



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

QUANDO O ORÇAMENTO NÃO CHEGA: Geografias da desigualdade em Niterói (2018 – 2021)

Juliana Nunes Rodrigues¹
juliananunes@id.uff.br

Eduardo Celestino Cordeiro²
eduardocelestinocordeiro@gmail.com

Laura Regina Carneiro³
laura.carneiro@uol.com.br

Thiago da Costa Queiroz⁴
thiagocq@id.uff.br

(x) Apresentação Oral (GT)

() Exposição de Banner

GT pretendido: GT 4: Cidadania, Políticas Públicas territoriais e suas escalas de gestão

RESUMO

O presente trabalho propõe um modelo de análise das transversalidades de raça e gênero no orçamento público de Niterói entre 2018 e 2021, buscando compreender como as peças orçamentárias traduzem os discursos de equidade e democracia na execução financeira efetiva nos territórios. Por meio de técnicas de *web scraping*, mineração de textos e geoprocessamento, foram identificadas e mapeadas políticas públicas voltadas a esses recortes presentes tanto na Lei Orçamentária Anual quanto no Plano Plurianual do município. A metodologia permitiu classificar as despesas em "etiquetadas", "universais" e "educação infantil", revelando um cenário de grandes disparidades. Os resultados apontam uma execução orçamentária precária para ações especificamente destinadas a mulheres e praticamente inexistente para a igualdade racial. Geograficamente, identificou-se um descompasso: os recursos concentram-se na região Praias da Baía, área central e com infraestrutura consolidada, enquanto a Região Norte, que abriga a maior densidade de mulheres pretas e pardas, recebeu investimentos marginais. A partir dos resultados, o estudo evidencia um descolamento entre a inclusão das interseccionalidades na agenda política e sua tradução em ação pública territorial efetiva.

Palavras-chave: Orçamento Público; Gênero; Raça; Desigualdades Territoriais; Geoprocessamento.

¹ Geógrafa e Doutora em Geografia, Doutorado, Docente no curso de geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro.

² Geógrafo e Doutor em Geografia, Doutorado, Docente no curso de geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Caxias, Maranhão.

³ Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico, Mestrado, Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Economia Regional Aplicada (ERA) e Superintendente da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de São Luís, São Luís, Maranhão.

⁴ Bacharel em Geografia, Bacharelado, Graduando em geografia na Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

INTRODUÇÃO

Não é segredo para ninguém que o Brasil está na fronteira global das desigualdades (ALVAREDO et al., 2018). Estudos, como os da Fundação Tide Setubal e A Tenda das Candidatas (2022) e de Marin e Marinho (2024), mostram que ações governamentais sensíveis às perspectivas de gênero e raça são fundamentais para mitigar essas iniquidades e promover a igualdade de oportunidades. Mas ainda faltam estudos sistemáticos sobre como o dinheiro público é direcionado para enfrentar essas questões. Nesse debate, a perspectiva transversal é fundamental. A transversalidade é entendida como a articulação das dimensões de gênero, raça e outros marcadores sociais em todas as fases do ciclo de políticas públicas, superando a lógica setorial fragmentada. Mais do que uma simples redistribuição de renda, a transversalidade no orçamento público significa reorganizar a ação estatal para garantir direitos multidimensionais, incluindo o direito à cidade e à participação na vida pública (RODRIGUES, 2024).

Este estudo investigou ações e programas com potencial para combater as desigualdades de raça e gênero ao longo do ciclo do Plano Plurianual (PPA) de Niterói, de 2018 a 2021. O objetivo foi verificar se o planejamento orçamentário se refletiu na execução financeira e se esta atingiu os territórios onde reside a população beneficiária dessas políticas. A espacialização dos dados orçamentários permitiu visualizar onde os recursos são aplicados e verificar se as prioridades declaradas nos documentos de planejamento correspondiam à realidade dos bairros e favelas.

Partimos das seguintes questões: 1) É possível realizar um retrato geral do orçamento público de Niterói, identificando ações direta ou indiretamente associadas a marcadores de raça e gênero? 2) Esses recursos estão sendo efetivamente executados? 3) Existe um padrão de distribuição espacial que indique áreas de maior ou menor densidade de população preta, parda e feminina?

O resumo está estruturado em quatro seções. Após a introdução, a seção de Metodologia detalha a aplicação das técnicas de extração de dados e de geocodificação adotadas. Em seguida, a Análise de Resultados apresenta o descompasso entre o planejamento orçamentário e a execução financeira, bem como a distribuição espacial dos recursos. Por fim, as Considerações Finais discutem as implicações desses achados para a gestão pública e a justiça espacial.

METODOLOGIA

Este trabalho resulta de uma investigação aplicada, de caráter qualitativo e quantitativo, desenvolvida por meio de procedimentos bibliográficos e documentais. O percurso metodológico foi organizado em duas etapas complementares.

Para a construção do quadro teórico e a definição das categorias de análise, realizamos uma revisão bibliográfica centrada na transversalidade de gênero e raça no orçamento público. Essa etapa foi fundamental para a articulação do estudo com a literatura, permitindo a seleção de palavras-chave baseadas em autores de referência,

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)

vcongeo2026.unir.br

www.even3.com.br/vcongéo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

como Mello; Ribeiro; Marques (2020) para os descritores de gênero, e produções especializadas sobre desigualdade racial e orçamento, como Salvador e Yannoulas (2014), para os descritores de raça.

Na primeira etapa do projeto (Identificação e Seleção), a coleta de dados primários abrangeu o Plano Plurianual (PPA 2018-2021), as Leis Orçamentárias Anuais de Niterói e relatórios de execução financeira. Para processar o grande volume documental, foram utilizadas ferramentas computacionais de extração automatizada e mineração de dados (*web scraping* e *text mining*), com o auxílio da linguagem de programação Python e de sistemas web de classificação. Destaca-se que o uso dessas ferramentas de processamento de dados permitiu identificar 73 ações orçamentárias relevantes, que foram posteriormente validadas por meio de análise qualitativa. Estas foram classificadas em três tipologias: ações etiquetadas, universais e de educação infantil.

Já na segunda etapa (Análise Espacial), realizamos o georreferenciamento dos empenhos orçamentários no QGIS. A análise territorial adotou a distinção conceitual entre "espaço-suporte" (local da execução administrativa) e "território-alvo" (local de residência do beneficiário), permitindo o cruzamento dos dados de investimento público com indicadores censitários do IBGE e a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁵. Esse procedimento permitiu responder às questões centrais do estudo sobre a efetividade e a distribuição espacial do gasto público.

ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise dos resultados revelou um descompasso entre o planejamento e a execução financeira efetiva. A primeira etapa evidenciou que 20% das ações planejadas no PPA (73 de 370) continham descritores associados a gênero ou raça. Esse dado inicial sugere um compromisso da gestão pública com as pautas abordadas. Contudo, ao cruzarmos essas informações com os dados de execução financeira (empenho real), o cenário mudou. Apenas 23 dessas ações saíram do papel, totalizando R\$ 131 milhões, o que representa 0,9% do orçamento global da Prefeitura no período. Esse "afunilamento" demonstra a dificuldade governamental em colocar em prática as pautas de transversalidade no município, um desafio de institucionalização que corrobora as análises de Pereira et al. (2010). Como apontam Mello; Ribeiro; Marques (2020), a presença de *policy texts* sensíveis ao gênero não garante alocação de recursos.

Ao desagregar os dados por tipologia, a desigualdade interna das políticas foi significativa. A categoria "Educação Infantil", fundamental para a economia do cuidado e para a liberação do tempo das mulheres, absorveu mais de 80% dos recursos mapeados. Em contrapartida, as "Políticas Etiquetadas", ou seja, aquelas desenhadas

⁵ Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanística, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

especificamente para combater a desigualdade de gênero e raça, tiveram execução bem abaixo do esperado, como detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese da execução orçamentária por categoria de política (2018-2021)

Categoria da política	Empenho Real (R\$)	Participação (%)	Ações executadas
Educação Infantil	105.253.597,01	80,2%	3
Políticas Universais	25.682.770,06	19,6%	19
Políticas Etiquetadas	240.315,10	0,2%	1
Total	131.176.682,17	100%	23

Fonte: Elaboração própria, 2025

Dessa forma, foi possível notar que no período de quatro anos analisado, nenhuma ação específica de combate ao racismo ou de promoção da igualdade racial teve execução orçamentária efetiva. A única ação etiquetada executada ("Promoção da Proteção das Mulheres") movimentou valores irrisórios em relação ao orçamento municipal total.

Passando à análise espacial, realizada por meio da geocodificação dos empenhos, adotou-se a distinção conceitual entre 'espaço-suporte' e 'território-alvo'. A primeira categoria refere-se ao local funcional onde se concretiza a execução orçamentária (como sedes administrativas e equipamentos culturais), enquanto a segunda diz respeito ao local de residência do público beneficiário (favelas e periferias). Isso nos permitiu identificar uma grande contradição geográfica: os recursos não se direcionaram prioritariamente aos territórios-alvo, onde a demanda social era mais latente. A região norte do município, que concentra a maior densidade de mulheres pretas e pardas e os menores rendimentos nominais, recebeu apenas 18% dos empenhos possíveis de serem localizados.

Em contraste, a região Praias da Baía, área central da cidade, dotada de infraestrutura consolidada, concentrou 61% dos empenhos e R\$ 57,33 milhões do montante georreferenciado. A Figura 2 mostra essa distribuição desigual, evidenciando a quantidade de empenhos direcionados a cada região.

A análise focalizada nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) aprofunda o diagnóstico da desigualdade. Embora a região Praias da Baía concentre o maior volume global de recursos, as favelas ali localizadas, onde reside uma expressiva parcela da população negra e feminina, permanecem à margem dos investimentos. Dos 588 empenhos georreferenciados na região, apenas 61 (cerca de 10%) incidiram efetivamente nos perímetros das ZEIS. Além da escassez quantitativa, observa-se uma restrição qualitativa: os aportes nessas áreas vulneráveis limitaram-se quase exclusivamente a obras de infraestrutura física para a educação infantil (como reformas de UMEIs), sem registro de ações transversais voltadas ao combate ao racismo ou à promoção direta da autonomia feminina e LGBTQIA+ nos territórios onde essas demandas são mais urgentes.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026

Porto Velho-RO

vcongeo2026@unir.br

[@vcongeo2026](https://www.instagram.com/vcongeo2026)

[vcongeo2026.unir.br](https://www.vcongeo2026.unir.br)

www.even3.com.br/vcongeo-638599/

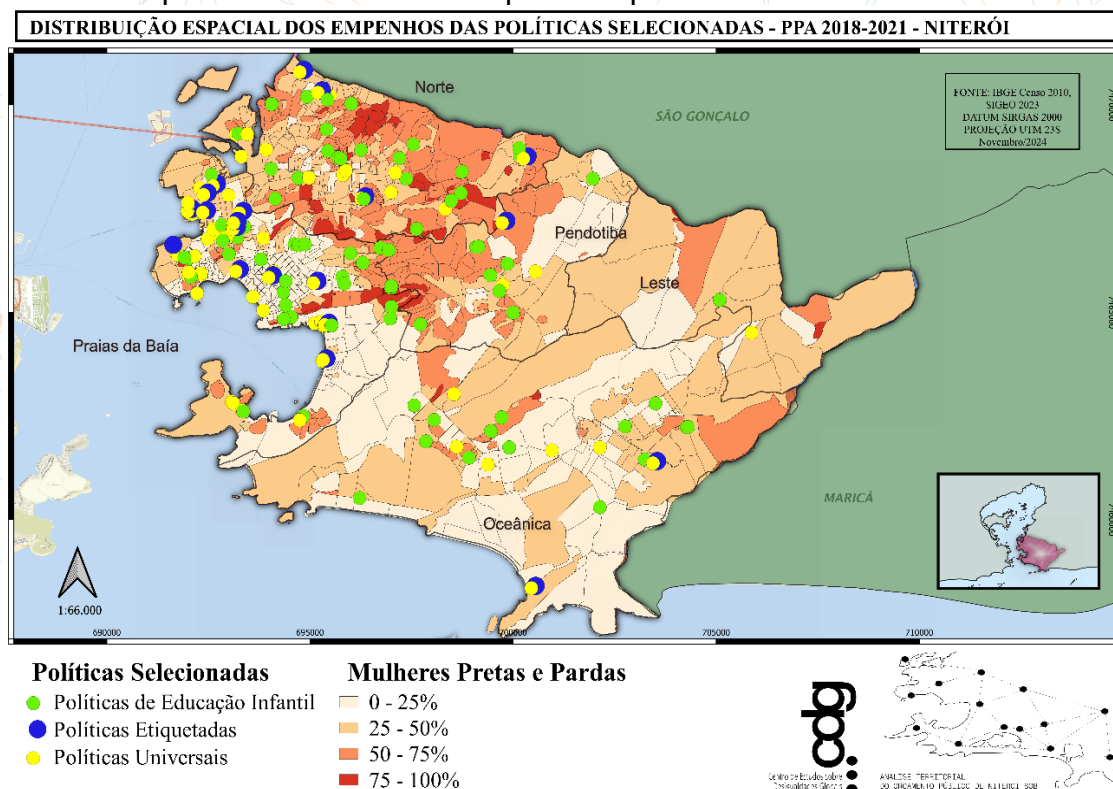


V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

Figura 2 – Distribuição espacial das políticas selecionadas de acordo com o percentual de mulheres pretas e pardas no ano de 2010.



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados do Portal da Transparência de Niterói e das planilhas de empenho fornecida pela Prefeitura (2025) e dos dados censitários do IBGE (2010)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou responder à questão de saber se o planejamento orçamentário de Niterói (2018-2021) se traduziu em políticas efetivas de combate às desigualdades raciais e de gênero. A resposta encontrada aponta para uma desconexão entre o Plano Plurianual e a realidade da execução financeira. Confirmou-se a hipótese de que a inclusão dessas pautas nos documentos de planejamento não as converte necessariamente em ações concretas: o montante executado (0,9% do total) é escasso na distribuição de recursos.

Para compreender a lógica espacial desse resultado, é fundamental ir além dos números brutos. A interpretação desses dados à luz da Geografia permitiu distinguir "espaços-suporte" e "territórios-alvo". A concentração de gastos na região central de Niterói explica-se, em parte, porque ali estão os equipamentos públicos (espaços-suporte) onde ocorrem eventos e gestão administrativa (ex.: sedes de secretarias, Universidade, equipamentos culturais).

Contudo, essa lógica de alocação gera um efeito subótimo: o recurso é gasto no centro comercial e urbano, muitas vezes em eventos ou reformas institucionais, e não

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

chega ao "território-alvo", isto é, às favelas e periferias onde reside o maior público beneficiário das políticas de igualdade. Mesmo na região das Praias da Baía, os recursos raramente se destinam às ZEIS (como os morros do Preventório ou Cavalão) a ações de enfrentamento às desigualdades.

Concluimos, por fim, que o orçamento público de Niterói operou, no intervalo de tempo estudado, de forma pouco direcionada ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais associadas a gênero e raça. Como contribuição para a gestão pública e para a agenda futura da pesquisa, apontamos para a importância da dimensão espacial nas análises, no planejamento e na execução orçamentárias, segundo critérios socioespaciais.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq - Edital Universal- processo 408864/2023-0) pelo financiamento que possibilitou o desenvolvimento da pesquisa, assim como à Fundação Euclides da Cunha (FEC-UFF)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREDO, Facundo et al. (Coord.). **Relatório sobre a desigualdade global 2018**.

Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS. **Orçamentos sensíveis a gênero e raça**: um guia prático para estados e municípios. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2022. 56 p. Disponível em:

<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/orcamentos-sensiveis-a-genero-e-raca/>.

Acesso em: 10 jan. 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

MARIN, Pedro; MARINHO, Clara. Transversalidade de gênero e raça no orçamento público: por um Estado que enfrente as desigualdades estruturais. **Revista Rosa**, v. 10, n. 2, 31 dez. 2024. Disponível em: <https://revistarosa.com/10/desigualdades-estruturais>.

Acesso em: 10 jan. 2026.

MELLO, J.; RIBEIRO, A. C.; MARQUES, D. **Policy texts e o papel das ideias nas políticas públicas**: visões estatais sobre as mulheres no PPA 2016-2019. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para Discussão, n. 2553).

PEREIRA, R. S.; RAMBLA, X.; SILVA, K. P.; CIRIACO, C. D. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n. 2, p. 425-450, 2010.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Orçamentos públicos: como democratizá-los? Introdução ao dossiê Orçamento Público. **Revista Rosa**, v. 10, n. 2, 31 dez. 2024. Disponível em: <https://revistarosa.com/10/orcamento-publico>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SALVADOR, E. S.; YANNOULAS, S. C. Orçamento e financiamento de políticas públicas: questões de gênero e raça. **Revista Feminismos**, v. 1, n. 2, 2014.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/