

Nota Técnica

**Análise do Orçamento de  
Políticas de Enfrentamento à  
Violência contra as Mulheres**  
(de 2019 a 2023)

Brasília, 02 de março de 2023.



## Ficha Técnica

### Coordenação Política

Cristiane Ribeiro  
José Antonio Moroni  
Nathalie Beghin

### Elaboração

Carmela Zigoni

### Revisão técnica

Nathalie Beghin

### Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e  
Faria

### Diagramação

Gabriela Alves

## Expediente

### EQUIPE INESC

#### Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Marcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual  
Roseli Faria

#### Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff  
Lucas de Alencar Oliveira  
Mário Lisbôa Theodoro

#### Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro  
José Antonio Moroni  
Nathalie Beghin

#### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

#### Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves  
Thayza Benetti

#### Equipe de Comunicação

Gabriela Alves  
Mara Karina Sousa-Silva  
Sílvia Alvarez  
Thays Puzzi

#### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cássio Cardoso Carvalho  
Cleo Manhas  
Gabriela Nepomuceno  
Leila Saraiva  
Livi Gerbase  
Tatiana Oliveira  
Thallita de Oliveira

#### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

#### Educador Social

Markão Aborigine

#### PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

#### Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

#### Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

#### Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos  
Eugênia Christina Alves  
Ferreira  
Isabela Mara dos Santos da  
Silva  
Josemar Vieira dos Santos

#### Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

#### Estagiários/as

Camila Beda  
Juami Aquino  
Yan Nogueira da Silva

### APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation  
CLUA – Climate and Land Use Alliance  
ETF - Energy Transition Fund  
Fastenaktion  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundar  
ICS – Instituto Clima e Sociedade  
KNH – Kindernothilfe  
Malala Fund  
Miserereor  
OSF – Open Society Foundations  
Oxfam Brasil  
PPM – Pão para o Mundo  
Rainforest Foundation Norway

#### Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,  
13º Andar Cobertura – Edifício Márcia. CEP:  
70. 3037-900 - Brasília/DF  
Telefone: + 55 61 3212-0200  
E-mail: [inesc@inesc.org.br](mailto:inesc@inesc.org.br)  
Página Eletrônica: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo, e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.*

## 1. INTRODUÇÃO

Esta nota técnica apresenta um balanço da execução financeira das políticas públicas específicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), implementadas nos quatro anos do Governo Bolsonaro, ou seja, de 2019 a 2022. Ao final, também são apresentados os dados referentes à proposta orçamentária do referido governo para o orçamento de 2023 neste tema.

É importante salientar que todas as políticas públicas que tiveram cortes nos últimos anos têm impacto na vida das mulheres, principalmente das pobres e das negras, tais como as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, transferência de renda etc. Além disso, a redução dos gastos para a sua realização também incrementa cenários de violência doméstica e outras violências de gênero, à medida que a vulnerabilidade cresce, com a ausência ou precariedade dos serviços e benefícios sociais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 estabeleceu que o governo deveria publicar, até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher, determinação que foi atendida pela publicação do relatório “*A Mulher no Orçamento 2022*”. A metodologia adotada pelo referido relatório considera políticas universais e estruturantes que impactam as vidas das mulheres, somando “79 ações, distribuídas em 27 programas do PPA 2020-2023 e 11 órgãos orçamentários distintos, abarcando as áreas de saúde, educação, proteção social, autonomia econômica, enfrentamento da violência contra mulheres e acesso a direitos como moradia, transporte, cultura e lazer” (pág. 9).

Segundo o relatório, publicado em 2022, referente a 2021, os recursos envolvidos compreendem a cifra de R\$ 236 bilhões. No entanto, o próprio relatório faz a ressalva (pág. 12) de que, em muitos casos, não é possível identificar quanto do recurso foi especificamente destinado às mulheres, dado que as políticas, em geral, ainda são desenhadas sem considerar especificidades de gênero, ou seja, são feitas para homens e mulheres. É o caso, por exemplo, da inclusão da Ação 21BM (“Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade na Composição do Orçamento Mulher”): se, por um lado, a Política de Segurança Pública impacta as mulheres, por outro, ela não é uma ação específica, o que torna difícil mensurar que parte do recurso efetivamente impactou a vida das mulheres. De todo modo, registram-se o avanço da determinação da LDO e o esforço de elaboração do relatório pelo governo.

Considerando, portanto, as políticas do MMFDH que nomeiam o público das mulheres na programação orçamentária, o quadro observado é de desmonte dessa política pública. A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro para presidente da República e a nomeação de Damares Alves para coordenar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, observa-se uma radical mudança no conceito dessa política pública: da pluralidade e do entendimento das desigualdades que afetam as mulheres, o PPA 2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres, além de um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos. Tais mudanças foram feitas sem participação social, ou seja, das

mulheres, usuárias dos serviços públicos, beneficiárias das políticas e trabalhadoras da rede de proteção.

As alterações se fizeram sentir, também, no orçamento. Além das modificações na programação orçamentária, com perda de especificidade, o que dificulta a alocação e o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos de duração, entre a baixa alocação e a baixa execução dos recursos. O orçamento público é a ferramenta que torna reais as políticas públicas.

## 2. NOTA METODOLÓGICA

Os dados apresentados a seguir foram levantados no dia 13 de fevereiro de 2023, a partir da base do Painel Especialista do Portal Siga Brasil (atualização em 11/02/2023).

Todos os dados foram corrigidos pela inflação (IPCA, índice utilizado pelo Portal Siga Brasil), portanto, comparáveis entre os anos.

A metodologia do Inesc considera como recurso executado aquele referente aos recursos pagos, incluindo os restos a pagar pagos (pago + restos a pagar pagos), analisamos, pois, a execução financeira dos gastos federais.

As classificações utilizadas pelo Portal Siga Brasil, em conformidade com o Manual Técnico do Orçamento, são as seguintes:

- **Projeto de Lei (PL):** valores enviados pelo poder Executivo por meio da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), ao Congresso Nacional em agosto do ano fiscal vigente.
- **Dotação inicial:** valor autorizado de gasto constante na Lei Orçamentária Anual (LOA).
- **Despesa autorizada:** inclui o valor da despesa constante na LOA mais as alterações ocorridas ao longo do ano por créditos (suplementares, especiais, extraordinários) ou decretos de reprogramação orçamentária (contingenciamentos).
- \*Créditos suplementares: possíveis se já existe programação orçamentária;
- \*Créditos especiais: quando não há programação e é necessário aprovar uma lei;
- \*Créditos extraordinários: destinados a despesas urgentes e imprevistas, como em caso de guerra, calamidade pública, pandemia ou comoção interna, conforme preconiza o § 3º, art. 167, da Constituição Federal. Tais créditos são abertos por medida provisória, sendo submetidos de imediato ao Congresso Nacional. As medidas provisórias devem ser convertidas em lei em um prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, podendo ser prorrogado por igual período, momento em que deverá ser editado um decreto legislativo que trate do assunto.
- **Despesa empenhada:** recurso comprometido pelo governo por meio de um contrato (de licitação, de convênio, etc.). Como este recurso ainda não foi efetivamente pago, ou seja, não se concretizou, não será considerado como despesa executada.
- **Despesa paga:** quando ocorre o desembolso efetivo do recurso. Por exemplo, quando um contrato ou uma parcela dele é efetivamente paga mediante apresentação do serviço prestado, compra realizada ou obra realizada.

- **Restos a pagar pagos:** Despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação). Ou seja, recursos pendentes de anos anteriores que foram pagos no ano orçamentário vigente.

O governo tem até o dia 31 de dezembro do ano orçamentário vigente para realizar empenhos e pagamentos. É recomendável que a gestão pública planeje os gastos para evitar sobra de recursos no final do ano (recursos que retornam ao Tesouro Nacional ou para fundos específicos) e para evitar grande volume de restos a pagar para o ano seguinte.

A análise dos dados diz respeito ao governo Bolsonaro e se relaciona à dois Planos Plurianuais (PPA): o último ano do PPA 2016-2019 e todo o período do PPA2020-2023.

Em 2019, a execução das despesas estava à cargo da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), ligada à Presidência da República, com status de Ministério. Nesse mesmo ano, as ações estavam dentro de um programa orçamentário específico para o tema “*Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento a Violência*”, com as seguintes ações orçamentárias:

- 2C52: Serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência.
- 8843: Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres.
- 210A: Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres.
- 210B: Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.
- 4641: Publicidade de Utilidade Pública.
- 8843: Incentivo a políticas de autonomia das mulheres.
- 8831: Central de Atendimento à Mulher.
- 14XS: Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca.
- 218B: Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

De 2020 a 2022, a institucionalidade foi modificada: a execução dos gastos ficou à cargo do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). As ações a serem executadas estavam incluídas no “Programa 5034: Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”.

- Ação 14XS: Construção da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres em regiões de fronteira seca e 14XS (ajustada) Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres.
- Ação 00SN: Apoio à implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres.
- Ação 218B: Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres (também aloca recursos para o Ligue 180 e a Manutenção da Casa da Mulher Brasileira).
- Ação 21AU: Operacionalização e aperfeiçoamento do sistema integrado NAC (PO – Central de Atendimento à Mulher Disque 100/Ligue 180).

- Ação 21AR: Promoção e defesa de direitos humanos para todos (PO 000F – Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres; 000G – Atendimento às Mulheres em situação de Violência; 000H – Incentivo a Políticas de autonomia das Mulheres).
- 21AT: Funcionamento dos conselhos e das comissões de direitos.

As ações constantes neste documento, portanto, abarcam os dois programas: 2016, na integralidade, e 5034, ações e planos orçamentários específicos para mulheres.

A partir de 2023, a execução passa a ser do Ministério das Mulheres, recém (re)criado mas ainda com as mesmas programações orçamentárias, uma vez que a LOA foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2022 e ainda está vigente o Plano Plurianual (PPA) 2019-2023.

### 3. CONTEXTUALIZAÇÃO

As políticas públicas de combate à violência contra as mulheres são concebidas e implementadas a partir da lógica intersetorial (articulação de diversas políticas públicas como saúde, assistência social e justiça) e intergovernamental (pacto federativo). Cabe ao Conselho Nacional da Mulher realizar o controle social dessas ações. De forma a fortalecer essa agenda, fruto da luta dos movimentos de mulheres durante décadas, a partir de 2003, foram criadas políticas públicas e programações orçamentárias específicas para mulheres, à época executadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão ligado à Presidência da República que também foi responsável por realizar conferências locais e nacionais que alcançaram a participação de milhares de mulheres de todos os estados do Brasil e culminaram na elaboração dos [I, II e III Planos Nacional de Políticas para as Mulheres](#). Tais planos trazem as diretrizes para a elaboração de políticas para as mulheres; entre elas, o enfrentamento à violência, com promoção da autonomia, além de considerar a pluralidade das mulheres, fruto das desigualdades sociais e da diversidade regional. Assim, estão contempladas no plano as mulheres urbanas e rurais, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e pertencentes a outros povos e comunidades tradicionais. Além disso, contemplam-se como as particularidades interseccionais que afetam de, forma diferente, mulheres brancas e negras, com deficiência, mulheres lésbicas e trans, entre outras.

A partir de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro à presidente da República e a nomeação de Damara Alves para coordenar o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, observa-se uma radical mudança no conceito dessa política pública: da pluralidade e do entendimento das desigualdades que afetam as mulheres, o PPA 2020-2023 trazia uma visão genérica sobre as mulheres, além de um explícito posicionamento contra os direitos sexuais e reprodutivos. Tais mudanças foram feitas sem participação social, ou seja, das mulheres, usuárias dos serviços públicos, beneficiárias das políticas e trabalhadoras da rede de proteção. As alterações se fizeram sentir, também, no orçamento. Além das modificações na programação orçamentária, com a perda de especificidade, o que dificultou a alocação e o controle social, o governo oscilou, em seus quatro anos de duração, entre baixa alocação ou baixa execução dos recursos.

O orçamento público é a ferramenta que torna reais as políticas públicas. Ele pode promover direitos para a população, mas também violá-los quando é utilizado para financiar políticas

que aumentam as desigualdades ou mesmo quando não é executado. É o caso, por exemplo, da péssima gestão da pandemia de Covid-19 operada pelo governo Bolsonaro, que deixou de gastar R\$ 80,7 bilhões disponíveis para enfrentar as consequências do Sars-Cov-2 em 2020. Metade desse recurso tinha como destino o financiamento do Auxílio Emergencial: assim, se 4,2 milhões de mulheres negras saíram da extrema pobreza nos meses em que o auxílio foi pago, outras milhões de mulheres poderiam ter sido atendidas, caso o governo tivesse executado todo o recurso autorizado. Damares Alves deixou “sobrar” 70% dos recursos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres em 2020, pior ano da pandemia, mesmo com a suspensão das regras fiscais e a flexibilização das normas para contratos e licitações decorrentes do decreto de calamidade pública. Esse percentual correspondia à época a um montante de R\$103,1 milhões (dado corrigido pela inflação), que não chegou aos estados e municípios para financiar a rede de atendimento às mulheres. A má gestão não passou despercebida pelo sistema de justiça e pelos órgãos de controle, que, provocados pelas denúncias de pesquisadoras e dos movimentos sociais de mulheres, desencadearam uma série de ações cabendo destacar: um [requerimento](#) de investigação junto à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e a [abertura de um inquérito pelo Ministério Público Federal para investigar a baixa execução do Ministério nos anos anteriores](#).

Se, por um lado, a principal política de acolhimento emergencial das mulheres vítimas de violência, o Ligue 180, funcionou durante os últimos quatro anos, por outro, as demais políticas públicas necessárias não têm funcionado tão bem. É o que demonstra, por exemplo, o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Femicídio no Distrito Federal, que apurou como a complexa rede de atendimento às mulheres – que envolve as Polícias, o Judiciário, os Sistemas Único de Saúde (SUS) e de Assistência Social (SUAS) assim como a Educação – não está atingindo seus objetivos. Um dos motivos para a inoperância é justamente o fato de que os recursos federais não chegaram ou chegaram com atraso e em quantidade insuficiente aos estados e municípios com atraso e em quantidade insuficiente.

A recuperação institucional de uma política pública promotora dos direitos das mulheres, retomada em 2023 pelo Governo Lula, com a recriação do Ministério das Mulheres, é uma oportunidade para a reconstrução dessa política, cuja recomposição orçamentária será fundamental. O Plano Plurianual 2024-2027 será elaborado em 2023 e deve apresentar, de forma objetiva, as metas e os indicadores a serem alcançados, bem como recuperar o sentido da rede de proteção social das mulheres como um direito. Este PPA deve ser construído com participação das mulheres, tanto as beneficiárias das políticas públicas, como os movimentos sociais organizados e as trabalhadoras da rede de proteção. Espera-se, ainda, que boas práticas como o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero sejam retomadas: o observatório tinha como objetivo produzir dados, monitorar indicadores e disseminar informações para a sociedade sobre igualdade de gênero e políticas para as mulheres.

## 4. PRINCIPAIS ACHADOS

### 4.1 Enfrentamento a Violência, Promoção da Igualdade e da Autonomia das Mulheres

- A melhor execução foi em 2022 e a pior em 2020. Com efeito, os recursos gastos no Enfrentamento à Violência, Promoção da Igualdade e da Autonomia das Mulheres em 2020 totalizaram R\$ 38,2 milhões, valor 33% inferior ao de 2019. Em 2022, a execução orçamentária foi de R\$ 56,7 milhões, 48% maior que em 2020 (ver Tabela 1).
- No ano mais grave da pandemia de Covid-19, em 2020, quando as regras para licitações e contratos foram flexibilizadas (MP 961/20 e Decreto de Calamidade), o Ministério só gastou 29,45% dos recursos autorizados (ver Tabela 1). Na ocasião, as mulheres, mais do que nunca, precisavam do apoio do Estado, uma vez que as condições de vida pioraram de um modo geral e a violência doméstica aumentou, já que muitas tiveram que fazer o isolamento social com os agressores.
- De 2021 a 2022, o corte orçamentário foi de quase 30%.
- O PLOA 2023, encaminhado pelo governo Bolsonaro ao Congresso Nacional, previa apenas R\$13 milhões para todas essas ações. Houve, contudo, aumento do recurso autorizado no Parlamento, chegando a R\$ 33,1 milhões, valor ainda insuficiente e muito abaixo dos recursos alocados nos anos anteriores. Assim, a diminuição de recursos inicialmente alocados para as mulheres entre 2022 e 2023 foi de 24%, considerando o autorizado, mas se levássemos em conta a proposta de Jair Bolsonaro, teria sido de 70%.

Série Histórica – Políticas de enfrentamento à violência, promoção da igualdade e autonomia das mulheres

A Tabela 1 e o Gráfico 1 apresentam a evolução do recurso, considerando todas as ações e os planos orçamentários já descritos, que no período de quatro anos foram destinados especificamente ao tema de enfrentamento à violência, promoção da igualdade a autonomia das mulheres.

Valores em reais constantes.

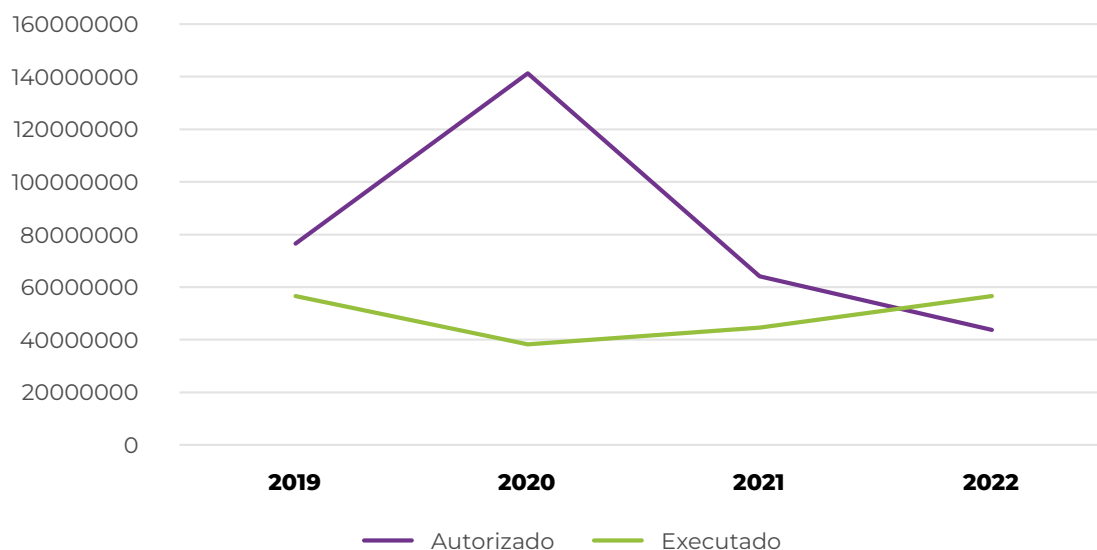
**TABELA 1** EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA, PROMOÇÃO DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DAS MULHERES, 2019 A 2022

Anos	Autorizados	Executados	Execução (%)
2019	76.563.744,69	56.620.962,50	73,87
2020	141.339.868,81	38.210.693,44	29,45
2021	64.109.984,62	44.541.227,40	70,88
2022	43.792.810,90	56.651.644,98	72,91

Elaboração: Inesc. Fonte: Portal Siga Brasil, fevereiro de 2022. Valores em reais constantes. \*Para o ano de 2019, inclui-se todas as ações orçamentárias do Programa 2016 (2C52, 8843, 210A, 210B, 4641, 8843,8831, 14XS, 218B); \*\* Para os anos 2020 a 2023, inclui-se todas as ações orçamentárias e planos orçamentários específicos presentes no Programa 5034 (14XS, 00SN, 218B, 21AU, 21AR, 21AT, PO 000F, 000G, 000H).



**GRÁFICO 1** EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA, PROMOÇÃO DA IGUALDADE E DA AUTONOMIA DAS MULHERES, 2019 A 2022.



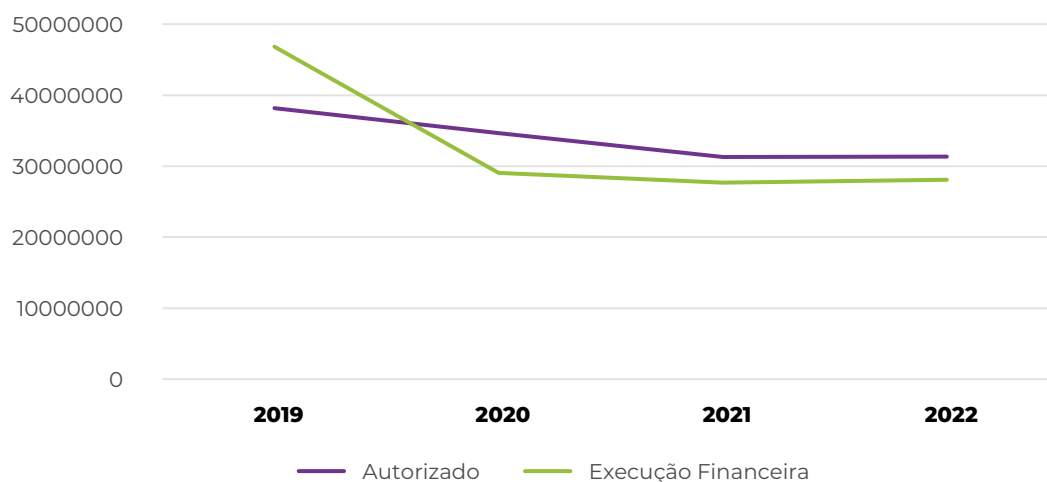
Elaboração: Inesc. Fonte: Portal Siga Brasil, fevereiro de 2022. Valores em reais constantes. \*Para o ano de 2019, inclui-se todas as ações orçamentárias do Programa 2016 (2C52, 8843, 210A, 210B, 4641, 8843,8831, 14XS, 218B); \*\* Para os anos 2020 a 2023, inclui-se todas as ações orçamentárias e planos orçamentários específicos presentes no Programa 5034 (14XS, 00SN, 218B, 21AU, 21AR, 21AT, PO 000F, 000G, 000H).

## 4.2 Ligue 180

A Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) é um serviço que objetiva acolher denúncias de violência por meio de ligação gratuita e confidencial. Funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana, no Brasil e em outros 16 países. Além de registrar denúncias de violações contra mulheres, encaminhá-las aos órgãos competentes e realizar seu monitoramento, o Ligue 180 também dissemina informações sobre os direitos da mulher, o amparo legal e a rede de atendimento e acolhimento. É um serviço que pode ser considerado a “porta de entrada” da política pública, ou seja, é por meio dele que uma mulher vítima de violência entra em contato com a rede de proteção.

O Gráfico 2 apresenta a execução do Ligue 180 nos últimos quatro anos. Como é um serviço que se materializa por meio da contratação de uma empresa terceirizada – o que implica a celebração de um contrato assinado após licitação e desembolsos mediante comprovação do serviço prestado –, a tendência foi de execução efetiva dos recursos.

**GRÁFICO 2** EXECUÇÃO FINANCEIRA DO LIGUE 180, DE 2019 A 2022



Elaboração: Inesc. Fonte: Portal Siga Brasil, fevereiro de 2022. Valores em reais constantes. Dados do Plano Orçamentário (PO) Central de Atendimento de Direitos Humanos e a Mulher Disque 100/Ligue 180, na Ação 218B (2019 a 2022) e à Ação 21AU – Sistema NAC (2020, 2021 e 2022).

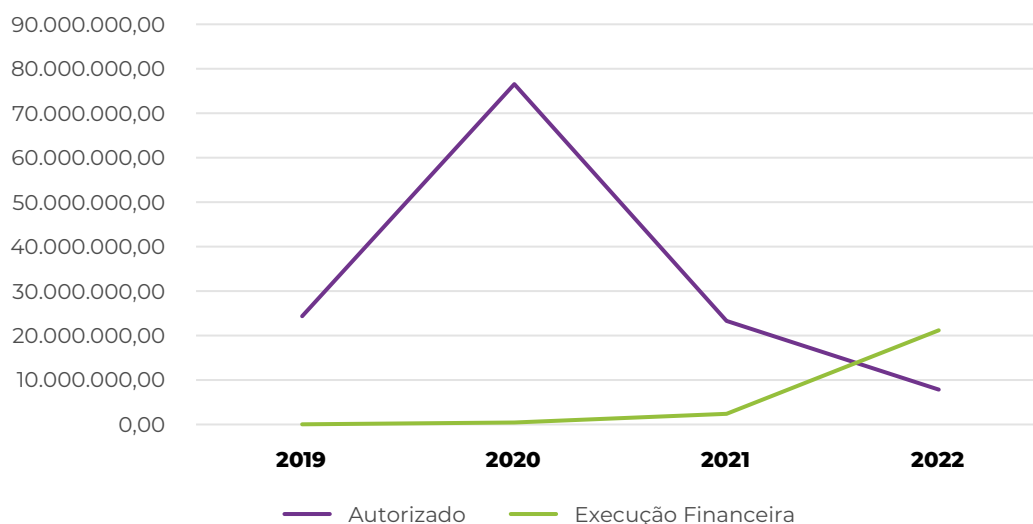
Infelizmente, na gestão de Jair Bolsonaro os relatórios do Ligue 180 deixaram de ser disponibilizados ao público, como pode ser atestado na [página](#) do MMFDH. Tais relatórios eram de suma importância para pesquisadoras e gestoras públicas, e também primavam pelo princípio da transparência e do controle social.

### 4.3 Casa da Mulher Brasileira

A Casa da Mulher Brasileira é um equipamento público que concentra serviços especializados e multidisciplinares para o atendimento às mulheres em situação de violência. Trata-se de um serviço de acolhimento a mulheres vítimas, que pode reunir, em um mesmo espaço físico, [diferentes serviços](#), com o objetivo de promover atendimento integral e humanizado. A partir do atendimento multidisciplinar das mulheres neste espaço, elas são encaminhadas à rede de saúde, à rede socioassistencial, aos serviços de abrigo e aos órgãos de medicina legal, quando necessário, garantindo a integração com os serviços já existentes de atendimento a vítimas de violência contra as mulheres. O Governo Federal oferece dois tipos de ação para que esta política pública se materialize: a construção das Casas da Mulher Brasileira e a sua manutenção (recursos de custeio).

Apesar de terem sido criadas diversas [diretrizes](#) para a sua implementação, nos últimos quatro anos a Casa da Mulher Brasileira foi negligenciada pelo Governo Federal do ponto de vista da execução financeira, como pode ser verificado no Gráfico 3.

**GRÁFICO 3** EXECUÇÃO FINANCEIRA CASA DA MULHER BRASILEIRA, DE 2019 A 2022



*Elaboração: Inesc. Fonte: Portal Siga Brasil, fevereiro de 2022. Valores em reais constantes. Dados da Ação 14XS (Anos 2019 a 2022) e Plano Orçamentário (PO) Equipagem da Casa da Mulher Brasileira e de órgãos de Enfrentamento da violência contra a mulher da Ação 218B (Anos 2020 a 2022).*

Em 2019, nenhum recurso foi gasto, ainda que existissem R\$ 24,3 milhões autorizados para construção, ou seja, disponíveis para execução pelo MMFDH, disponibilizados pela LOA 2019, elaborada no governo anterior.

Em 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19, as unidades da Casa da Mulher Brasileira não funcionaram presencialmente, somente com atendimento virtual – decisão questionável, dado o caráter de emergência e essencialidade do acolhimento de mulheres em situação de violência. Embora as unidades estivessem fechadas, duas ações orçamentárias disponibilizaram recursos a referida política: a Ação 14XS (para construção de casas) e a Ação 218B (que, por meio de planos orçamentários, alocou recursos para a manutenção desses equipamentos).

Para a construção foram autorizados R\$ 76,4 milhões, dos quais foram executados apenas R\$ 225,2 mil. Para a manutenção das Casas foram executados apenas R\$ 145,2 mil de restos a pagar de anos anteriores. Podemos inferir que a pandemia limitou a capacidade de realização de obras públicas. No entanto, os recursos para a manutenção poderiam ter sido incrementados, considerando-se as necessidades múltiplas das unidades da Casa da Mulher Brasileira nos municípios, ainda mais em ano de pandemia.

Em 2021, dos R\$ 23,2 milhões disponíveis para a construção, foram pagos R\$ 1,1 milhão. Já para a manutenção, nenhum recurso novo foi autorizado e foram pagos R\$ 124,4 mil de restos a pagar de anos anteriores.

Já em 2022, foram executados R\$ 104 mil para a manutenção das Casas por meio da Ação 218B. E a execução de recursos para obras foi a melhor dos quatro anos (R\$ 21 milhões), fruto dos empenhos realizados nos dois anos anteriores.

A Tabela 2 detalha os valores empenhados pelo MMFDH, entre 2019 e 2022, para a Casa da Mulher Brasileira. Note-se que, em 2020, houve um grande volume de recursos empenhados, ou seja, contratos já firmados pelo governo para a construção ou a manutenção dos equipamentos. Como não foram gastos em 2020, parte dos recursos provavelmente se tornaram restos a pagar para os anos posteriores, mas o recurso executado nos dois anos posteriores foi de R\$ 22,2 milhões.

**TABELA 2** EMPENHO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DA CASA DA MULHER BRASILEIRA DE 2019 A 2020.

Ano	Autorizados	Execução Financeira	Empenhados	Execução (%)
2019	24.316.076,25	0	23.787.358,34	0
2020	76.490.134,33	370.488,08	74.642.543,62	0,48%
2021	23.256.620,76	2.347.755,36	21.913.584,44	10%
2022	7.769.827,92	21.177.180,78	7.356.551,01	172%

Elaboração: Inesc. Fonte: \*Dados: Ação 14XS: anos 2019, 2020 e 2021; Ação 00SN, ano 2022; Plano Orçamentário (PO) Equipagem da Casa da Mulher Brasileira e de órgãos de Enfrentamento da violência contra a mulher da Ação 218B (Anos 2020 a 2022).

De acordo com o Governo Federal, no ano passado, existiam “30 casas da Mulher Brasileira em implementação, sendo nove já em fase de construção (...) e sete em funcionamento”. Trata-se de um número muito aquém considerando que, em 2014, quando a *ação foi criada no orçamento, a meta de implementação era de 27 casas, uma em cada capital do Brasil*. Passados oito anos desde a inauguração do primeiro equipamento, em 2015, é inadmissível que o recurso disponibilizado para a construção e a manutenção deixem de ser gastos quando disponibilizados na lei orçamentária.

#### 4.4 Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) é a instância de controle social das políticas públicas para as mulheres, ou seja, é onde a sociedade civil organizada tem assento, ao lado de gestoras públicas, para discutir temas de interesse das mulheres brasileiras. É um **órgão colegiado consultivo**, criado em 29 de agosto de 1985, por meio da Lei Federal nº 7.353. De acordo com o seu regimento interno, o Conselho tem o objetivo de “formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero”.

Em 2019, nenhum recurso foi gasto para as atividades do Conselho, embora houvesse a módica quantia de R\$ 26,8 mil autorizada para ser gasta, o que também ocorreu em 2020, com R\$ 38,5 mil autorizados para a atividade que não foram executados. Em 2021 e 2022, nenhum recurso foi autorizado para a referida política. Os dados apontam para o enfraquecimento da instância de controle social que deve auxiliar e monitorar a gestão pública, além de desmontar a capacidade de participação das organizações da sociedade civil, de mulheres, no âmbito da política pública.

## 4.5 Orçamento 2023

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023 o Governo Federal enviou o pior orçamento para as mulheres já visto. No âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos nenhum recurso foi destinado à Ação 218B (Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres). Para a Casa da Mulher Brasileira (CMB) estão previstos R\$ 13 milhões (Ação OOSN). Isso significava que só saberíamos se algum recurso seria alocado para a área, além da CMB, quando a gestão de 2023 fosse iniciada, pois é possível, por meio de Planos Orçamentários (instrumento de gestão e classificação orçamentária não previsto na LOA), alocar recursos em ações genéricas, como 21AR (Promoção e Defesa de Direitos Humanos para todos, que continha previsão de R\$ 37,9 milhões) e 21AS (Fortalecimento da Família, com previsão de R\$ 4,7 milhões). Também não era possível identificar os recursos que serão destinados ao Ligue 180, por ser um plano orçamentário. A Ação 21AU (Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos tinha previsão de R\$ 33 milhões).

Como ficou na LoA aprovada pelo Congresso Nacional?

**A Casa da Mulher Brasileira** (14XS + OOSN): teve dotação inicial de R\$ 27,1 milhões, recurso que foi autorizado. Já está com execução de R\$ 562,9 mil até a extração destes dados (fevereiro 2023).

**Ligue 180** teve recurso de R\$ 2,9 milhões autorizados por meio do PO 0003, na Ação 21AU.

A ação 218B (Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres) teve R\$ 2,1 milhões de recursos autorizados.

Dentro da ação genérica 21AR (Promoção de Direitos Humanos para Todos) foi autorizado R\$ 1,6 milhão para promoção de políticas de igualdade e de direitos das mulheres (PO000F), R\$ 4 milhões para políticas de enfrentamento à violência e R\$ 1 milhão para políticas de incentivo à autonomia das mulheres.

Ou seja, houve um pequeno incremento de recursos, mas que foi insuficiente, dada a abrangência nacional da referida política e considerando-se os enormes desafios referentes ao tema da violência de gênero.

## RECOMENDAÇÕES

- 1.** Elaborar o capítulo das mulheres do PPA 2024-2027 de forma participativa.
- 2.** Garantir um programa orçamentário específico para as mulheres, objetivando maior transparência dos recursos públicos.
- 3.** Aumentar a alocação de recursos para políticas de enfrentamento à violência e de promoção da autonomia das mulheres, de modo a assegurar sua plena execução.
- 4.** Implementar a Casa da Mulher Brasileira, com participação social, em todos os estados do Brasil.
- 5.** Criar ações específicas em outras políticas, com marcadores de gênero em diagnósticos, com acesso de beneficiárias e resultados, de modo a mensurar o impacto do gasto na vida das mulheres.
- 6.** Identificar o público “mulheres” nas ações orçamentárias das políticas universais para que seja possível realizar o controle social e ampliar a transparência.
- 7.** Criar bases de dados com informações sobre raça/cor, etnia, gênero, idade e pessoas com deficiência, para que seja possível identificar o alcance do atendimento para mulheres indígenas, quilombolas, jovens, idosas, com deficiência e para outros grupos de mulheres em políticas públicas, como educação, saúde e assistência social.
- 8.** Voltar a tornar público o relatório do Ligue 180.
- 9.** Fortalecer o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres.