Experiências. Programa orçamentos sensíveis a gênero ONU Mulheres**. Brasília: ONU Mulheres, 2012. p. 87-115.

SCHEREN, Gilvane; MACHADO, Nelson Santos; ORO, Ieda Margarete. Planejamento e Orçamento Público: uma Revisão Bibliométrica Internacional. **XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD**, 2022.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em questão**, v. 1, n. 1, p. 45-71, 2003.

SOARES, Cristiane. **Os desafios (para as mulheres) do trabalho reprodutivo no Brasil com o processo de envelhecimento populacional**. E-book, p. 149-178, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. Brasília, DF, Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

UNAIDS Brasil. **Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**. Brasília, DF, Brasil, 2015. Disponível em: <<https://unaidsonline.org.br/2015/07/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

UNITED NATIONS - UN. **The Sustainable Development Goals Report 2022**. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

WAYLEN, Georgina et al. (Ed.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford University Press, 2013.

WORLD ECONOMIC FORUM - WEF. **Global Gender Gap Report 2018**. Geneva, Suíça, 2018. Disponível em <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf>. Acesso em 18 fev. 2023.

WORLD ECONOMIC FORUM - WEF. **Global Gender Gap Report 2022**. Geneva, Suíça 2022. Disponível em <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf>. Acesso em 18 fev. 2023.

XAVIER, Elaine de Melo; RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. ORÇAMENTO MULHER: possibilidades e limites do orçamento sensível ao gênero no Brasil. **Revista INTERFACE-UFRN/CCSA** ISSN Eletrônico 2237-7506, v. 19, n. ESPECIAL, p. 202-230, 2022.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Resenha – The incomplete revolution: adapting to women's new roles. **Caderno CRH**, Salvador. v. 24, n. 61, p. 221-223, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/7jC53spPRpBx3PmfyDnjxps/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2022.

ANEXO 1 – PALAVRAS E EXPRESSÕES REFERENCIADAS PARA OS DESCRITORES COMPLEMENTARES, NECESSÁRIAS PARA O COTEJAMENTO DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS:

Descritor	Palavras ou expressões referenciadas para descritores complementares, por eixo					
	Governança e planejamento	Empoderamento econômico	Participação política	Enfrentamento à violência	Saúde	Educação inclusiva
Violência	de gênero; mulheres em situação de.	financeira contra a mulher; mulheres em situação de; contra a mulher; de gênero; doméstica.		de gênero; contra mulheres e meninas; travestis em situação de; doméstica.	sofrida pelas mulheres; sexual; obstétrica; contra mulheres e idosas; doméstica; de gênero; contra servidoras.	
Política	de formações para o gênero e a interseccionalidade; climática e ambiental de impacto para as mulheres; direcionada às mulheres e meninas; habitacional para a equidade de gênero; de representatividade das mulheres na gestão pública.		de poder e participação das mulheres; incentivo à participação no ambiente escolar com foco na equidade de gênero.			
Participação			das mulheres nos espaços de poder; política das mulheres; de meninas e meninos de forma equânime.			
Prevenção				atendimento à mulher; Benwinda; CIAM; programa Morada Segura; ações formativas de.	trabalhadoras sexuais; câncer de mama; câncer de útero; vacina HPV para mulheres cis, trans, travestis, lésbicas e bissexuais; infecções e doenças sexualmente transmissíveis; pré-natal; obstétrico.	
Sexo	direitos reprodutivos; educação sexual.			abusos contra as mulheres e meninas; assédio sexual nas escolas; violência sexual.	profissionais do; distribuição de preservativos; direitos reprodutivos; planejamento sexual e reprodutivo; infecções sexualmente transmissíveis.	
Homens						equidade entre mulheres e; educação para a equidade.
Saúde					da mulher; atendimento a mulheres cis, trans, travestis, lésbicas e bissexuais; das servidoras da Guarda Civil Municipal.	
Rede					de apoio e proteção às mulheres; intersetoriais.	
Direitos	das mulheres; sexuais e reprodutivos das mulheres.					
Vulnerabilidade	mulheres em situação de.					
Inclusão		da mulher no trabalho; digital da mulher; produtiva das mulheres.				
Renda		perspectivas de geração para mulheres; PMQER.				
Diversidade						de vida das mulheres; interseccionalidades.

ANEXO 2 – LISTA DAS SUBAÇÕES PROGRAMÁTICAS SENSÍVEIS A GÊNERO FILTRADAS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, PELA METODOLOGIA DO ESTUDO, COM OS RESPECTIVOS VALORES NOMINAIS EMPENHADOS POR ANO:

DESCRIÇÃO DAS SUBAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	VALOR NOMINAL EMPENHADO POR ANO (R\$)					
	2018	2019	2020	2021	2022	Total Geral
ACOMPANHAMENTO AOS GRUPOS DO PROGRAMA ESPACO DA CIDADANIA - PEC	15.135	22.648	3.285	15.958	23.042	80.069
APLICACAO NO CONSORCIO REGIONAL DE PROMOCAO DA CIDADANIA MULHERES DAS GERAIS	-	-	-	-	632.106	632.106
APLICACAO NO PROGRAMA CONSORCIO DA MULHER	487.611	487.611	563.374	574.641	-	2.113.238
ATENCAO DE PROTECAO SOCIAL BASICA NO DOMICILIO PARA PESSOAS COM DEFICIENCIA E IDOSAS	-	5.906.903	7.150.879	8.270.859	8.270.859	29.599.501
ATENDIMENTO A MULHER EM SITUACAO DE VIOLENCIA DE GENERO - BENVINDA	-	1.287.797	1.335.230	1.376.409	-	3.999.436
ATENDIMENTO A MULHER VITIMA DE VIOLENCIA DE GENERO - BENVINDA	193.436	-	-	-	-	193.436
ATENDIMENTO DO PROJETO ESCOLA INTEGRADA	-	-	-	2.136.905	-	2.136.905
ATENDIMENTO EDUCACIONAL INTEGRADO	-	5.876.500	7.416.392	7.808.718	32.055.248	53.156.858
ATENDIMENTO EM TEMPO INTEGRAL NA EDUCACAO INFANTIL	-	-	-	-	-	-
ATENDIMENTO EM TEMPO INTEGRAL NO ENSINO FUNDAMENTAL	-	-	-	-	-	-
ATENDIMENTO NO CENTRO ESPECIALIZADO DE ATENDIMENTO A MULHER - BENVINDA	-	-	-	-	1.349.434	1.349.434
ATENDIMENTO NO CLIC - CENTRO DE LINGUAS, LINGUAGENS, INOVACOES E CRIATIVIDADE	-	-	-	-	-	-
ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL A POPULACAO LGBT - CRLGBT	116	658.892	816.847	734.193	814.828	3.024.875
DISPONIBILIZACAO DE VAGAS EM ESCOLAS DE MUSICA	-	1.835.847	2.065.064	2.070.746	-	5.971.657
E. - COMBATE A POBREZA MENSTRUAL COM A DISTRIBUICAO DE ABSORVENTES INTIMOS.	-	-	-	-	-	-

E. - INCENTIVO AO ALEITAMENTO MATERNO	-	-	-	-	-	-
E. - SAUDE REPRODUTIVA DA MULHER	-	-	-	-	-	-
E. - SERVICO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL EM CASAS PARA FAMILIAS COM MULHERES GESTANTES E PUERPERAS	-	-	-	-	-	-
E. - VALE TRANSPORTE PARA MULHERES EM SITUACAO DE VIOLENCIA	-	-	-	-	-	-
E. I. - ACOES DE QUALIFICACAO, PROFISSIONALIZACAO E EMPREGO - PROMOCAO DA EMPREGABILIDADE DE PESSOAS TRAVESTIS E TRANSEXUAIS	-	-	-	-	-	-
E. I. - ATENCAO PRIMARIA A SAUDE - REALIZACAO DE CAMPANHA DE CONSCIENTIZACAO E INCENTIVO AO ALEITAMENTO MATERNO	-	-	-	-	22.940	22.940
E. I. - ATENDIMENTO NO CENTRO ESPECIALIZADO DE ATENDIMENTO A MULHER- BENVINDA	-	-	-	-	46.000	46.000
E. I. - CAPACITACAO DOS SERVIDORES SOBRE A SAUDE DA MULHER LESBICA	-	-	-	-	-	-
E. I. - EMENDA 791/LOA 2022 - EDUCACAO INTEGRAL	-	-	-	-	80.000	80.000
E. I. - FOMENTO DE ATIVIDADES CULTURAIS VOLTADAS PARA A POPULACAO LGBTQI+.	-	-	-	-	100.000	100.000
E. I. - GESTAO DA EDUCACAO INTEGRAL - ACAO DE EDUCACAO INTEGRAL PARA CRIANCAS QUILOMBOLAS, ESCOLA MUNICIPAL SECRETARIO HUMBERTO ALMEIDA	-	-	-	-	-	-
E. I. - GESTAO DA POLITICA DE PROMOCAO DOS DIREITOS DA PESSOA LGBT	-	-	-	-	40.000	40.000
E. I. - GESTAO DA POLITICA DE PROMOCAO DOS DIREITOS DA PESSOA LGBT (MUDANCA DO NOME SOCIAL OU OUTRAS METAS QUE SE FIZEREM NECESSARIAS)	-	-	-	-	40.000	40.000
E. I. - NUCLEO DE ATENDIMENTO A MULHER	-	-	-	-	-	-
E. I. - OPERACIONALIZACAO DA GUARDA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE - DESTINADA A GUARDA MUNICIPAL PARA A CAMPANHA DE CONSCIENTIZACAO CONTRA LGBTFOBIA	-	-	-	-	26.383	26.383

E. I. - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS DAS MULHERES - MAPEAMENTO DO PERFIL SOCIAL E VULNERABILIDADES DAS TRABALHADORAS SEXUAIS (CIS E TRANS)	-	-	-	-	60.000	60.000
E. I. - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS DAS MULHERES - MATERIAIS PERMANENTES PARA O NÚCLEO DE ATENDIMENTO A MULHER, B. PADRE EUSTAQUIO	-	-	-	-	-	-
E. I. - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS DAS PESSOAS LGBT - PARA O CUSTEIO DA RETIFICAÇÃO DE NOME E GÊNERO DE PESSOAS TRANSEXUAIS	-	-	-	-	40.000	40.000
E. I. - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (MINORIAS, POPULAÇÃO LGBTQI+, INDÍGENAS, POVOS TRADICIONAIS, TRAB.INFORMAIS, ETC.)	-	-	-	-	89.220	89.220
E. I. - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (POPULAÇÃO LGBTQI+)	-	-	-	-	-	-
E. I. ? EMENDA 746/LOA 2022 - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (POPULAÇÃO LGBTQI+)	-	-	-	-	100.000	100.000
FORMAÇÃO DE PROFESSORES DE ENSINO FUNDAMENTAL PARA EDUCAÇÃO INTEGRAL	-	-	-	-	-	-
FORUM DE EDUCAÇÃO INTEGRADA	-	340.000	-	-	-	340.000
GESTÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA LGBT	-	-	-	-	558.544	558.544
GESTÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES	-	-	-	-	290.991	290.991
MOBILIDADE MAIS INCLUSIVA - IMPLANTAÇÃO DE FUNCIONALIDADE DE DENÚNCIA DE ASSÉDIO EM APLICATIVO DE MOBILIDADE	-	-	-	-	-	-
MÚSICA NAS ESCOLAS	-	-	-	-	2.273.492	2.273.492
OFICINAS DE LÍNGUA ESTRANGEIRA	-	-	-	-	-	-
PARTICIPAÇÃO E FORTALECIMENTO DA REDE DE ENFRENTAMENTO À VIOLENCIA CONTRA AS MULHERES	30	-	-	-	-	30

PRATICA DE ARTES MARCIAIS E LUTAS NO AMBIENTE ESCOLAR	-	-	-	-	1.338.798	1.338.798
PREVENCAO A VIOLENCIA CONTRA MULHERES EM EXTREMA VULNERABILIDADE SOCIAL	-	-	-	-	112.610	112.610
PROGRAMA SAUDE NA ESCOLA	-	-	-	-	-	-
PROJETO BH PARA CRIANCAS	-	1.212.872	204.532	-	-	1.417.404
PROJETOS AMBIENTAIS E DE SUSTENTABILIDADE	-	-	-	-	-	-
REALIZACAO E APOIO AS ATIVIDADES E INICIATIVAS DE PROMOCAO DOS DIREITOS DAS MULHERES	-	-	-	76.421	-	76.421
REALIZACAO E APOIO AS ATIVIDADES E INICIATIVAS DE PROMOCAO DOS DIREITOS DAS PESSOAS LGBT	-	-	-	-	250.000	250.000
SERVICO DE PROTECAO SOCIAL BASICA NO DOMICILIO PARA PESSOAS COM DEFICIENCIA E IDOSAS - SPSPDI	5.708.734	-	-	-	-	5.708.734
SERVICO DE PROTECAO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIENCIA, IDOSAS E SUAS FAMILIAS/CENTRO DIA	1.374.310	573.724	1.297.448	860.586	1.347.448	5.453.516
SERVICO DE PROTECAO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIENCIA, IDOSAS E SUAS FAMILIAS/CREAS	935.280	3.741.120	3.741.120	1.870.560	3.741.120	14.029.200
Total Geral	8.714.653	21.943.915	24.594.171	25.795.996	53.703.064	134.751.799