

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SOPHIA MOREIRA BOROCHAN
ISABELA LIMA FASSINA

**POLÍTICA PÚBLICA PARA QUEM? POR QUÊ? PARA QUÊ? POR QUEM? DE QUE
JEITO? COM QUE ORÇAMENTO?:
A transversalidade orçamentária de gênero no âmbito das políticas públicas**

São Paulo
2025

SOPHIA MOREIRA BOROCHAN
ISABELA LIMA FASSINA

**POLÍTICA PÚBLICA PARA QUEM? PARA QUÊ? POR QUEM? DE QUE JEITO? COM
QUE ORÇAMENTO?:**

A transversalidade orçamentária de gênero nas políticas públicas

Resumo apresentado à Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas para a 13ª Sessão Temática para contribuição na discussão promovida acerca da Violência de gênero, saúde e políticas públicas.

São Paulo
2025

RESUMO

Este artigo analisa a transversalidade orçamentária sensível a gênero e raça como estratégia fundamental para a formulação de políticas públicas equitativas e eficazes. Parte-se da compreensão de que o orçamento público, ao refletir escolhas estatais, pode perpetuar desigualdades quando desconsidera marcadores sociais como gênero e raça. A partir do diálogo entre referenciais teóricos das políticas públicas e a literatura nacional e internacional, o estudo aborda três eixos: a definição da transversalidade, a integração de gênero e raça nos orçamentos e a análise do contexto brasileiro, marcado por desigualdades estruturais persistentes. Argumenta-se que a ausência de orçamentos, agendas e políticas transversais contribui para a continuidade da violência institucional de gênero, inclusive no enfrentamento da violência contra mulheres. Apesar de avanços normativos, como as Leis Maria da Penha e do Feminicídio, persistem lacunas na efetivação de políticas. Conclui-se pela urgência de reposicionar o orçamento como instrumento transformador e estruturante da ação estatal.

Palavras-chave: Orçamento público; Transversalidade; Gênero e raça; Políticas públicas; Equidade.

SUMÁRIO

RESUMO EXPANDIDO.....	4
1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	4
2. OBJETIVO.....	4
3. METODOLOGIA.....	5
4. SÍNTESE DOS RESULTADOS.....	5
REFERÊNCIAS.....	7

RESUMO EXPANDIDO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O orçamento sensível a gênero e raça é uma ferramenta fundamental para a promoção da equidade social. Trata-se de uma abordagem que reconhece as desigualdades estruturais presentes na sociedade e busca enfrentá-las por meio da alocação justa e estratégica dos recursos públicos. Ao considerar os impactos diferenciados das políticas sobre diferentes grupos sociais, esse tipo de orçamento contribui para o fortalecimento da cidadania e a ampliação de direitos.

A compreensão de que políticas públicas são escolhas políticas, com efeitos concretos na vida das pessoas, é essencial. Ao longo do tempo, diversos teóricos ajudaram a consolidar esse entendimento, destacando a necessidade de pensar não apenas em “quem decide” e “para quem”, mas também em “como” essas decisões são operacionalizadas (LASSWELL, 1936). A transversalidade surge, nesse contexto, como elemento-chave. Ela propõe uma abordagem integrada e intersetorial, que incorpora temas estratégicos – como gênero e raça – no diagnóstico, formulação e execução das políticas (BRASIL, 2024).

O orçamento, como expressão concreta das prioridades do Estado, ocupa papel central nesse processo. Ele não apenas viabiliza políticas públicas, mas materializa compromissos com a equidade (NATALINO, 2009). Nesse sentido, um orçamento transversal e interseccional é capaz de romper com a fragmentação setorial, enfrentando desigualdades históricas com mais efetividade. Essa perspectiva é ainda mais urgente diante da persistência da violência de gênero, que exige respostas integradas e sustentáveis, pensadas a partir das especificidades dos sujeitos afetados (COSTA, 2006; DINIZ, 2013).

2. OBJETIVO

O presente trabalho tem como objetivo analisar criticamente o orçamento público a partir das perspectivas da interseccionalidade e da transversalidade, com ênfase nas desigualdades estruturais de gênero e raça que perpassam a formulação e a execução das políticas públicas no Brasil. Parte-se da premissa de que a distribuição de recursos orçamentários não é neutra, refletindo disputas políticas e sociais que impactam de maneira diferenciada os diversos grupos sociais. A pesquisa visa investigar metodologias nacionais e internacionais de orçamentos sensíveis a gênero e raça, avaliando seus fundamentos normativos, arranjos institucionais e limitações práticas. Com isso, pretende-se contribuir para o aprofundamento do debate teórico e empírico sobre justiça orçamentária, com vistas à promoção de uma gestão pública mais democrática e socialmente responsável.

3. METODOLOGIA

A pesquisa fundamenta-se em uma revisão bibliográfica abrangente, utilizando as palavras-chave “orçamento transversal”, “política pública transversal” e “transversalidade orçamentária” em bases como Google Scholar, Scielo, CFMEA, Banco Mundial, BID, ONU Mulheres, INESC e OCDE. Cada estudo foi analisado segundo seu escopo, objetivos, metodologia, resultados e ano, possibilitando uma avaliação crítica das contribuições ao campo das políticas públicas.

O foco principal foi analisar o orçamento transversal no contexto das políticas públicas sensíveis à temática de gênero, embora diante da escassez de produções nacionais específicas, tenha-se ampliado o recorte para a transversalidade orçamentária em sentido mais amplo, incluindo uma reflexão crítica sobre a ausência da perspectiva de gênero no debate público.

Essa ausência de orçamentos e políticas transversais é analisada como um dos principais obstáculos ao enfrentamento das violências institucionais de gênero. A revisão bibliográfica sistemática e substantiva examina como o orçamento transversal e interseccional tem sido discutido e aplicado em diferentes contextos, situando-o como elemento central para compreender as políticas públicas brasileiras e seu papel no combate às desigualdades estruturais.

4. SÍNTESE DOS RESULTADOS

A partir do levantamento bibliográfico, foram identificadas aproximadamente 73 produções nacionais e internacionais que tratam do tema, evidenciando como a abordagem transversal do orçamento sensível a gênero e raça tem sido discutida e implementada na contemporaneidade. Além desse mapeamento, realiza-se uma análise sistemática e substancial das formas como a temática vem sendo tratada, considerando seus fundamentos teóricos, metodológicos e práticos

A priori, a análise do orçamento transversal sensível a gênero e raça no Brasil revela um cenário em que, apesar dos avanços normativos e do crescente reconhecimento da transversalidade como diretriz fundamental para a justiça social, ainda há uma profunda lacuna entre os marcos legais e sua efetiva implementação (Arretche, 2004; Abrucio, 2007). A persistência de desigualdades estruturais na alocação de recursos demonstra como o orçamento público, historicamente tratado como um instrumento técnico e neutro, acaba por reproduzir hierarquias e exclusões que deveriam ser combatidas (Natalino, 2009).

Isto posto, a fragmentação entre políticas setoriais e a ausência de dispositivos interseccionais nos processos de planejamento e execução orçamentária dificultam a articulação de respostas eficazes à complexidade da violência de gênero (Gonçalves Brasil, 2016). Este distanciamento entre o discurso da equidade e a prática orçamentária revela uma violência institucional que, ao negligenciar as múltiplas vulnerabilidades, impede a

construção de políticas públicas realmente inclusivas e transformadoras (Arretche, 2004; Abrucio, 2007; Franzese, 2009).

Neste contexto, os resultados esperados da análise do orçamento transversal vão além da identificação de falhas técnicas. Eles envolvem a compreensão das dinâmicas político-institucionais que dificultam a integração dos marcadores sociais nas decisões orçamentárias, especialmente em um modelo federativo que acentua assimetrias de capacidades entre os entes subnacionais (Gonçalves Brasil, 2016).

A literatura indica que a falta de coordenação interfederativa e de instrumentos obrigatórios voltados à equidade aprofunda desigualdades regionais e fragiliza as políticas de enfrentamento à violência de gênero (Arretche, 2018). Pensar o orçamento sem considerar dimensões interseccionais e intersetoriais compromete sua efetividade e legitimidade. A análise busca, assim, evidenciar os limites estruturais da política orçamentária e propor caminhos pautados na teoria crítica e na justiça distributiva (Peres, 2018).

Por fim, ao incorporar uma perspectiva crítica e interseccional, os resultados da análise devem apontar para a urgência de reposicionar o orçamento público como instrumento de enfrentamento das múltiplas formas de violência, inclusive a institucional (Marques, 2013). Tal abordagem requer não apenas o redesenho de marcos normativos e metodológicos, mas também a ampliação da participação de sujeitos historicamente marginalizados nos espaços decisórios.

A análise da produção acadêmica brasileira e internacional indica que a transversalidade orçamentária, quando efetivamente implementada, pode operar como estratégia estruturante na construção de políticas públicas que reconheçam e enfrentem as desigualdades de forma sistêmica (Diniz, 2013). Nesse sentido, ao tensionar os modos como os recursos públicos são distribuídos, espera-se contribuir para a consolidação de uma agenda pública verdadeiramente comprometida com a equidade de gênero e raça no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.
- ALMEIDA, A.J. e NEROSKY, L.C. Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. RBCS Vol. 33 nº 96 /2018: e339613
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, 18(2): 17-26, 2004
- ARRETCHE, Marta T.S. "Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, no.51, (pp. 7-10). São Paulo, ANPOCS, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Guia prático de adequação orçamentária para gestores e gestoras. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia1-geral-web.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. 70 p. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia2-genero_final.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972.
- CORE, F. G. Reforma orçamentária no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos. Revista ABOP, v. 23, n. 47, p. 49-70, set.- dez. 2005.
- COSTA, Marli M. M. da; PORTO, Rosane T. Carvalho. A transversalidade das políticas públicas de gênero: um caminho para efetivação dos direitos sociais da mulher. II Simpósio Internacional de Direito, [S. l.], p. 1-51, 3 jan. 2012. de Medidas de Reforma – Modelos Orçamentários em outros Países – Projeto EuroBrasil 2000. MPOG, Brasília, 2006.
- DINIZ, Carolina Toledo; BERNARDINO, Gustavo; DINIZ, Newton Vagner. Direitos humanos e participação social: desafios para a gestão transversal de políticas públicas. 2013. Tese de Doutorado.
- EASTON, David. A systems analysis of political life. New York: Wiley, 1965.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. Reflexões para Ibero-América: a avaliação de programas sociais, p. 25-42, 2009.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007

GONÇALVES BRASIL, Felipe; NIEDHARDT CAPELLA, Ana Cláudia. Os estudos das políticas públicas no Brasil:: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas.. Revista Política Hoje, São Paulo, v. 25, ed. 1, p. 1-21, 31 mar. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3710/3012>. Acesso em: 13 nov. 2023.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 2021.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta T.S. e MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

HOWLETT, M; RAMESH, M. & PERL, A. Abordagens teóricas para compreender a política pública. In: Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora), Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASSWELL, Harold D. Politics: who gets what, when, how. New York: McGraw-Hill, 1936.

LASSWELL, Harold. A pre-view of policy sciences. New York: American Elsevier, 1971.

LASSWELL, Harold. The emerging conception of the policy science. Policy Sciences, v. 1, p. 03-14, 1970.

LASSWELL, Harold. The future of political science. New York: Atherton Press, 1963.

LINDBLOM, Charles E. The policy-making process. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1968.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/CEM, 2013.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas Públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. A Ciência Política no Brasil (1960-2015).

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3, p. 373–398. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3733/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2009_v_3.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025

PARENTE, Filipe De Andrade Vaz. A classificação indicativa como política pública transversal na condição de tipo ideal: fronteiras e desafios da atuação em rede. Universidade de Brasília, Brasília, p. 1, 1 mar. 2013.

PERES, U.D. Análise da governança do orçamento público. IN Marques, E. (org) As Políticas do Urbano em São Paulo. Editora Unesp. São Paulo: 2018.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023. Orçamento em discussão, [S. l.], p. 1-32, 2 abr. 2022.

SIMON, Herbert A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Macmillan, 1947.

SIMON, Herbert A. Administrative behavior: a study of decision-making processes. Administrative Organization. 3 ed. New York: The Free Press, 1976

SOF. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal – Volume 1, n. 1 (2003) – Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.