

GRUPO II – CLASSE V – Plenário  
TC 005.335/2018-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Ministério da Educação, Ministério da Justiça (extinto), Ministério da Saúde, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (extinto), Ministério do Trabalho e Secretaria de Governo da Presidência da República.

Interessados/Responsáveis: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA IMPLEMENTAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NO BRASIL, ESPECIFICAMENTE O OBJETIVO 5: ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS. REMESSA DE CÓPIA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA A DIVERSOS ORGÃOS E ENTIDADES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social - SecexPrevidência (peça 109), acolhida por diretor (peça 110) e pelo secretário (peça 111):

### “Introdução

Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. A presente auditoria operacional tem por objeto avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), relacionando-o a demais objetivos da agenda concernentes ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, adentrando a política pública que concorrem com as metas estabelecidas na Agenda.

Antecedentes

2. Esta auditoria integra o ‘Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’, da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), e representa parte da estratégia relacionada às questões de gênero da Comissão de Participação Cidadã da OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores. A importância de acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas é essencial, segundo o Programa das Nações Unidas (PNUD), para acelerar o desenvolvimento sustentável, além de ser um direito humano básico. É comprovado que o empoderamento de mulheres e meninas possui um efeito multiplicador e ajuda a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em nível mundial.

3. De igual maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a igualdade entre os gêneros é base necessária para conseguir um mundo pacífico, próspero e sustentável. Conquanto tenham ocorrido avanços em nível mundial em relação à igualdade de gêneros, graças aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as mulheres e as meninas ainda sofrem discriminação e violência, por isso é primordial o cumprimento do objetivo de igualdade de gênero (ODS 5) presente na Agenda 2030.

4. Entre os trabalhos sobre o tema de gênero desenvolvidos no âmbito do TCU, o Acórdão 403/2013–Plenário apreciou o relatório de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, mais especificamente se os mecanismos previstos na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) funcionam adequadamente e que restrições podem ser observadas em relação às ações de atenção integrada e qualificada prestadas às mulheres vítimas de violência.

5. No que se refere à Agenda 2030, alguns trabalhos podem ser destacados. Inicialmente, esta unidade técnica desenvolveu auditoria de desempenho cujo objetivo foi avaliar a preparação do governo brasileiro para

implementar e monitorar o ODS 1 (erradicação da pobreza), o ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável) e o ODS 5 (igualdade de gênero), resultando no Acórdão 298/2017-Plenário.

6. Outro trabalho de destaque foi a auditoria operacional piloto que avaliou a preparação do governo brasileiro para a implementação do ODS, com análise do processo de institucionalização do ODS, mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e à coordenação das políticas brasileiras relacionadas à Meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes (Acórdão 1.968/2017-Plenário).

7. Ante os resultados da mencionada auditoria piloto, desenvolveu-se a auditoria coordenada com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) Latino-Americanas, a fim de avaliar a preparação dos respectivos governos nacionais para a aplicação da Agenda 2030 e da Meta 2.4. Especificamente em relação à referida meta, foi analisada de maneira mais pormenorizada a governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil (Acórdão 709/2018-Plenário).

Nova Estrutura do Poder Executivo

8. Em virtude da medida provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, é imperioso ressaltar as alterações da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos seus Ministérios concernentes a essa auditoria.

9. Nesse sentido, o então Ministério dos Direitos Humanos transformou-se em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), e o antigo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) agora integra o Ministério da Economia.

10. Diante disso, neste relatório trataremos os órgãos como denominados à época da auditoria, não obstante, na seção que trata da proposta de encaminhamento (item 6), trataremos a organização básica conforme determina a referida medida provisória.

Objetivos e escopo da auditoria

11. Este trabalho de auditoria operacional averiguou, no horizonte de janeiro a junho de 2018, o grau de preparação do governo brasileiro para implementar o ODS 5, em relação a três dimensões (A, B, C) que foram desmembradas, conforme detalhamento a seguir.

A. **Adaptação da Agenda 2030:** quais ações o governo realizou para adaptar o ODS 5 da Agenda 2030 ao contexto nacional?

i. O governo adotou processos e mecanismos que permitiram integrar, no marco da Agenda 2030 e de acordo com a realidade nacional, o ODS 5 na legislação, políticas, programas, planos e orçamentos existentes no país?

ii. O governo informou e envolveu os cidadãos e outros atores interessados nos processos e mecanismos institucionais necessários para integrar o ODS 5, incluindo o Poder Legislativo, a cidadania, a sociedade civil e o setor privado?

B. **Meios de implementação:** o governo identificou e garantiu os recursos e capacidades (meios de implementação) necessários para levar a cabo o ODS 5, no marco da Agenda 2030?

i. Os recursos necessários para implementar o ODS 5 foram estimados a partir de um diagnóstico de necessidades e se os recursos destinados correspondem aos recursos estimados?

ii. O processo de identificação dos recursos e capacidades necessários foi participativo?

iii. A entidade responsável identificou oportunidades de cooperação e formação de alianças com outros atores para alcançar as prioridades definidas no ODS 5?

iv. A entidade responsável identificou riscos e estratégias de mitigação dos mesmos que permitam assegurar que disporá desses recursos?

C. **Acompanhamento, exame e apresentação de relatórios:** o governo estabeleceu mecanismos para acompanhar, examinar e apresentar relatórios sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

i. O governo definiu os atores responsáveis pelo acompanhamento, avaliação e apresentação de relatório sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

ii. Os processos de acompanhamento, avaliação e apresentação de relatório foram desenhados de maneira a considerar a inclusão de diferentes atores no processo?

iii. O governo identificou os indicadores operacionais e linhas de base, e estabeleceu valores intermediários para acompanhar, avaliar e apresentar relatórios sobre os avanços relativos ao ODS 5, no marco da Agenda 2030?

iv.O governo estabeleceu processos que assegurem a produção, a qualidade e a disponibilidade e o apropriado nível de desagregação dos dados requeridos para o ODS 5?

v.Foram estabelecidos mecanismos para informar às partes interessadas e ao público os resultados das ações de cada um dos órgãos envolvidos relacionados ao ODS 5, assim como canais de comunicação para receber retroalimentação do público?

#### Escopo do Trabalho

12. A complexidade de avaliar um tema de grande transversalidade no âmbito de auditoria que verificará a preparação para implementação de objetivos faz emergir duas premissas delineadoras do escopo e não escopo do presente trabalho: a) não se trata de auditoria sobre a implementação da política, mas sobre a preparação para tal; b) necessidade de avaliar não só o ODS 5 como também outros objetivos e metas da Agenda 2030 que guardem correlação com temas afetos à política de gênero.

13. Isso significa que, por um lado, o trabalho deverá atestar se o governo nacional está tomando as medidas necessárias para implementar as políticas no futuro e alcançar as metas estipuladas; de outro, há necessidade de se analisar a Agenda 2030, como um todo, dado que uma visão transversal das políticas de gênero se mostra essencial para mitigação dessa desigualdade.

14. Ademais, entende-se que a implementação das políticas gênero impactará majoritariamente as metas e os indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema. Por esse motivo, especial atenção foi dada para a avaliação da gestão e da governança do órgão federal responsável pela política de gênero a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM).

15. Nesse mesmo sentido, além de se avaliar como são coletados e avaliados os indicadores previstos na Agenda 2030 para o tema, também foi avaliado como a SNPM vem se estruturando para coletar e avaliar dados e informações da política de gênero. A maioria dos indicadores previstos na Agenda 2030 são finalísticos e, portanto, dependentes de uma série de insumos, produtos e atividades para o seu alcance, que devem ser monitorados de perto pelos gestores da política.

16. Outro aspecto relevante para a definição do escopo da presente auditoria repousa em que a Agenda 2030 não se limita ao gasto federal de recursos. Diante disso, dentro de uma perspectiva de auditoria operacional, faz-se importante avaliar o papel do governo federal no fomento e articulação das ações dos demais parceiros públicos e privados da mencionada agenda.

17. Logo, a auditoria tem como preocupação fundamental a melhoria da qualidade da política de gênero disponibilizada pelos vários níveis de governo e pela iniciativa privada, tendo como foco a atuação do governo federal na liderança, articulação e fomento das ações necessárias para o alcance das metas e objetivos da Agenda 2030 relacionados com a questão de gênero.

#### Critérios

18. Os critérios de avaliação utilizados neste trabalho encontram-se definidos em normativos internacionais e nacionais; os primeiros se destacam por abordar a relevância da igualdade entre gêneros para o desenvolvimento sustentável e os nacionais, pelo fortalecimento da institucionalidade da política transversal que demanda a participação de diversos atores.

19. Ademais de critérios normativos, a presente auditoria baseou-se em critérios definidos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2016), nas dimensões de planejamento, coordenação, coerência, participação, recursos disponibilizados e monitoramento e avaliação.

20. Desse modo, como o objetivo da auditoria é avaliar a preparação do governo brasileiro para a implementação da política transversal de gênero, é fundamental avaliar se o governo construiu a estrutura necessária – incluindo-se a disponibilização de recursos suficientes e a integração entre diferentes órgãos – para implementação dessa política.

#### Metodologia

21. Para a realização dos trabalhos desta auditoria, em 2017, o IDI ministrou curso sobre fiscalização de preparação dos ODS 5 e demais temas de gênero presentes na Agenda 2030 cujo conteúdo norteou o trabalho em termos da formulação do objeto, dos objetivos e das questões de auditoria eleitas para investigação.

22. Dado que o objeto da auditoria é avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar das políticas de gênero que concorrem para o alcance da Agenda 2030, avaliou-se as estruturas de governança previstas em diferentes normativos:

- i.Plano de Ação dos ODS – 2017 a 2019: Governança do ODS (primeiro nível de governança);
- ii.Decretos 5.390/2005 e 7959/2013: Governança da política pública (segundo nível de governança) e
- iii.Decreto 9.223/2017: Governança da política pública (terceiro nível de governança).

23. Ademais, de se analisar as estruturas de governança estabelecidas nos normativos mencionados, utilizou-se o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2016), como documento norteador de boas práticas para as políticas públicas em termos de: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e prestação de contas (*accountability*).

24. Avaliar as dimensões de governança proporciona uma fonte de gargalos ou de riscos para a correta implementação da política de gênero. Pressupõe-se que políticas más institucionalizadas, com planos e objetivos incoerentes, com baixa participação da sociedade, sem priorização em termos de recursos financeiros e organizacionais, com baixa integração horizontal e vertical e com sistemas de monitoramento e avaliação deficientes possuem alto risco de serem ineficientes, ineficazes e inefetivas.

25. Além disso, a equipe de auditoria utilizou-se amplamente da técnica de entrevistas estruturadas para tratar com os principais gestores da Agenda 2030 e das políticas de gênero dos seguintes órgãos: Secretaria Nacional de Política para Mulheres (SNPM), o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

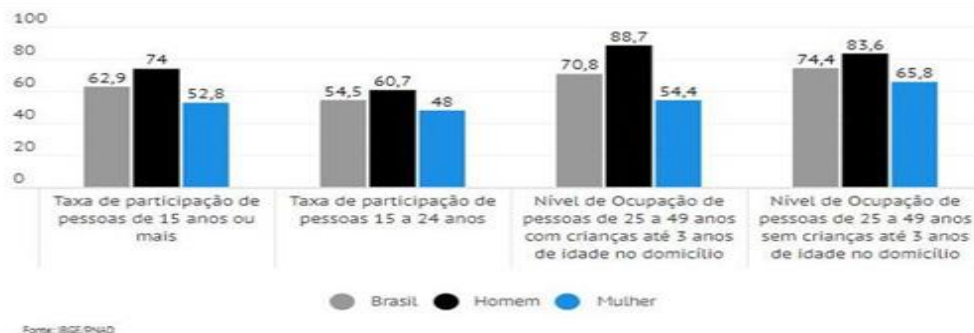
26. Por fim, deve-se registrar a observância das Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, bem como do Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, e a realização de painéis de referência no final das fases de planejamento de auditoria e elaboração dos achados.

**1. Visão geral**

2.1 Caracterização da desigualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas no Brasil e sua relação para o desenvolvimento sustentável

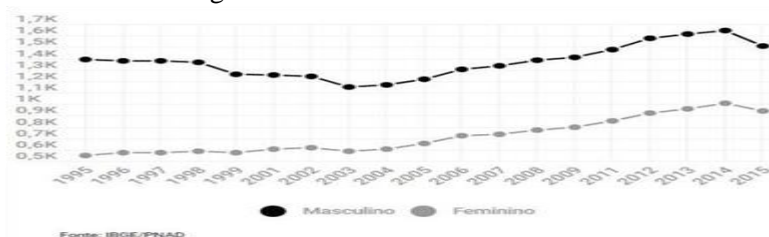
27. A diferença das taxas de participação no mercado de trabalho entre gêneros, no Brasil, segue o padrão internacional, sendo que a taxa de participação depende, entre outros aspectos, de fatores culturais e educacionais de difícil mutabilidade temporal. A presença de crianças de até três anos no domicílio determina uma diferença acentuada de participação no mercado de trabalho, dado que apenas 30% das crianças frequentam creches ou escolas.

Figura 1 – Participação no Mercado de Trabalho



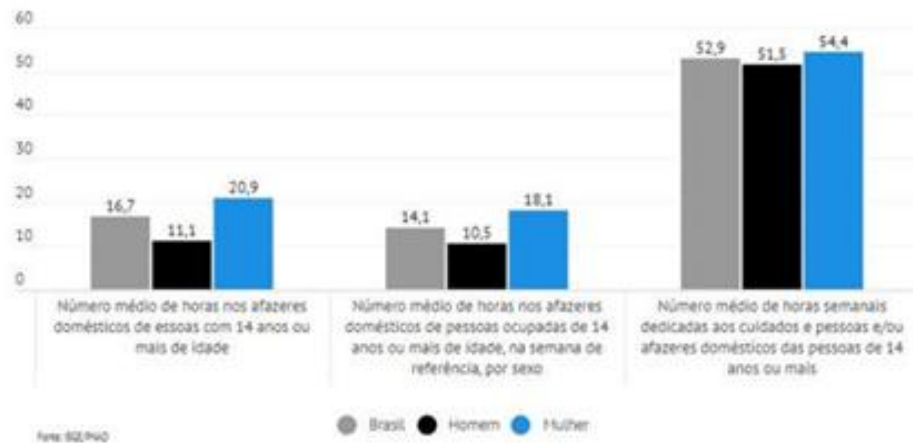
28. O indicador de desigualdade de gênero no mercado de trabalho, a brecha salarial no Brasil segue a tendência mundial, constata-se que a diferença salarial vem se mantendo constante nos últimos anos pesquisados, conforme o gráfico abaixo.

Figura 2 – Rendimento Médio Mensal



29. Outrossim, as mulheres possuem jornada de trabalho não remunerado superior à dos homens. Essa carga extra de trabalho doméstico aumenta a desvantagem competitiva, considerando importantes políticas públicas como de serviços de creche e licença parental com vistas a dividir o cuidado entre homens e mulheres

Figura 3 – Trabalho Doméstico Não Remunerado



30. Nesse sentido, destacam-se as seguintes iniciativas: o Programa Empresa Cidadã, instituído pela Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008, que prorroga a licença-paternidade, mediante a concessão de incentivo fiscal; o Programa Brasil Carinhoso, instituído pela Medida Provisória 570, de 14 de maio de 2012, integrante do Plano Brasil sem Miséria, que se trata de um conjunto de ações destinadas à assistência das famílias que têm crianças até seis anos de idade, por meio da melhoria da renda, da educação e da saúde.
31. A relação entre mercado de trabalho e violência contra as mulheres foi abordada pelo relatório de auditoria que avaliou as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, com ênfase na implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) (TC 012.099/2011-2).
32. A Auditoria enfatizou a ideia de que a violência representa um ciclo, sendo que a dependência econômica contribui para o aumento de sua duração. A limitação da possibilidade de saída ou quebra desse ciclo foi medida pelo trabalho com a medição da relação de dependência econômica em relação ao marido.
33. Contudo, de acordo com dados da Central de Atendimento à Mulher (‘Ligue 180’), a dependência financeira não é o único fator que explica a violência contra as mulheres. Observou-se que 60% das mulheres denunciadas de violência física, psicológica, sexual, moral e patrimonial não dependiam financeiramente do agressor.
34. Para não desvirtuar do objetivo deste trabalho, considera-se oportuno reservar os detalhes sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres no Apêndice A (item 8.1), uma vez que ademais de ser afronta ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana, ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, constam no PPA 2016-2019 no Programa 2016-Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres.
35. Para a melhoria das condições de vida das mulheres, se enquadram os problemas de violência e os de pobreza econômica de mulheres e meninas. A primeira coloca suas vítimas entre os grupos da sociedade com menor qualidade de vida. A pobreza econômica, também pode ser considerada como uma das causas da violência e implica ademais de carências de consumo de bens essenciais, diminuição do empoderamento das mulheres em diversos segmentos de suas relações sociais.
36. E essa desigualdade de gênero é vista como ineficiência da econômica. Caso as mulheres aumentassem seu poderio econômico, a sociedade como um todo se tornaria mais rica.
37. Em sentido correlato, associa-se a diminuição da desigualdade de gênero com o crescimento econômico. Sob esse prisma, os déficits vivenciados pelas mulheres, por possuírem populações iguais ou maiores que as dos homens em muitos países, seriam fonte de sérias ineficiências para a economia do país, que teriam parcela considerável de sua força de trabalho com produtividade inferior ao seu potencial.

Figura 4 – Igualdade de Gênero



38. Diante disso, ‘a incorporação sistemática de uma perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 é crucial’, de acordo com A A/RES/70/1 das Nações Unidas, sendo assim o ODS 5 deve ser visto de forma integrada com os demais ODS, sendo fundamental potencializar os impactos que as mulheres podem gerar em outros aspectos de desenvolvimento sustentável.

## 2.2 Desafios da política de gênero & Secretaria Nacional de Política para as Mulheres

39. A transversalidade das políticas de gênero implica administrar e superar os desafios brevemente mencionados nesta seção e detalhados no Apêndice B (item 8.2). Inicialmente, para que a política seja efetiva há de considerar uma estrutura de articulação entre os órgãos responsáveis tanto pelas políticas setoriais, como pelas políticas específicas, tais como a política de gênero.

40. E como organismo central de coordenação (horizontal e vertical), a política para mulheres e meninas encontra-se a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) que hodiernamente apresenta baixa disponibilidade de recursos financeiros, humanos e força política para exercer seu principal objetivo ‘promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente’.

41. Criada em 2003, a então Secretaria Especial de Política para as Mulheres vinculada à Presidência da República, sofreu inúmeras mudanças decorrentes de diversas reformas administrativas e ministeriais<sup>iii</sup>, como se verifica na figura abaixo:

Figura 5 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (histórico)



42. Entre 2003 e 2009, a atual SNPM, ampliou sua equipe, seus recursos financeiros e seu escopo de atuação, e realizou duas conferências nacionais de política para as mulheres, com vistas a delinear um Plano Nacional para as Políticas Públicas para as Mulheres (PNPM). Em 2009, a Secretaria teve seu ‘status elevado à condição de ministério, possibilitando a ampliação de sua autonomia financeira e administrativa, o que ocorreu em paralelo a um considerável incremento de seu orçamento’ (IPEA, 2018).

43. Não obstante, desde 2015, início da vigência da Agenda 2030, seguidas mudanças, decorrentes da falta de priorização do Governo Federal na temática, implicaram redução de 80% da dotação orçamentária do órgão e de 42,3% do quadro de pessoal.

**2. Análise dos Achados de Auditoria**

**2.1. Integração da Agenda 2030 ao contexto nacional**

Existência e articulação de mecanismos no processo de integração do ODS 5

44. Neste trabalho, considerou-se governança das políticas de gênero em diferentes níveis de integração, como detalhes no Apêndice C (item 8.3). A Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), como órgão articulador da política para as mulheres e meninas, e sua relação com Comissão Nacional para os ODS, o exercício do papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais, bem como o papel de coordenação vertical em relação aos níveis subnacionais.

Figura 6 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (Governança)



Fonte: elaboração própria

45. A integração entre a SNPM e demais órgãos federais e outros entes dá-se no âmbito das estruturas de governança do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que contribui para a institucionalização da Política Nacional para as Mulheres, detalhada na análise do 2º desafio da política de gênero no Apêndice B (item 8.2).

46. Dado que para implementar as políticas de gênero no âmbito do PNPM são necessárias articulações com outros órgãos federais (transversalidade horizontal), assim como articulações com entes subnacionais (transversalidade vertical), e considerando também a importância da participação de parceiros privados na implementação das políticas de gênero que impactam a Agenda 2030: o governo federal instituiu a Rede Brasil Mulher por meio do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017. Essa Rede representa, de acordo com a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, a estratégia de implementação dos ODS 5 e de outros indicadores e metas relacionados à questão de gênero na Agenda 2030.

47. Ademais da estrutura de governança para implementação da política de gênero, existe outro nível de governança que procura integrar as questões de gênero ao marco de desenvolvimento sustentável do país, presente na Agenda 2030, cuja secretaria-executiva foi atribuída à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), órgão que forma parte do centro de governo do país.

**Insuficiente inserção da perspectiva de gênero nos mecanismos-institutos de Governança dos ODS**

48. Observou-se que os mecanismos de Governança dos ODS, instituídos pelo Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016, pouco consideraram a perspectiva de gênero em sua atuação, com exceção da participação da SNPM na adequação das metas globais à realidade nacional.

49. Ressalta-se que, de acordo com A/RES/70/1 das Nações Unidas, o compromisso com a igualdade de gênero, com os direitos e o empoderamento de mulheres e meninas é transversal a toda Agenda 2030, sendo que essa transversalidade é citada no preâmbulo da Agenda 2030: o alcance da igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres e meninas contribuirá decisivamente para o progresso em relação a todos os objetivos e metas.

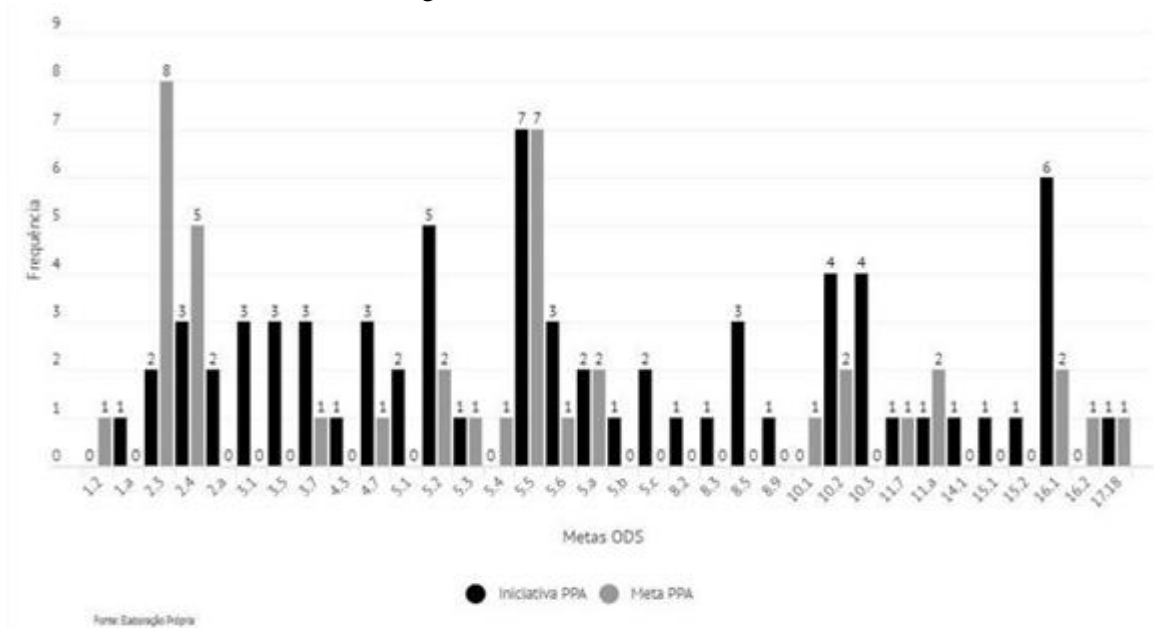
50. Ante a importância das questões de gênero na Agenda 2030, incluiu-se um objetivo específico para as beneficiárias, ainda que não seja limitado ao ODS 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar a todas as mulheres e as meninas.

51. A participação da temática de gênero em boa parte da Agenda 2030 evidencia que as políticas públicas setoriais (educacionais, trabalhistas, sanitárias, de segurança pública etc.) devem ser formuladas com a perspectiva de gênero e de direitos humanos.

52. Nesse sentido, de acordo com o Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43), a CNODS considera fundamental uma abordagem transversal entre os objetivos e orienta suas ações considerando a matricialidade das políticas nacionais e as metas da Agenda 2030.

53. Como resultado do alinhamento feito entre as metas ODS e iniciativas do PPA 2016-2019, processo realizado com a participação e integração de 27 ministérios, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que possibilitou a identificação dos atributos do PPA que contribuíram em alguma medida com alguma meta ODS no entendimento dos órgãos setoriais, bem como construção das Agendas ODS no SIOP, como esclarece Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93).

Figura 7 – Meta e Iniciativa PPA



54. A título de exemplo, cita-se a Meta 5.2 do ODS ‘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’. De acordo com o alinhamento feito entre as metas ODS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, existem duas metas vinculadas ao Objetivo 998 ‘Ampliar a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidade’ do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência. Além dessas, existem cinco iniciativas do PPA que concorrem para esse objetivo, sendo que duas dessas estão no Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, sob a responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos, como ‘Proposição de novo instrumento institucional para o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.’



55. Dada a transversalidade, tanto da política para as mulheres e meninas, quanto da Agenda 2030, pode-se observar, por exemplo, iniciativas do PPA relacionadas à temática de violência de gênero e vinculadas a distintas metas do ODS, tais como: 16.1 ‘Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares’ e ‘Articular o aprimoramento de políticas públicas, programas e ações de enfrentamento à violência, considerando as especificidades de gênero e geração, étnico-cultural e territorial dos povos indígenas.’
56. Em sentido correlato, o Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), na ocasião dos comentários de gestores (peça 102), acrescenta que a transversalidade da questão de gênero aparece na plataforma ODS ([ods.ibge.gov.br](http://ods.ibge.gov.br)), por meio dos indicadores globais produzidos até o momento nos ODS 1, 3, 4, 5 e 6.
57. Considerando que uma das atribuições da Comissão Nacional dos ODS (CNODS) é dialogar com as comissões nacionais de políticas públicas, questionou-se a SNPM, por meio do Ofício 01/47-TCU/SecexPrevidência, de 12/06/2018 (peça 15), sobre algum contato realizado pela Secretaria-Executiva da CNODS à Segov.
58. Contudo, não houve participação efetiva do departamento de ações temáticas da SNPM nos trabalhos da CNODS, na medida em que essa participação ficou restrita a informações que foram solicitadas pela CNODS e atendidas pela SNPM, conforme o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 20).
59. A CNODS afirmou, por meio do Ofício 331/2018/Segov-PR, que houve contato entre a Segov e a SNPM e que as iniciativas de diálogo da CNODS estão relacionadas à disseminação da Agenda 2030 no âmbito do mandato específico de cada instituição parceira e/ou para eventos que promovam a ampliação da compreensão e do comprometimento das instâncias de gestão e governança acerca do papel delas em relação à Agenda 2030 (peça 43, p. 8).
60. Na ocasião dos comentários do gestor da SNPM, Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (item 3 da peça 91), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) consultou a SNPM sobre o mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos órgãos federais e o PPA 2016-2019, considerando também as metas dos ODS.
61. Em relação às ações realizadas pelos órgãos de assessoramento permanente (IPEA e IBGE) da governança dos ODS, esclarece-se que a participação da SNPM ficou restrita ao grupo de trabalho sobre o ODS 5 durante a primeira oficina de adequação das metas globais à realidade nacional realizada pelo IPEA em 12 e 13 de abril de 2018 (peça 77).
62. Desta forma, verificou-se que houve insuficiente inserção da perspectiva de gênero no âmbito dos trabalhos dos mecanismos de governança do ODS (principalmente Câmaras Temáticas e Comissão Nacional dos ODS), aumentando consequentemente a percepção da restrição das metas relativas às políticas para as mulheres e meninas na Agenda 2030 ao ODS 5.
63. Além de contrariar o princípio basilar para o alcance do desenvolvimento sustentável, a ausência de perspectiva de gênero nas políticas sociais e econômicas dificulta o enfrentamento das desigualdades e concorre para o aumento do risco da não efetivação das políticas públicas que estão sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorrem para outros ODS.
64. Diante dos problemas cada vez mais transversais e multissetoriais, faz-se necessária, de acordo com o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), ‘uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government*), que enfatiza uma estratégia comum, ao invés de permitir que cada ministério implemente sua agenda’, tendo por objetivo ‘maximizar os benefícios esperados pela sociedade, restaurar a confiança da sociedade no governo e conduzir a uma boa governança para a superação dos desafios’.
65. Em vista disso, considera-se a inserção da perspectiva de gênero no centro de governo, em institutos como a Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG), contribui para a efetividade da governança, coordenação das ações, minimizando os problemas de integração listados no Apêndice B (item 8.2)
66. Essa inserção acarretaria o fortalecimento do mecanismo instituído para articular e coordenar as políticas públicas para mulheres e meninas, em que se faz necessária a articulação de órgãos setoriais e órgãos responsáveis pela política de gênero para execução em parceria das funções de planejamento, avaliação e monitoramento.
67. Considerando a análise supramencionada, propõe-se recomendar à Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda, na Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG).

**Deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas.**

68. Inicialmente, constatou-se que o PNPM está desatualizado. A SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20), que o documento de atualização do PNPM não foi publicado, embora tenham sido aprovados pelas delegadas provenientes dos 26 estados e do Distrito Federal (DF) reunidas na 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em maio de 2016, o relatório que contemplava a descrição do processo da Conferência, os atos normativos relacionados bem como as propostas dos quatro eixos centrais.

69. Ocorre que as deficiências de coordenação e articulação apresentadas pelos órgãos governamentais são decorrentes da inatividade do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) do PNPM, que se encontra inativo desde o final de 2014, conforme informou a SNPM, nos seguintes termos (peça 20, p. 5):

**ae)** No entanto, o Comitê está inativo desde final de 2014, sendo esta a sua principal fraqueza.

**af)** Não se tem então, informações estruturadas, desde 2014, relativas à execução das ações no âmbito do PNPM.

**ag)** Ao ser reativado, será possível definir processo para coleta e sistematização de informações sobre a execução de ações, bem como o estabelecimento de prioridades no âmbito do PNPM.

70. O referido Comitê encontra-se inativo desde março de 2016, de acordo com Ofício 048/2018/DISOC/IPEA (peça 102), o que representa importante evidência de que o planejamento da política para as mulheres não está ocorrendo de forma coordenada e integrada entre os diversos atores envolvidos.

71. Idealmente, a integração deveria se propagar do nível setorial para o nível de planejamento governamental. Como há deficiências de articulação no nível setorial, com a desatualização do principal instrumento de planejamento da política para as mulheres e meninas (PNPM), o planejamento governamental (PPA, LOA) é impactado, como apresentado abaixo.

Figura 8 – Ciclo de Planejamento



Fonte: elaboração própria

72. A SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20), que apenas algumas ações foram planejadas em conjunto com os órgãos setoriais e que não há definição orçamentária comum porque a metodologia adotada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) é setorial, e não programática. Finalmente, a SNPM informou que não há sistema de monitoramento e avaliação compartilhado entre os órgãos.

73. O processo de articulação da política de gênero ocorre majoritariamente no âmbito das estruturas do PNPM, cujas instituições responsáveis foram estabelecidas desde o primeiro plano, pelo Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, e pelo Decreto 7.959, de 13 de março de 2013. E a difusão do plano junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais é prejudicada pela inatividade das estruturas do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, cujas competência foi atribuída pelo inciso IV do art. 5º do Decreto 5.390/2005.

74. Como estratégia, a SNPM informou que instituiria, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 3), no prazo máximo de trinta dias, grupo de trabalho (GT) composto por um membro da sociedade civil, de cada uma das duas câmaras técnicas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), quais sejam: a Câmara Técnica de Monitoramento do PNPM e a Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento, bem como por um representante de cada departamento da SNPM para propor a revisão e validação do PNPM, cuja ratificação do PNPM 2016-2019 dar-se-á com a sua publicação.

75. Será formulada uma proposta sobre o processo de elaboração do PNPM em consonância com o Plano Plurianual (PPA) do governo federal para o período de 2020-2023 (peça 20, p. 3). A SNPM posteriormente convocará, no prazo máximo de sessenta dias, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM para discutir e aprovar as propostas acima.

76. A Secretaria ressalta, ainda, a necessidade de indicação de novos representantes e atualização dos órgãos participantes, pois alguns deles foram extintos ou transformados em outros órgãos, tais como: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Pesca e Aquicultura (peça 20, p.4).

77. O fato de as estruturas do PNPM não estarem operativas, no momento, não significa que a SNPM tenha parado suas funções de articulação de políticas: elas continuam, dado que essa função representa a própria razão de existir da SNPM, de acordo com o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 20).

78. Para exemplificar a deficiência de articulação, solicitou-se lista dos mecanismos existentes institucionalizados e em pleno funcionamento nos últimos cinco anos (peça 15). Com base em levantamento publicado em sua página eletrônica em janeiro de 2016, a SNPM listou dezessete órgãos federais que afirmaram possuir mecanismos de gênero, sendo que pelo menos três estavam ativos: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Cultura (peça 20, p.13-14).

79. Nesse sentido, questiona-se a atual capacidade da SNPM para articular e fortalecer os mecanismos de gênero necessários para o desenvolvimento da política pública.

80. A deficiência operacional das estruturas de articulação do PNPM enseja que as partes interessadas (órgãos setoriais) não tenham a obrigação, por exemplo, de firmar acordos para inserção da perspectiva de gênero em suas agendas. E contribui, por fim, para o enfraquecimento da SNPM como coordenadora das políticas de gênero.

81. Considera-se que a falta da priorização da perspectiva de gênero no âmbito do governo central é a principal causa para desativação das estruturas de articulação e monitoramento do PNPM, implicando no final na não consecução de políticas públicas que atendam as beneficiárias diretas.

82. Em relação à descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), considerando que o PNPM 2016-2019, decorrente da 4ª Conferência Nacional da Políticas para as Mulheres (CNPM) realizado em 2016, não foi validado, propõe-se determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou quem vier a substituí-lo, com base nos incisos II e VII do § 8º do Anexo do Regimento Interno da SNPM, bem como no princípio de efetividade, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a) Ratifique e publique o relatório da 4ª Conferência Nacional com vistas a validar o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) 2016-2019;

b) Formalize o início do processo de elaboração do PNPM 2020 – 2023, em alinhamento com o próximo Plano Plurianual.

**Não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017.**

Avaliação da Estratégia de Implementação da Perspectiva de Gênero na Agenda 2030, Rede Brasil Mulher

83. O Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, instituiu a Rede Brasil Mulher como estratégia de articulação nacional de órgãos e entidades públicas, empresariais e organizações da sociedade civil com a finalidade de estimular ações que promovam a igualdade de gênero, em consonância com o ODS 5 (peça 20, p. 6).

84. A atuação em rede foi estabelecida para integrar as ações públicas entre diversas unidades federativas e privadas para consolidar a política para as mulheres no âmbito da Agenda 2030, cujos detalhes de governança da Rede Brasil Mulher são apresentados no Apêndice C (item 8.3).

85. Observa-se inicialmente o atraso na elaboração do seu regimento interno, pelo Comitê-Executivo, descumprindo o prazo de sessenta e cinco dias da publicação do decreto, de acordo com o § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017.

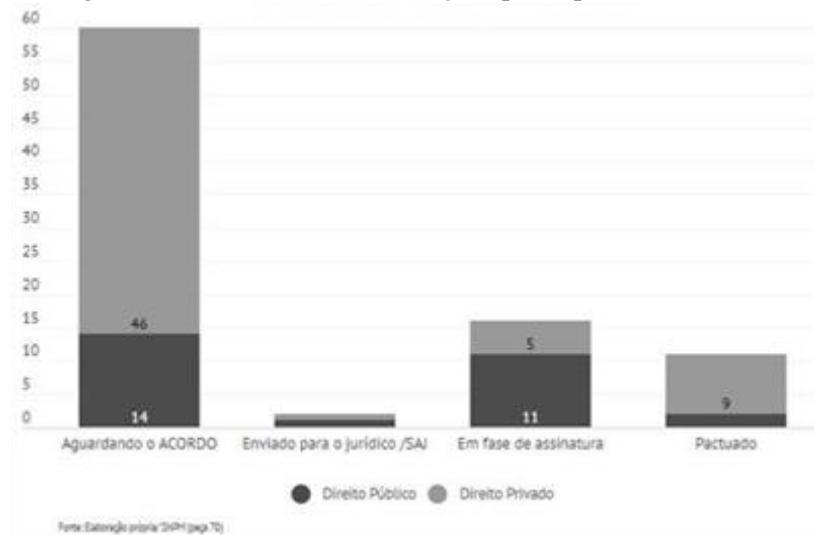
86. Em vista do lapso temporal entre a vigência do decreto e ausência de publicação do referido regimento, questionada por esta unidade técnica, a SNPM informou por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.6) que o documento já fora aprovado pela subchefia de Assuntos Jurídicos da Cada Civil da Presidência da República e estaria em fase de publicação.

87. Ainda que a SNPM, por meio do Ofício nº 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) considere que a RBM é uma estratégia de atuação e não um plano de ação governamental, elencou no art. 2º do decreto de sua instituição cinco eixos temáticos (educação, espaços de poder e decisão, enfrentamento à violência e autonomia econômica) de atuação, sendo que para cada uma das organizações parceiras envolvidas haverá um plano de ação específico.

88. A Secretaria considera que são necessários os seguintes requisitos para elaborar os planos de ação correspondentes a cada núcleo temático: a retomada da articulação, paralisada em março de 2018, entre a SNPM, a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/Casa Civil/PR) e os ministérios relacionados aos cinco eixos de atuação da RBM, bem como a instalação dos núcleos temáticos pelo Comitê Executivo da RBM, a partir da publicação do regimento interno, no prazo máximo de 60 dias.

89. Ainda que o processo esteja incipiente, houve avanços nas parcerias, em especial com relação à participação de parceiros privados, conforme informação encaminhada pelo Departamento de Articulação e Fortalecimento Institucional (DAFI) da SNPM (peça 70), cuja situação da articulação para pactuação encontra-se apresentada a seguir.

Figura 9 – Quantidade de Pactuações por Tipo de Ente (RBM)



90. No que se refere ao apoio que o centro de governo presta à SNPM, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil afirmou, por meio do Ofício 1159/2018/SE/CC-PR (peça 51), que as atividades de articulação da Rede Brasil Mulher ficaram limitadas à preparação de reuniões pontuais porque a pauta de igualdade de gênero e políticas para as mulheres e meninas não compõe o rol de programas e projetos monitorados pela SAM (peça 51, p. 5).

91. Ainda que considere que a política pública para as mulheres e meninas não se encontre no rol de programas e projetos monitorados pela SAM (peça 51, p.4), a Rede Brasil Mulher é considerada, estratégia do governo federal para a consecução da Agenda 2030.

92. Segundo o mencionado Ofício, não compete à SAM/Casa Civil acompanhar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma vez que se trata de competência da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), assim, como a coordenação do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher.

93. Deve-se esclarecer que entre as atribuições relacionadas aos mecanismos e funções de governança mapeadas no relatório de auditoria de preparação do governo brasileiro para implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, no âmbito do TC 028.938/2016-0, destacam-se as competências para promover articulação em questões chave transversais e garantir a coordenação horizontal e vertical (evitar fragmentação, redundância ou ineficiência na formulação de política e incoerência nas ações governamentais), elencadas por força das alíneas ‘a’ e ‘d’ do art. 3º do inciso I da Lei 13.502, de 1 de novembro de 2017.

94. Ainda que o papel de secretaria-executiva da Comissão Nacional para os ODS seja exercido pela Segov, a Casa Civil integra a CNO DS, cabendo a essa comissão acompanhar e impulsionar o processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil, como explicita o Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43).

95. Levando-se em consideração as mudanças institucionais e a alteração da estrutura da Segov, a coordenação do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher caberá ao órgão a que esteja vinculada a SNPM,

implicando fim último de maior apoio do governo central para a efetivação das políticas para as mulheres e meninas ocorra por meio da estratégia da Rede Brasil Mulher.

96. Outrossim, dada a transversalidade da política para as mulheres e meninas, no âmbito da Agenda 2030, as prioridades definidas pelos cinco eixos temáticos não se restringiriam ao ODS 5, sendo que a instalação dos núcleos, no prazo máximo de sessenta dias da publicação do regimento interno, é essencial para que o Comitê-Executivo defina as prioridades em relação à Agenda 2030

97. Essas prioridades direcionarão a atuação dos órgãos e entidades públicos partícipes da RBM e serão orientadores para os demais no âmbito privado, tendo como base os planos de ação e acordos de cooperação técnica pactuados.

98. Ressalta-se, ainda, que na elaboração da estratégia, há de se considerar as ações governamentais estabelecidas no PNPM, em consonância também com os trabalhos do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM.

99. Dessa maneira, é imperioso que a SNPM quando da instituição e funcionamento do Comitê-Executivo estabeleça no seu planejamento estratégico, previsto no inciso I do art. 8º do decreto de instituição da Rede Brasil Mulher, as ações necessárias de cada eixo temático para alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda 2030.

100. Tendo em vista a Nota Técnica nº 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100), no que tange à instituição da Rede Brasil Mulher, e por considerar possível apoio da Casa Civil da Presidência da República quando da elaboração dos planos de ação correspondentes a cada núcleo temático, o Ofício 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91) em que a SNPM considera ser necessário alterar o Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que institui a Rede Brasil Mulher, bem como o Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 em que transferiu a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) para o Ministério dos Direitos Humanos, propõe-se, com base no § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017, e no princípio da efetividade, determinar, à Secretaria de Governo da Presidência da República, à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres ao Ministério dos Direitos Humanos, ou quem vier a substituí-lo, a publicação, no prazo de até 90 (noventa) dias, do regimento interno do Rede Brasil Mulher e a instituição dos núcleos temáticos.

101. Levando-se em consideração os comentários proferidos pela Casa Civil da Presidência da República, no Ofício 1449/2018/SE/CC-PR (peça 94), propõe-se:

a) Determinar ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008, que promova, com a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e com Ministério dos Direitos Humanos ou quem vier a substituí-lo, o processo de articulação dos órgãos de cada núcleo temático, tendo por objetivo a elaboração dos planos de ação no âmbito da Rede Brasil Mulher, no prazo máximo de 90 dias.

b) Recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e ao Ministério dos Direitos Humanos ou quem vier a substituí-lo, com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que elabore e encaminhe ao TCU medidas – em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030 – que permitam:

b.1) identificar e propor a integração, quando couber, das ações estabelecidas nos planos e nos acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher com as ações das políticas públicas;

b.2) identificar e relacionar as ações governamentais estabelecidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) referentes aos cinco eixos de atuação da Rede Brasil Mulher com as iniciativas e metas do PPA, bem como com as metas da Agenda 2030.

#### **Existência de deficiências de coordenação e articulação vertical entre os órgãos federais, estaduais e municipais com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas.**

##### **Avaliação das Estruturas de Integração Vertical do Governo**

102. O primeiro PNPM foi instituído por meio do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005 e já destacava que seria necessária uma ação coordenada e articulada de vários órgãos, secretarias e ministérios para assegurar a implementação da política nacional.

103. O referido plano destacou, ainda, a importância da criação de uma rede institucional entre governo federal e entes subnacionais para implementar a política e garantir o alcance dos resultados. A convergência entre a implementação da Agenda 2030 por diversos entes federados e o funcionamento da política de gênero que depende de criação e fortalecimento de organismos institucionais de defesa dos direitos das mulheres e da promoção da igualdade de gênero.

104. Nesse sentido, assim como no âmbito federal, os Organismos Governamentais de Política para Mulheres (OPM) estaduais são responsáveis por articular, elaborar, coordenar, organizar as políticas para as mulheres. Desse modo, é fundamental que os OPM sejam capazes de articular ações com outros órgãos executores a fim de buscar resultados mais efetivos.

105. Em sentido correlato, entre os critérios estabelecidos para a assinatura do acordo federativo no âmbito do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, estava a criação e/ou fortalecimento dos OPM para coordenar, articular e monitorar o pacto de combate à violência contra as mulheres.

106. Questionada sobre a atribuição de estimular a criação e fortalecimento de órgãos de políticas para as mulheres nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, cuja atribuição foi destinada à SNPM pelo PNPM (2013-2015), a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 4), que no âmbito do Departamento de Articulação e Fortalecimento Institucional (DAFI/ SNPM), há uma Coordenação-Geral de Fortalecimento dos Organismos Públicos de políticas para as mulheres (OPM).

107. Conforme o Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), enviado na ocasião dos comentários dos gestores, com a nova estrutura da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres SNPM, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, dada a extinção da DAFI, essa Coordenação-Geral foi transferida para o Departamento de Enfrentamento à Violência – DEV, já que o DAFI foi extinto.

108. Há de se alertar para o risco de se restringir a área de atuação dos OPMs com a transferência para o Departamento de Enfrentamento à Violência (DEV), sendo que as ações de gênero englobam outros aspectos além da temática de violência.

109. Contudo, observa-se uma divergência entre o número de Organismos de Políticas para as Mulheres municipais informado pela SNPM (peça 20, p. 4) e o quantitativo apresentado no Espelho do Monitoramento do Programa 2016 em 2017, relacionado à Meta '04BM do PPA 2016-2019: Fomentar os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, prioritariamente em municípios com população maior ou igual a 50.000 habitantes'.

110. Em dezembro de 2017, todos os estados federados e o Distrito Federal possuíam Organismos de Políticas para as Mulheres, com destaque para Pernambuco, com 170 OPM. O documento apresentado pela SNPM apresenta um número de OPMs 7,36% menor em relação ao quantitativo do espelho de monitoramento do PPA.

111. Inicialmente, deve-se destacar que embora existam 667 (segundo a SNPM) ou 720 (segundo o espelho de monitoramento do PPA) OPMs municipais, mais os 27 correspondentes estaduais, não se pode assegurar que todos se encontrem em pleno funcionamento.

112. Posteriormente, com a emissão do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), na ocasião dos comentários dos gestores, a SNPM retificou seu entendimento inicial, considerando como número correto, o valor de 720, como apresentado no Espelho do Monitoramento do Programa 2016 em 2017.

113. A Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93) emitida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em ocasião dos comentários dos gestores, esclarece que a divergência entre o quantitativo apresentado no Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) e no Espelho do Monitoramento do Programa, poderia ser explicada pela situação abaixo:

Como os OPM são órgãos executores da gestão de políticas públicas integrantes da estrutura administrativa do poder executivo das esferas governamentais subnacionais, é recorrente o fato de novas administrações municipais implementarem reestruturações organizacionais e diminuírem o status da estrutura governamental de promoção de políticas para as mulheres ou até extingui-la. (Peça 93, p.5)

114. Por fim, independentemente de que não tenham sido ratificados os resultados da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em maio de 2016, ressalta-se a iniciativa proposta no IV eixo daquela Conferência.

115. Na ocasião, levou-se à discussão a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom), mecanismo nacional que garantiria os direitos das mulheres mediante a articulação das políticas públicas em todas as esferas de governo, condicionando de forma transparente a transversalidade da política de mulheres junto aos gestores estaduais e municipais.

116. Por meio do Decreto 9.586, de 27 de novembro de 2018, institui-se o Sinapom cuja competência de coordenação e apoio administrativo fica a cargo da SNPM, sendo que o § 2º do artigo 4º estabelece que a Rede Brasil Mulher implementará suas ações em articulação com o sistema.

117. Em período recente, as atividades dos OPMs foram comprometidas devido a restrições orçamentárias, tais como: realização do encontro nacional do Fórum de Organismos de Políticas para Mulheres; publicação de

edital de fomento à criação e ao fortalecimento de OPMs; edição do guia atualizado de criação de OPMs e conselhos municipais de acompanhamento da execução de convênios (peça 20, p. 4).

118. A estagnação do número de OPMs, entre os anos de 2014 e 2018 decorreu, entre outros fatores, da falta de recursos orçamentários da SNPM para promover esses organismos, o que ocasionou a precarização da articulação vertical realizada pela SNPM com os entes subnacionais

119. Em relação à articulação vertical da política para mulheres e meninas, propõe-se determinar à **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres** (SNPM) e ao **Ministério dos Direitos Humanos** (MDH), ou quem vier a substituí-lo, ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**, à **Rede Brasil Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008 e no inciso II, do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que, no prazo de até 90 (noventa) dias:

a) Identifique e encaminhe ao TCU levantamento do número de organismos públicos de políticas para as mulheres (OPMs) nos estados, no Distrito Federal e nos municípios que estão em pleno funcionamento;

b) Encaminhe ao TCU estratégia, considerando as atuais restrições de recursos e de insumos, para buscar reativar a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de fomentar a atuação dos OPMs, com vistas a fortalecer a articulação vertical das políticas em consonância com a Agenda 2030.

**A Falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática.**

Integração das políticas existentes no âmbito do ODS 5 no planejamento nacional

120. Com vistas a centrar em tópicos essenciais da política de gênero, o Apêndice D (item 8.4) tratará de aspectos do planejamento nacional, tais como inexistência de planejamento de longo prazo, aspectos relacionados ao instrumento de planejamento de médio prazo (Plano Plurianual - PPA), características quanto à transversalidade da política de gênero e quanto aos ODS, bem como avanços do Governo Brasileiro em relação a Agenda 2030, como Agenda ODS no Siop e PPA Cidadão.

121. Contudo, deve-se ressaltar a integração entre o PPA e a Lei Orçamentária (LOA) se dá por meio dos programas e objetivos, sendo que para cada objetivo financiado, por recursos orçamentários, se associará uma ou mais ações do orçamento. Cada ação orçamentária poderá relacionar-se com apenas um objetivo do plano, exceto para as ações padronizadas.

122. Em resposta ao questionamento sobre integração das políticas, a SNPM afirmou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) participa ativamente nas principais políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero e empoderamento feminino, sendo que algumas ações são planejadas em conjunto com órgãos setoriais, conforme a resposta.

123. O processo orçamentário, por sua vez, é elaborado em fases que contemplam a visão do órgão setorial sobre o desenho do orçamento, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) (peça 54, p.4). Visão compartilhada pela SNPM que no Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 10) afirma que no geral não há definição orçamentária comum na implementação das políticas de gênero, dado que a metodologia adotada pelo MP é setorial e não programática.

124. A fim de exemplificar como a departamentalização da elaboração das políticas pode ocasionar falta de transparência orçamentária será analisada a interação entre diversos órgãos setoriais na elaboração das ações orçamentárias que concorrem para o alcance da Meta 5.2 da Agenda 2030: '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' e o resultado do mapeamento das políticas públicas (peça 43, p. 6).

125. Isto é, a transversalidade apresentada no PPA não é perceptível quando se analisa, por exemplo, as ações orçamentárias que estão alinhadas ao Objetivo 998 do PPA: 'Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades', sob a responsabilidade da SNPM. De acordo com o mapeamento, a iniciativa que está vinculada à Meta 5.2 de Agenda, sob responsabilidade do Ministério da Saúde é a Iniciativa 05QP<sub>iv</sub> vinculada ao Objetivo 1126<sub>v</sub> do Programa 2015: 'Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) '.

126. Entretanto não é possível discriminar na lei orçamentária quais são os gastos relacionados com violência no âmbito do Programa 2015.

127. Da análise do Volume II do Orçamento da União para 2018, verificou-se que a Ação 20YI: 'Implementação de Políticas de Atenção à Saúde' encontra-se entre as ações orçamentárias relacionadas ao Objetivo 1126 do Programa 2015. E em consulta à execução orçamentária no SIOP Gerencial, realizada em

5/9/2018, constatou-se que a referida ação também está relacionada desde 2017 ao plano orçamentário (PO<sub>vi</sub>) 000F: 'Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher'.

128. Considerando que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher vincula-se ao seu Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, o qual por sua vez apresenta as seguintes particularidades, conforme o Relatório de Gestão de 2017 da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde (SAS/MS, p. 280, grifos nossos):

Incorpora, num enfoque de gênero, a integralidade e a promoção da saúde como princípios norteadores e busca por consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento reprodutivo, na atenção ao abortamento e no enfrentamento à violência doméstica e sexual.

129. Em vista disso, o PO não seria suficiente para dar transparência ao orçamento e determinar quanto cada campo de atuação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher concorre para a Meta 5.2 ou para a Meta 5.6<sup>vii</sup> da Agenda 2030.

130. Por meio do Ofício 0526/2018-TCU/SecexPrevidência, de 16/7/2018 (peça 41, p. 2), questionou-se ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) acerca de iniciativas com vistas a aumentar a transparência orçamentária das políticas públicas à luz de iniciativas como o Orçamento Mulher do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria).

131. Em resposta, o MP informou, por meio da Nota Informativa 9322/2018-M (peça 54, p. 5 -8), que 'em muitos casos não é possível detalhar o público-alvo das ações orçamentárias para evitar o prejuízo na implementação das ações.'

132. Esclarece-se que não se cogita a elaboração de orçamento destacado para atender a um beneficiário específico, tampouco a fragmentação das ações guarda-chuvas, engessando o orçamento e dificultando sua execução.

133. Mas sim, que a perspectiva de gênero seja incluída em todas as fases do ciclo orçamentário para que haja responsabilidade compartilhada entre os órgãos setoriais e a SNPM com vistas à efetivação da política pública para as mulheres e meninas.

134. Nesse sentido, a consolidação da perspectiva de gênero nos órgãos setoriais e o aperfeiçoamento da transparência orçamentária poderiam dar um retrato mais fidedigno da transversalidade das políticas públicas que concorrem para o mesmo objetivo, tais como o Objetivo 998 do Programa 2016: 'Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades'.

135. O modelo orçamentário adotado pela União (orçamento-programa) pode ser considerado como causa da situação encontrada porque 'se caracteriza por privilegiar a análise agregada dos gastos, privilegiando a função planejamento (programa) às funções de controle e administração', nos termos da Nota Informativa 9322/2018-MP (peça 54, p. 5).

136. Ainda que seja indiscutível a afirmação segundo a qual 'o orçamento se concentra nas condições orçamentárias entre receita e despesa, por força da exclusividade, nos termos do art. 165 da § 8º da Constituição Federal' (peça 54, p. 6), deve ser destacado que o governo federal instituiu a identificação orçamentária 'Plano Orçamentário', de caráter gerencial, que deu maior transparência à elaboração do orçamento e ao acompanhamento físico e financeiro.

137. Contudo, em razão da agregação dos dados, não se pode identificar os beneficiários das políticas públicas, relacionar as ações orçamentárias de diferentes programas temáticos que concorram para a mesma temática, tampouco medir o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades de gênero.

138. Não obstante, de acordo com a Nota Técnica 8, de 2011 do IPEA, algumas iniciativas brasileiras pretenderam introduzir no orçamento a perspectiva de igualdade de gênero.

139. A metodologia orçamento-mulher do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em parceria com outras ONGs consistia em 'selecionar programas e ações do orçamento que atendiam direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e impactam as relações de gênero e raça'.

140. Durante a elaboração do II PNPM, houve iniciativa de se estimar o valor global que cada ministério/secretaria investiria nas ações do plano, porém não foi possível desagregar quanto deste orçamento seria destinado a cada um dos compromissos nos planos de ação.

141. Em âmbito internacional, o documento: 'Orçamentos sensíveis a gênero', de 2012, do Programa Orçamentos Sensíveis a Gênero, da ONU Mulheres, apresenta a metodologia dos orçamentos etiquetados, que consiste na classificação dos gastos orçamentários, com critérios definidos a partir da relevância das políticas



envolvidas para melhorar a situação de igualdade de gênero, tendo por objetivo classificar os gastos públicos nas seguintes categorias:

**Gastos etiquetados para mulheres:** é o conjunto de gastos públicos especificamente orientados a satisfazer necessidades particulares das mulheres. Por exemplo: programas de saúde para mulheres, programas de erradicação da violência doméstica, programas para mulheres com crianças pequenas, programas para promover o desenvolvimento de atividades produtivas das mulheres etc.

**Gastos destinados a promover oportunidades igualitárias no emprego público:** trata-se do gasto destinado a garantir igualdade de oportunidades no emprego público a homens e mulheres. Por exemplo: serviços de creche para mães e pais trabalhadores, capacitação para empregadas e empregados administrativos que possuem baixos níveis de qualificação (ocupação em que predominam as mulheres), licenças para acompanhar parentes etc.

**Gastos gerais:** contemplam o resto dos gastos públicos que não se incluem nas categorias anteriores, que têm como objetivo oferecer bens e serviços ao conjunto da comunidade. Esta categoria costuma compreender a maior parte dos gastos públicos.

142. Em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que - em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade conjunta de outros órgãos setoriais - formule e encaminhe ao TCU, medidas concretas que permitam estimar os gastos orçamentários que alcancem o público-alvo das políticas de gênero, identificando e associando, quando possível, essas estimativas dos gastos orçamentários com as iniciativas e metas do PPA e com as metas da Agenda 2030.

**A estratégia da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas encontra-se incipiente.**

143. Em resposta aos questionamentos referentes à promoção de conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5 e à geração de estratégias com múltiplas partes interessadas, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p11), acerca da adoção, pelo governo federal, da Rede Brasil Mulher (RBM), evidenciando alguns avanços em relação a formação de parcerias.

144. Entre as ações desenvolvidas, destaca-se a realização de três oficinas, em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre junho de 2017 e fevereiro de 2018, com a participação de oitenta instituições públicas e privadas.

145. A primeira oficina visou apresentar a proposta de criação e buscar parceiros para a RBM. Na oficina seguinte, houve discussão e detalhamento dos elementos para institucionalizar a estratégia de Rede (eixos de atuação, objetivos e planos de trabalho). O último encontro objetivou apresentar o decreto de instituição e iniciou o processo de pactuação com as entidades parceiras (peça 20, p. 12).

146. No que tange à capacitação de gestores, um dos objetivos elencados no art. 3º do decreto que instituiu a Rede, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.12), que 'não foi realizado evento específico acerca dos eixos de atuação e objetivos voltado exclusivamente para servidores públicos'.

147. A sensibilização e a capacitação dos gestores são essenciais para instituir a perspectiva de gênero em órgãos setoriais, favorecendo a transversalidade da gestão da política pública de igualdade de gênero e a consequente responsabilidade compartilhada.

148. No âmbito do PNPM, a temática de conscientização e estratégia com múltiplas partes interessadas é tratada no capítulo sobre Gestão e Monitoramento PNPM, cuja responsabilidade pelas ações recai, por exemplo, sobre a SNPM e o MP. Nesse documento, são apresentadas três linhas de ação<sup>viii</sup> que se relacionam à disseminação de informações sobre a temática de gênero e à ampliação da participação do controle social, as quais vão ao encontro da estratégia da RBM

149. De acordo com o Espelho do Monitoramento do Programa 2016, em relação à análise situacional do Objetivo 0936<sup>ix</sup>, foi criado o Programa Mulheres do Brasil com o objetivo de promover o diálogo com a sociedade civil, por meio de dois encontros regionais acerca de boas práticas, ações e projetos em andamento. Em relação à análise da Meta 04C6<sup>x</sup>, foram realizadas Oficinas de Capacitação no Instrumento de Monitoramento e Acompanhamento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) e do PNPM, bem como reuniões no Departamento Penitenciário.

150. Ainda que seja importante a realização de oficinas no âmbito da RBM, isoladamente apreciada, essas ações são insuficientes para promover amplamente a formação de parcerias. Ademais, em razão do atraso na

publicação do regimento interno do Comitê-Executivo da RBM, ainda não houve envolvimento dos demais órgãos que compõem o referido Comitê, nem foi estabelecida uma estratégia estruturada, por exemplo, sobre comunicação com as partes interessadas, cujo plano de comunicação será desenvolvido pelo Comitê de Comunicação e Cultura da RBM.

151. Deve-se considerar, ainda, a competência do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM para ‘promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais’, como dispõe o inciso IV do art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, e para ‘apoiar a sensibilização e capacitação de servidores/as públicos federais na temática de gênero’, de acordo com o inciso VII do art. 3º do Anexo da Portaria 62, de 24 de setembro de 2008, que altera o regimento interno do Comitê.

152. É de se considerar que a estratégia de conscientização, quando elaborada pela SNPM, seja realizada com concordância do atualmente inativo Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM a fim de garantir que as ações constantes no plano corroborem para o alcance da Agenda 2030, evitando-se, por exemplo, lacunas ou sobreposições entre esses institutos.

153. Em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), com o apoio do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou de quem vier a substituí-lo, da Rede Brasil Mulher, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que - em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas - estructure e encaminhe ao TCU estratégia para ampliar informações da temática de gênero nas políticas públicas, bem como da participação do controle social.

#### **Identificação das necessidades, recursos e capacidades necessários para implementação do ODS**

**O governo brasileiro não estimou os recursos e capacidades que seriam necessários para implementar o ODS 5, não realizou um diagnóstico dos recursos de que o país dispunha, nem verificou quais recursos e capacidades considerados necessários à implementação do ODS 5 estavam na esfera de gestão do órgão gestor de políticas para mulheres.**

154. Além de não determinar quais recursos e capacidades seriam necessários para o atingimento do ODS 5, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres não logrou organizar sua estrutura de forma a potencializar os resultados desses recursos e capacidades bem como agregar ainda mais vantagem ao cumprimento do ODS 5.

155. A falta de identificação e mobilização das capacidades necessárias para implementar a Agenda 2030 vai de encontro ao compromisso assumido, segundo o qual ‘Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda através de uma Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, (...) com a colaboração de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas’ (A/RES/70/1/Preâmbulo) (peça 53, p. 2).

156. Deve-se ressaltar que esta análise se concentrou na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão coordenador da política para as mulheres e meninas, tendo como enfoque Visão Baseada em Riscos (VBR), cujos detalhes da metodologia estão no Apêndice E (item 8.5).

157. De acordo com a VBR, o desempenho da organização pode ser explicado pelo modo como lida com seus recursos e capacidades, tais como: agilidade nos processos, estrutura física, capacidade financeira, pessoal, tecnologia e aprendizagem organizacional; e recursos e capacidades que além de criar valor são raros e difíceis de imitar: identificação com a clientela, marca consolidada e exclusividade.

#### **Agilidade nos Processos**

158. De acordo com o Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 1), em 2017, quando foi transferida da SNPM para Segov a competência sobre políticas para as mulheres, a área da SNPM responsável pelas atividades-meio foi extinta, e as atribuições correspondentes não foram absorvidas pela Segov, fragilizando os processos.

159. Essa mudança prejudicou a gestão do orçamento, dos recursos humanos e da logística, dificultando o desenvolvimento das atividades finalísticas do órgão. Ou seja, a perda da área meio ocasionou a lentidão dos processos.

#### **Estrutura Física**

160. Até início da vigência do Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018, em que transferiu a SNPM da Segov para o Ministério dos Direitos Humanos, essa Secretaria estava instalada no Centro Cultural Banco do Brasil.

#### **Capacidade financeira**

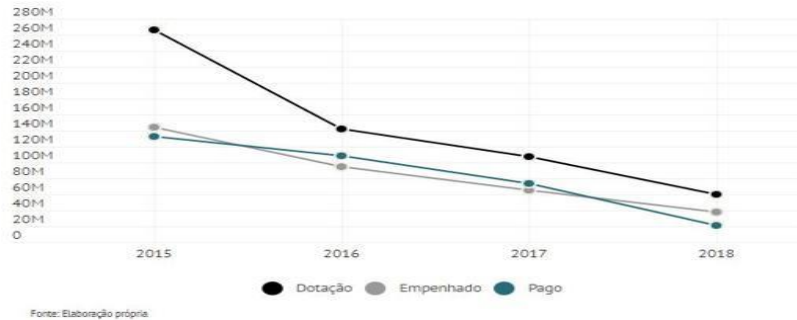
161. Houve redução da dotação orçamentária do órgão de 80%, desde a aprovação da Agenda 2030 em 2015, como se contata na Tabela 1 e figura 10, a seguir.

Tabela 1 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018

Exercício	Dotação (R\$)	Varição em relação a 2015 (%)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
2015	266.413.888	0	144.293.070	132.956.111
2016	141.925.586	-47	95.143.465	108.660.440
2017	107.097.301	-60	64.910.382	73.224.943
2018	60.021.405	-77	38.234.574	21.158.998

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria Nacional de Política para Mulheres (página 24, p. 9-28).

Figura 10 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018



162. Comparando as execuções orçamentárias das ações finalísticas da SNPM, mais especificamente as ações do Programa 2016 (Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência), conforme a Tabela 2, verifica-se que a Ação 218B: Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, iniciada em 2018, agregou outras ações, como a Ação 210A: Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres, a Ação 210B: Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, a Ação 8831: Ligue 180 e a Ação 8843: Incentivo às Políticas de Autonomia das Mulheres.

163. Todas essas ações tiveram a sua execução reduzida, de acordo com a Tabela 2 abaixo, com destaque, em termos de materialidade e relevância, para a Ação 14XS: Construção das Casas da Mulher Brasileira, que teve a sua dotação reduzida de R\$ 78,5 milhões em 2015 para R\$ 1,75 milhões em 2018, o que equivale a um decréscimo de 98%.

164. Quando se avalia a totalidade dos gastos realizados, observa-se que houve redução de 80% nas dotações orçamentárias entre 2015 e 2018, reduzindo-se de uma dotação de R\$ 239 milhões em 2015 para R\$ 47,5 milhões em 2018. Reduções similares ocorreram nos valores empenhados e pagos, que sofreram redução de 71% e 76% respectivamente.

165. Todos esses decréscimos de gastos finalísticos ocorreram, ou se acentuaram, depois do início da Agenda 2030, demonstrando que a inserção da temática de gênero na mencionada agenda não representou estímulo suficiente para que a política de gênero fosse contemplada com aumento de recursos orçamentários.

Tabela 2 - Programa 2016 - Ações Orçamentárias

Ação	Natureza	2015	2016	2017	2018	Variação percentual até 2018
14X5 - Construção das Casas da Mulher Brasileira	Dotação	78.500.000,00	8.656.826,00	16.425.095,00	1.750.000,00	-98%
	Empenhado	47.173.276,42	1.153.343,13	1.473.059,60	1.325.753,00	-97%
	Pago	27.679.750,62	15.603.289,28	0	1.325.753,00	-95%
210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	Dotação	63.000.166,00	16.134.525,00	14.236.385,00	0	-100%
	Empenhado	5.291.047,96	9.145.729,56	4.544.954,36	0	-100%
	Pago	10.463.238,98	6.450.522,27	3.430.554,04	1.136.595,50	-89%
210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	Dotação	62.855.701,00	42.866.748,00	16.639.616,00	0	-100%
	Empenhado	42.614.929,20	22.133.275,04	4.660.036,46	0	-100%
	Pago	34.717.100,94	20.871.285,08	18.496.608,73	195.684,13	-99%
2188 - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Dotação	0	0	0	45.823.377,00	Ação nova
	Empenhado	0	0	0	33.514.884,12	Ação nova
	Pago	0	0	0	11.624.309,59	Ação nova
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Dotação	8.000.000,00	5.434.788,00	4.894.438,00	0	-100%
	Empenhado	6.000.000,00	300.000,00	3.999.998,00	0	-100%
	Pago	120.704,87	5.891.762,47	227.821,23	3.038.086,58	2400%
8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	Dotação	13.414.486,00	31.877.627,00	36.179.688,00	0	-100%
	Empenhado	13.414.470,21	31.827.627,00	35.879.688,00	0	-100%
	Pago	18.897.739,96	28.859.245,77	31.981.460,55	7.159.517,98	-62%
8843 - Incentivo às Políticas de Autonomia das Mulheres	Dotação	13.500.397,00	11.509.711,00	5.338.887,00	0	-100%
	Empenhado	5.549.801,94	5.273.213,74	1.156.811,22	0	-100%
	Pago	10.676.966,27	5.117.318,29	3.716.332,96	476.962,20	-96%
TOTAL ANUAL	Ano	2015	2016	2017	2018	Variação percentual até 2018
	Dotação	239.270.750	116.480.225	93.714.109	47.573.377	-80%
	Empenhado	120.043.525	69.833.188	51.714.547	34.840.637	-71%
	Pago	105.350.792	82.856.951	58.341.777	24.956.909	-76%

Fonte: Tesouro Gerencial realizada (27/01/2018)

**Pessoal**

166. Em relação à estrutura de recursos humanos da SNPM, constatou-se redução de 42,3% do seu quadro de pessoal em relação a 2015, ano da assinatura da Agenda 2030 (peça 49, p. 10).

Tabela 3 - Redução do quadro de servidores do SNPM

Exercício	Quantidade Média de Servidores	Corte em Relação a 2015 (%)
2015	156	0%
2016	132	15,40%
2017	102	34,60%
2018	90	42,30%

Fonte: SNPM (peça 49)

167. Deve-se observar também que a estrutura de recursos humanos é formada predominantemente por servidores sem vínculo efetivo, como demonstra a Tabela 4 abaixo.

168. No tocante à capacidade de formulação e de gestão de políticas públicas, a SNPM apresenta dezesseis Analistas Técnicos de Política Social (ATPS), sendo que cinco deles foram cedidos a outros órgãos ou entidades.

Tabela 4 - Comparativo servidores efetivos x total de servidores

Exercício	Média de Servidores do Órgão	Média de Servidores Efetivos	Relação entre Efetivos e o Total de Servidores (%)
2013	161	16	10%
2014	156	16	10%
2015	156	14	9%
2016	132	10	8%
2017	102	9	9%
2018	90	10	11%

Fonte: SNPM (peça 49)

169. Ocorre que, mesmo com as mudanças estruturais a que a SNPM foi submetida nos últimos anos, as suas atribuições não foram alteradas, precipuamente aquelas de formulação, coordenação e definição de diretrizes e articulação das políticas para as mulheres.

170. Em decorrência das mudanças mencionadas acima e da rotatividade do quadro dos servidores sem vínculo efetivo, houve elevação no volume de trabalho desempenhado pelos servidores da SNPM na execução de suas atribuições.

#### Tecnologia

171. Como exemplo do uso de recursos tecnológicos no desenvolvimento das ações da SNPM, cita-se a Central de Atendimento à Mulher, instituída pela Lei 13.024, de 3 de setembro de 2014, o 'Ligue 180', que em 2018 representa 66% da dotação do Programa 2016, como apresentado na Tabela 5 abaixo.

Tabela 5 - Dotação orçamentária do Ligue 180

Exercício	Pagamentos realizados no Programa 2016	Pagamentos realizados no "Ligue 180"	Relação entre pagamentos Ligue 180 / Programa 2016
2016	R\$ 82.856.951,00	R\$ 28.643.413,00	34%
2017	R\$ 58.341.777,00	R\$ 28.768.759,00	49%
2018	R\$ 24.956.909,00	R\$ 16.612.315,00	66%

Fonte: Siop

172. Esse serviço de utilidade pública de âmbito nacional, gratuito e confidencial, tem por objetivo receber denúncias, esclarecer dúvidas e encaminhar vítimas de violência aos equipamentos da rede especializada de atendimento às mulheres em situação de violência.

173. Constatou-se, entretanto, insuficiência de planejamento da demanda pelo serviço com a contratação da empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda. (Contrato 17/2014, celebrado em 20/2/2015).

174. De acordo com Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 2), o contrato em vigor prevê 27.000 HPA (vinte e sete mil horas de posição de atendimento) e 100.000 (cem mil) ligações diárias. Ainda que exista margem para majorar o objeto em 25%, nos termos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, não existe demanda reprimida, tampouco estudos ou estratégias de financiamento dos serviços prestados.

175. Para corroborar a fragilidade no planejamento, cita-se a auditoria realizada, em março, pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR) especificamente nesse contrato (peça 50), que constatou o superdimensionamento do objeto contratual, uma vez que a média mensal de execução contratual tem sido de 14.000 (catorze mil) ligações diárias e de 10.000 HPA (dez mil horas de posição de atendimento).

176. Deve-se ressaltar que a inflexibilidade de mudanças contratuais, além de implicar desperdício de recursos orçamentários, mantém elevado o comprometimento orçamentário do 'Ligue 180' em relação ao total do Programa 2016, o que acaba por inviabilizar outras ações da política por causa de um contrato subutilizado.

177. De acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 4), deve ser destacada a iniciativa do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero da SNPM acerca da adaptação da ferramenta Data Seppir à realidade do órgão, resultando no Data SPM. Esse sistema buscou integrar indicadores socioeconômicos e de políticas públicas, com uma interface interna e outra de uso externo.

178. Embora o sistema tenha sido concluído em 2015, as mudanças ocorridas desde então ensejaram a sua desatualização do ponto de vista tecnológico. A SNPM acrescentou que não possui condições técnicas, financeiras e estruturais para gerir e atualizar o sistema em razão das dificuldades estruturais apresentadas pelo observatório (peça 37, p. 5).

#### Marca consolidada e identificação com a clientela

179. A perda de status de ministério da SNPM e a sua subordinação a ministérios que, em regra, não guardam qualquer afinidade com a temática de gênero, implica a redução da capacidade da Secretaria na formulação, coordenação, definição de diretrizes e articulação de políticas públicas de forma transversal.

180. Essas alterações administrativas constantes nos últimos anos contribuem para desgastar sua imagem bem como causar insegurança e perda de confiança da sociedade, em especial das beneficiárias.

**Exclusividade**

181. As mudanças estruturais recorrentes dificultam a atuação da SNPM como órgão articulador, em especial pela perda de status de ministério, dificultando o avanço ‘de contribuições efetivas para consolidação das políticas públicas de gênero, destacando a efetiva transversalidade de gênero nas políticas interministeriais’ (PNPM 2013-2015).

**Aprendizagem organizacional**
**Deficiência no planejamento e monitoramento**

182. Em resposta ao questionamento realizado sobre os equipamentos da rede especializada de atendimento às mulheres em situação de violência, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 24, p.4), afirma que desde 2013 há priorização das ações do ‘Programa Mulher: Viver sem violência’, instituído pelo Decreto 8.086, de 30 de agosto de 2013, em especial: criação da Casa da Mulher Brasileira; ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); organização e humanização do atendimento às vítimas de violência Sexual e implantação das unidades móveis de atendimento às mulheres do campo e da floresta.

183. No que se refere à Construção da Casa da Mulher Brasileira, ainda que tenha estabelecida a meta (04BQ) ‘Construir e implementar a Casa da Mulher Brasileira em 25 capitais brasileiras’ no PPA 2016-2019, até o momento, há apenas três Casas da Mulher Brasileira em funcionamento, nas cidades de Campo Grande-MS e Curitiba-PR e São Luís – MA.

184. SNPM ressalta que os custos para a construção e aquisição de equipamentos da Casa da Mulher Brasileira são de aproximadamente R\$ 10.800.000,00, sendo que sua manutenção varia a depender da localidade, e os custos de aquisição das unidades móveis é de cerca de R\$ 430.000,00.

185. Contudo, evidencia-se a morosidade na construção das Casas da Mulher Brasileira, acarretando à não execução orçamentária sobretudo em decorrências as recorrentes mudanças com as alterações na estrutura do governo federal, conforme abordado item 2.2 (Desafios da política de gênero & Secretaria Nacional de Política para as Mulheres).

Tabela 6 - Casa da Mulher Brasileira

Casa da Mulher Brasileira			
Exercício	Dotação	Empenhado	Pago
2016	R\$ 8.656.826,00	R\$ 1.153.343,13	R\$ 1.153.343,13
2017	R\$ 16.425.095,00	R\$ 1.473.059,00	R\$ 0,00
2018	R\$ 1.750.000,00	R\$ 1.325.753,63	R\$ 1.325.753,63

Fonte: Siop

186. Como exemplo do desconhecimento dos recursos disponíveis, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p.2), não sabe informar qual a capacidade de atendimento de mulheres vítimas de violência (oferta de serviços) pela rede especializada de combate à violência contra as mulheres, tampouco realizou diagnóstico de demanda pelos serviços a serem ofertados, mesmo a Casa da Mulher Brasileira, considerada prioritária pela SNPM.

187. Acrescenta que não houve estudos referentes à ampliação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, tampouco para estabelecer os custos para criação de outros serviços especializados, ademais dos mencionados anteriormente (peça 24, p.7). Uma das implicações de não se precisar a demanda por esses serviços, pode ser a redução da oferta e não sua expansão.

188. No tocante ao atendimento de vítimas de violência pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), a SNPM não soube precisar as informações questionadas no Ofício 2/47/TCU/SecexPrevidência (peça 16, p. 5-6), dado que estão sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, limitando-se a informar o quantitativo de 2.531 CREAS, em 2016.

189. Constata-se o desconhecimento da oferta e demanda dos próprios equipamentos ou de órgãos corresponsáveis pelos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse desconhecimento afeta a atuação da SNPM, mormente como coordenadora da política para as mulheres e meninas, afetando sua capacidade de articulação com outros órgãos e a organização dos trabalhos de acompanhamento e avaliação dos resultados, como estabelece o PNPM (2013-2015).

190. Diante dessa incapacidade operacional para potencializar os recursos e capacidades a política pública para as mulheres e meninas, enseja o aumento do risco de que não sejam alcançadas as metas propostas na Agenda 2030.

**A Rede Brasil Mulher como iniciativa incipiente de se definir com partes interessadas os recursos e capacidades necessários à implementação do ODS 5**

191. Em que pese as limitações analisadas acima, a incipiente instituição da Rede Brasil Mulher, é uma iniciativa de atuação em rede, de maneira participativa que poderá ser utilizada na identificação dos recursos e capacidades necessários para o alcance da Agenda 2030.

192. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Brasília, 2014) destaca:

Na rede de políticas públicas, há a dependência mútua entre os diversos atores envolvidos em uma finalidade comum, haja vista que, isoladamente, não conseguem alcançar seus objetivos sem a participação dos demais participantes. A cooperação entre atores, desse modo, torna-se questão central para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (HILL e HUPE, 2002).

193. De acordo com incisos III e IV do art. 8º do Decreto 9.233, de 6 de dezembro de 2017, cabe ao Comitê-Executivo da RBM deliberar sobre propostas de acordo de cooperação a ser firmado pela Rede Brasil Mulher com órgãos e entidades do setor público e privado, devendo também monitorar e avaliar a implementação dos acordos de cooperação técnica.

194. Contudo, há uma limitação de atuação no que tange aos organismos internacionais, organizações da sociedade civil e as entidades empresárias: o que implica a necessidade de ingerência da RBM na definição de todos e recursos e capacidades necessários para o alcance das metas estabelecidas na Agenda 2030.

195. Há de se destacar a participação social ‘traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública’, como mencionado no Referencial (TCU, Brasília, 2014).

196. Pode-se destacar como a principal causa pela debilidade da SNPM em exercer suas atribuições de formulação, coordenação, definição de diretrizes e articulação das políticas para mulheres e meninas, as sucessivas mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos.

197. Dessa não priorização da temática de gênero, acarretou, no âmbito da SNPM, a perda da área-meio, a redução e a fragilização do quadro de pessoal, redução da dotação orçamentária, devido também à crise econômica e fiscal do país.

198. Como consequência, evidenciou-se que no âmbito da SNPM, não foram realizados estudos a respeito dos recursos e capacidades, do que deveria ser adaptado ou melhorado com vistas ao atendimento dos objetivos da Agenda 2030, notadamente quanto a:

- não identificação dos recursos e capacidades em vista da necessidade da implementação do ODS 5;
- não diagnosticou a oferta, bem como a demanda por serviços de atendimento às mulheres em situação de violência;
- não identificou as ações de gênero realizadas por outros órgãos, entidades ou pela sociedade, nem avaliou a sua capacidade para organizar essas ações e consolidar seus resultados, especificamente nos atendimentos dos CREAS;
- não identificou as ações promotoras ou difusoras da igualdade de gênero existentes no setor privado da economia e na sociedade em geral;
- não ouviu a sociedade e demais partes interessadas nas políticas de gênero, com o intuito de identificar recursos e capacidades necessários para a implementação do ODS.

199. Em decorrência da falta de planejamento, o contrato realizado pela SNPM para o ‘Ligue 180’ acarretou em 86% de ociosidade na capacidade diária de ligações e em 62% de ociosidade nas HPAs.

200. Diante disso, aumentam-se os riscos de que o Brasil não cumpra as metas definidas na Agenda 2030 em relação a política para as mulheres e meninas, propõe-se:

a) Determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou quem vier a substituí-lo, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), bem como da Casa Civil da Presidência da República, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata dos Meios de Implementação da Agenda 2030 - em relação à identificação e à garantia dos recursos e capacidades necessários para levar a cabo o ODS 5 - presente e encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, medidas no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030, estimando, quando possível:

a.1) O nível de demanda dos serviços e das políticas públicas necessárias, e sua distribuição no território nacional, relativas à garantia dos direitos das mulheres e à diminuição da desigualdade entre homens e mulheres;

a.2) Os recursos e capacidades para implementação da política, com base na demanda estimada no item anterior;

a.3) O volume de recursos necessários para que a estrutura de Governança existente exerça a implementação e o desenvolvimento da política (Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Rede Brasil Mulher, dentre outros

**A Secretaria Nacional de Política para as Mulheres não implementou medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, nem implementou controles internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5.**

Gestão de riscos de recursos e capacidades da implementação do ODS 5

201. Considerando a análise realizada anteriormente no processo de identificação dos recursos e capacidades necessários para implementação da Agenda 2030, o processo de gestão de riscos engloba aspectos tanto no âmbito institucional quanto da política pública que concorre para o atingimento das metas estabelecidas na Agenda 2030, bem como a definição de ações adotadas com vistas a promover mitigação dos riscos identificados.

202. Nesse sentido, de acordo como Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Brasília 2014), ‘a gestão de riscos se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos.’

203. Em resposta aos questionamentos referentes a medidas relacionadas à sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, de recursos e capacidades, bem como controles internos da gestão dos programas, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24), informou que a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controle pela Portaria 64, de 29 de agosto de 2017.

204. A instituição do referido Comitê foi uma resposta à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016. Como a SNPM compunha a estrutura básica da Segov, essa Secretaria esclareceu que ‘as recomendações constantes na IN MP/CGU/2016 seriam desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Gestão de Riscos, que compõe a segunda linha de defesa da gestão da Segov no âmbito da Política de Gestão de Riscos da Secretaria’ (peça 24, p. 2). Contudo, de acordo com a SNPM, não houve reuniões do Comitê desde a sua instituição em agosto de 2017 (peça 24, p. 3).

205. Ocorre que, a partir da recente reestruturação administrativa do governo federal, estabelecida pelo Decreto 9.417 de 20 de junho de 2018, a SNPM e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher passaram a compor a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos (MDH).

206. Em vista disso, de acordo com o Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 3), serão realizadas tratativas para que a SNPM passe a compor o Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles do MDH, instituído pela Portaria 170, de 16 de março de 2018.

207. Esclarece-se inicialmente que o art. 1º da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 determina, aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, a adoção de medidas para sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, não se tratando assim de poder discricionário do gestor.

208. Considerando a subordinação da SNPM ao Ministério dos Direitos Humanos, a competência para sistematização é do chefe máximo do MDH, apoiado pelo seu controle interno, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU 1/2016<sup>xi</sup>. Para cada risco mapeado e avaliado deve ser associado um gestor de risco, agente formalmente identificado.

209. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU apresenta dentre as boas práticas relacionadas à gestão de riscos, as seguintes:

- Comunicação prévia, aos responsáveis pela implementação, sobre os principais riscos identificados (ANAO, 2006);
- Definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política;
- Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política (COSO, 2013; BRASIL, 2013)



210. Por fim, deve-se destacar a recomendação do TCU à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e à Controladoria-Geral da União, prolatada no Item 9.1.1 do Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, para a adoção de medidas a fim de sistematizar processos de gerenciamento de riscos, controles e governança.

211. Essa recomendação foi reforçada pelo Item 9.4 do Acórdão 709/2018-TCU-Plenário, para que a CGU submeta ao Comitê Interministerial de Governança (GIG) proposta de aprimoramento dos mecanismos para a prevenção e gestão de riscos de forma integrada, com o objetivo de identificar e gerir riscos transversais entre políticas públicas, a exemplo de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, entre outros.

212. Uma das causas que prejudicam a adoção de medidas de sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança no âmbito da SNPM, decorre da série de mudanças estruturais pelas quais passou a SNPM nos últimos anos, com a consequente redução da área-meio e redução e fragilização do quadro de pessoal.

213. Como efeito da ausência de medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos e implementar controles internos, além de impactos nas ações de responsabilidade da SNPM como coordenadora de políticas públicas para as mulheres e meninas, pode ocorrer a fragilização da eficácia das políticas públicas, ameaçando as metas estabelecidas na Agenda 2030.

214. À face do exposto, propõe-se:

a) Recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou de quem vier a substituí-lo, que estabeleçam as medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, bem como para implementar controles internos da gestão do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, com fundamento nos artigos 6º a 11, 17 a 20 da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 combinado com os artigos 17 e 18 do Decreto 9.203/2017;

b) Recomendar ao Comitê e Articulação e Monitoramento do PNPM e ao Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM) que apresentem diretrizes para que os órgãos do Poder Executivo Federal estabeleçam medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades, bem como implementação de controle interno dos programas sob sua responsabilidade, relacionados à política de gênero.

#### **Mecanismos para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5**

#### **Indefinição de estratégias específicas para identificar os responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas.**

215. No que tange à Secretaria Executiva da CNODS, por meio do Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43, p.10), a Segov informou que ainda não foram definidas estratégias específicas para identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios e progresso das políticas públicas em vigor no Brasil.

216. Contudo, em relação à divulgação de relatórios, observou-se que os responsáveis pela elaboração do Relatório Nacional Voluntário foram a Secretaria de Governo da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com supervisão da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

217. No âmbito da SNPM, a responsabilidade pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios e progresso das políticas públicas é afetada pelas mudanças administrativas ocorridas nessa Secretaria, pela paralisação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, bem como pela incipiência da atuação da Rede Brasil Mulher como estratégia de implementação da Agenda 2030.

Identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas no âmbito da Comissão Nacional para ODS

218. Deve-se destacar que a Secretaria Executiva do CNODS considera que a responsabilidade pela implementação da Agenda 2030 no Brasil (peça 43, p.3) é compartilhada entre governo e sociedade civil.

219. Nessa visão, o conceito de implementação se estende também para as funções de monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios. Complementa, com o entendimento de que os ODS são indivisíveis e precisam ser integrados, devendo ser tratados no seu conjunto, em abordagem transversal e matricial. A estratégia para identificação dos responsáveis pelo ODS 5 seguirá o mesmo processo que os demais objetivos da Agenda 2030.

220. Para futuros **relatórios nacionais voluntários**, (RNV), destaca-se a recomendação exarada à CNODS no item 9.1.4 do Acórdão 709/2018 – TCU – Plenário, com vistas a estabelecer processo de elaboração dos

futuros relatórios do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.

221. Questionada sobre a elaboração de avaliação dentro da lógica de ciclo de revisão (*review cycle*), a Segov entende que os resultados do **Relatório Bial dos ODS** elaborado (produto E.5.4.2) poderão subsidiar ajustes no processo de implementação da Agenda.

222. Após a confecção desse relatório, elaborado pela Secretaria de Governo da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com supervisão da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, será comunicado ‘aos gestores de políticas os diagnósticos produzidos ou emanar sugestões para correções do rumo de políticas públicas do País, com vistas ao alcance dos ODS’ (peça 43, p.10).

Identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas no âmbito da SNPM

223. A competência de avaliar e monitorar as políticas de gênero no âmbito do PNPM é da SNPM, conforme constata-se no seu regimento interno, com apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. De acordo com o art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, que institui o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, esse Comitê detém atribuição para, dentre outras, acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM e elaborar relatório anual das ações do plano.

224. Esse controle é reforçado pelo envio à Câmara Técnica de Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres da Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) do relatório anual para o controle social. A CNDM possui 55% de representantes da sociedade civil, como institui o art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008.

225. Como mencionado anteriormente na seção que trata de ‘Avaliação das Estruturas de Integração horizontal do governo: sobre a articulação no Nível do Plano Nacional de Política para as Mulheres e Meninas’, será convocado o Comitê para análise e discussão da proposta de novo PNPM que será elaborado pelo grupo de trabalho.

226. Como causa basilar para a paralisia do processo de monitoramento no âmbito do PNPM, deve-se citar as recorrentes mudanças administrativas a que submete a SNPM, acarretando enfraquecimento de sua estrutura o que dificultam o exercício de suas atribuições. Outras causas que poder-se-iam ser decorrentes da primeira são a inatividade do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, e não instituição do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher, como estratégia de implementação e de avaliação, monitoramento e divulgação de relatórios da Agenda 2030.

227. Em vista disso, propõe-se determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), com o apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher que, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata do Seguimento e Exame da Agenda 2030 - em relação ao estabelecimento de mecanismos e a definição de atores para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5 - formule e encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, medidas que permitam, de forma efetiva, o monitoramento, a avaliação e a elaboração dos relatórios de avanços, com vistas a contribuir com informações para a elaboração do relatório anual das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), bem como para os planos de ação e para os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher (RBM).

**Inoperância dos mecanismos de articulação: Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e Comitê-Executivo da RBM com vistas a monitorar, avaliar e relatar a política pública para as mulheres e meninas**

228. Destaca-se inicialmente que a competência de elaborar a metodologia de monitoramento do PNPM recai sob a responsabilidade do Comitê de Articulação e Monitoramento, de acordo com o inciso I do art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2015.

229. Em resposta a questionamento desta unidade técnica, e considerando a inatividade do Comitê, a SNPM informou, por meio do Ofício nº 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p.2), que o processo de monitoramento envolverá o Comitê de Articulação e Monitoramento, bem como o Conselho Nacional dos Direitos para Mulheres o que envolveria as diferentes partes interessadas.

230. Ante a essa resposta, pode-se inferir que não há metodologia estabelecida para monitorar, avaliar e relatar as ações constantes no PNPM.

231. No âmbito do governo federal, um dos instrumentos de gestão utilizados no processo de monitoramento e avaliação foi o Sistema Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM). A participação dos ministérios e secretarias responsáveis pelas ações do PNPM ocorreu após sua instituição, uma vez que deveriam preencher anualmente os resultados da execução física e financeira de cada ação constante no plano.

232. Com a instituição da Rede Brasil Mulher, a competência para monitorar, avaliar a implementação dos planos de ação e acordos de cooperação técnica, bem como consolidar relatório semestral das informações sobre os resultados objetivos, será do seu Comitê-Executivo, por força do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017.

233. Deve-se ressaltar o risco de haver sobreposição, lacuna ou duplicidades nas atividades relacionadas a esse processo, ainda que haja diferença de amplitude de atuação entre o Comitê de Avaliação e Monitoramento do PNPM – que se preocupa exclusivamente com a ação pública - e o Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher – que trata, além da ação pública, com a ação dos entes privados.

234. Risco esse que poder-se-á ser mitigado se houver coincidência entre os representantes do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher e do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, uma vez que os órgãos setoriais da RBM integram o segundo.

**No estabelecimento de indicadores nacionais da Agenda 2030, a participação de outros níveis da federação (estados e municípios) e entes privados apenas ocorrerá no âmbito da Comissão Nacional dos ODS (CNODS), em que entes subnacionais e entes privados possuem representação.**

235. Em relação ao processo de indicadores nacionais (produto 3.5.1 do Plano de Ação da CNODS), de acordo com Ofício IBGE/PR 332 (peça 52) houve sessões temáticas no ‘III Encontro de Produtores de Informação Visando à Agenda 2030’.

236. Considerando o processo de adequação das metas ODS à realidade Brasileira, como parte do processo de monitoramento e avaliação dos ODS, constatou-se que a SNPM participou do processo de Adequação das Metas ODS (peça 78), na Oficina Governamental de Adequação das Metas ODS.

237. Os demais entes subnacionais e os entes privados, por sua vez, não participaram dessa primeira etapa técnica, em que órgãos federais e o Programa das Nações Unidas (PNUD) formularam proposta de adequação das metas globais à realidade nacional. A participação de representantes de governos subnacionais e da sociedade civil ocorrerá em etapa subsequente de consulta pública e por meio da participação na Comissão Nacional do ODS, quando as propostas serão submetidas para aprovação.

238. Em relação ao desenho, de forma participativa, do processo de monitoramento, avaliação e relatório da política para as mulheres e meninas, a proposta de encaminhamento foi estabelecida no item 3.3.1 que trata de identificação de atores responsáveis pelo processo.

**Indefinição de indicadores de desempenho linhas de base e marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso do ODS 5**

239. Dado o fato de o processo de adequação das metas globais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável à realidade brasileira, no âmbito da Agenda 2030, ainda estar em curso, sendo que o documento foi entregue à Comissão Nacional para os ODS em 31/7/2018, para que posteriormente fosse submetido à consulta pública, ainda não foram definidos os indicadores de desempenho, as linhas de base e os marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso da Agenda 2030, nem consequentemente dos ODS 5.

240. Após finalizar o processo de adequação das metas, como esclareceu o IBGE, no Ofício IBGE/396 (peça 98), serão discutidos e definidos indicadores nacionais, sendo possível a produção de mais indicadores que completarão um quadro mais abrangente das questões de gênero no Brasil. Ambas etapas são condições necessárias para o estabelecimento dessas subsequentes etapas de avaliação e monitoramento.

241. Destaca-se também que quanto ao produto E3.1.2 (‘Diagnóstico/Relatório Linha de Base...’), o IPEA solicitará a CNODS a postergação de sua entrega para dezembro de 2018, tendo em vista a dependência desse produto da conclusão do processo de adaptação dos indicadores globais, conforme (peça 54).

242. Em relação à temática de gênero, existe também o risco de o processo de adequação de metas gerar:

- maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030;
- indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar;
- indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área.

243. Um grande desafio da Agenda 2030 é o de gerar Sistema de Metas e Indicadores que consiga ao mesmo tempo capturar da melhor forma possível a complexidade das questões de desenvolvimento sustentável objeto da estratégia e ser conciso, fácil de entender e que possa ser utilizado para orientar a política pública.

244. Os objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM), apesar de terem sido criticados por negligenciar importantes tópicos relacionados ao desenvolvimento sustentável, tiveram como uma de suas virtudes o seu poder de concisão, sendo capazes de atrair os países para o alcance de poucos e relevantes objetivos ligados ao desenvolvimento sustentável das nações: os ODM possuíam oito objetivos e um total de 21 metas.

245. A Agenda 2030, por sua vez, decidiu aumentar o número de objetivos para dezessete, com um total de 169 metas, apenas em nível global, sendo esse número elevado para 175 pela proposta de adequação de metas realizadas pelo governo federal e coordenadas pelo IPEA. Esse aumento expressivo de objetivos e metas levou a que o processo de definição de indicadores se tornasse muito mais complexo.

246. Para o caso brasileiro, deve se destacar que o processo de definição ainda se encontra em curso, dada a complexidade de viabilizar-se um conjunto de mais de duzentos indicadores, no nível mais desagregado possível, e que meçam da maneira mais apropriada as metas da Agenda.

**Definição de linha de base e marcos intermediários dos indicadores da Agenda 2030**

247. Deve-se destacar que, segundo o Referencial para a Avaliação de Políticas Públicas do TCU, no tópico que trata das dimensões de governança – Monitoramento e Avaliação – é essencial a identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política. Por sua vez, no tópico que trata da dimensão de governança - Planejamento – se explicita a necessidade de se definir o estágio de referência inicial, ou seja, da linha de base (ou ‘marco zero’) que servirá de subsídio para a avaliação de resultado da intervenção pública.

248. Além da linha de base, para o acompanhamento do desempenho das metas e indicadores da Agenda 2030, faz-se necessária a definição de marcos intermediários para monitorar, avaliar e relatar o progresso dos objetivos de toda a Agenda. Como previsível, a indefinição sobre os indicadores impossibilitou a elaboração da mencionada linha de base e dos respectivos marcos intermediários.

249. A indefinição a respeito dos indicadores também impede que o sistema de monitoramento e avaliação (SMA) entre em operação. Para que o SMA seja operacional, necessita-se: i) definição sobre quais serão as métricas ou variáveis que serão empregadas como indicadores; ii) avaliação do marco inicial (linha de base) dos problemas que serão atacados pelas políticas públicas; ii) marcos intermediários e finalísticos, que descrevam a previsão de caminho e onde se quer chegar com a política.

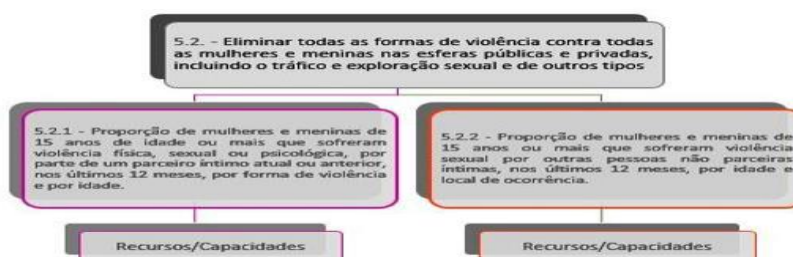
250. Para que um SMA seja relevante para um determinado grupo de políticas, como as políticas de gênero, faz-se necessário que em seu desenho sejam respeitados alguns requisitos de natureza técnica. O primeiro passo desse requisito é que as metas e indicadores sejam formulados para refletir aspectos fundamentais das políticas e programas que serão objeto de avaliação e monitoramento.

251. O conhecimento sobre a política é fundamental para a definição e identificação do estado atual da política ou de sua linha de base. Também é relevante o conhecimento da política para aferir os recursos e capacidades que são necessários para o alcance das metas intermediárias e finalísticas estipuladas.

252. Tomando o exemplo das metas e indicadores globais sobre violência contra a mulher do ODS 5, conforme a Figura 11, observa-se que é necessário um bom conhecimento da política para definição da linha de base, dos marcos intermediários e do marco final que se pretende alcançar com indicadores como os 5.2.1 e 5.2.2<sup>xii</sup> apresentados. Saber o valor atual desses indicadores representa tarefa simples, caso os mesmos estejam sendo apurados por alguma base de dados: o que é mais complexo é procurar prever marcos intermediários e finalísticos factíveis para esses indicadores.

253. Para que sejam estabelecidos esses marcos é necessário que os formuladores/coordenadores das políticas de gênero tenham noção dos recursos e capacidades que estarão disponíveis para alcançar esses marcos.

Figura 11 – Exemplo de Metas e Indicadores do ODS 5



Risco de maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030

254. Em relação à temática de gênero, o processo de adequação de metas e de indicadores globais pode gerar maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030.

255. Tomando como exemplo novamente a meta global 5.2, apresentada na Figura 12, observa-se que a mesma estipula a eliminação de 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.

256. Por sua vez, para a medição da meta 5.2 foram sugeridos dois indicadores (5.2.1 e 5.2.2) que medem a proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo (5.2.1) ou por outras pessoas não parceiras íntimas (5.2.2): sendo que para o caso (5.2.1), o indicador ainda deve se desdobrar por tipo de violência e por idade; enquanto para o caso (5.2.2), o indicador deve se desdobrar por local de residência e por idade.

257. Observa-se que para medir a meta 5.2 foi sugerido dois indicadores que buscam entre outros objetivos medir: i) três tipos de violência (física, sexual e psicológica); ii) dois tipos de agressores (íntimo e não íntimo); iii) sendo esses dados desagregados por forma de violência, idade de vítima e local de ocorrência

258. Como se pode observar, os indicadores propostos são bastante complexos e em realidade representam mais de dois indicadores dado que devem ser desagregados por forma de violência, idade de vítima e local de ocorrência.

259. Apesar da complexidade dos indicadores (5.2.1 e 5.2.2), eles, como todos os indicadores, não são capazes de retratar todos os aspectos da meta 5.2 que eles pretendem retratar:

- por exemplo, os indicadores não retratam todas as formas de violência por que passam as mulheres, como é o caso da violência moral denunciada pelas vítimas de violência no serviço 180;
- outro exemplo, ficam de fora do indicador as violências cometidas contra meninas com menos de quinze anos de idade;
- um exemplo final, da limitação informacional desses indicadores, relaciona-se com o fato de se colocar no mesmo grupo tipos de violência de diferentes graus, tais como: ameaças e feminicídio.

260. As limitações apresentadas, em relação aos indicadores (5.2.1 e 5.2.2), não devem ser entendidas como uma crítica a esses indicadores, mas apenas uma exemplificação sobre o fato de que todos os indicadores, por melhor que sejam, são imperfeitos. A análise também demonstra que a meta global (5.2) apresenta um alto grau de complexidade para ser medida.

261. Passando para a nova meta (5.2), gerada pelo processo de adequação de metas e de indicadores globais, observa-se que a Meta 5.2 Brasil introduziu uma série de modificações que tornam a quantificação da nova meta ainda mais complexa.

Figura 12 – Complexificação da Meta 5.2 Brasil em Relação à Meta 5.2 Global

Meta 5.2 Global	Meta 5.2 Brasil
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.	Eliminar todas as formas de violência de gênero nas esferas públicas e privadas, destacando a violência sexual, o tráfico de pessoas e os homicídios, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas
Formas de violência contra todas as mulheres e meninas	Formas de violência de gênero
Sem hierarquização da importância dos tipos de violência	Destaque para a violência sexual, o tráfico de pessoas e os homicídios
Sem desagregações dos conceitos de mulheres e meninas	Introduziu a desagregação por quatorze tipos de variáveis: ex: raça, etnia, idade.

Fonte: elaboração própria/ 'Proposta de Adequação das metas nacionais dos ODS (IPEA, 2018)

262. Primeiramente, a meta estendeu o público-alvo de mulheres e meninas para mais agrupamentos. Em termos quantitativos, essa quantificação eleva a desagregação anterior de sexo (mulheres e meninas) para um número indefinido de recortes relacionados a gênero.

263. Em segundo lugar, a meta 5.2 global não efetuava desagregações dos conceitos de mulheres e meninas: sendo que a meta 5.2 Brasil, efetuou a desagregação do conceito, tornando-o mais amplo com quatorze categorias.

264. Caso se objetivasse acompanhar de forma completa à meta 5.2 Brasil, as modificações, em conjunto, levariam a necessidade da geração de um número muito maior de indicadores:

- dado que o conceito de gênero possui o potencial de incorporar muito mais do que duas categorias, como é o caso da variável de sexo (mulher e homem);
- e, dado que as quatorze novas categorias deveriam levar a uma necessidade de aumento considerável no número de indicadores, caso se pretenda acompanhar a meta adaptada de forma completa.

265. Sem tirar o mérito da nova definição da meta 5.2, que procura atender ao princípio da Agenda 2030 de não deixar ninguém para trás: observa-se uma complexificação da meta torna sua quantificação muito mais custosa e difícil.

Indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar

266. Conforme apresentado na subseção anterior, a ampliação do conceito da meta 5.2 em relação à meta global, contudo, não foi acompanhada por um incremento significativo do número de indicadores sugeridos para seu acompanhamento, isto é, apenas dois indicadores foram sugeridos pelo grupo de trabalho no processo de adequação de metas globais à realidade nacional, como se observa na Figura 13 abaixo:

Figura 13 – Subsídios de IPEA e GT

SUBSÍDIOS DO IPEA E DO GT PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES NACIONAIS* ODS 5 - Meta 5.2	
1. Percentual de meninas de até 15 anos sujeitas à violência sexual por pessoas conhecidas ou familiares nos últimos 12 meses, por idade, lugar de ocorrência e raça/cor (Fonte: Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde (MS). O indicador mensura diretamente um elemento importante da violência contra as mulheres) – Tier II	
2. Taxa de feminicídio (homicídios de mulheres de 15 anos ou mais de idade, assassinadas por razões de gênero, por cada 100.000 mulheres) (Fonte: SINESP/ MJ. O indicador pode ser levantado anualmente – já tem sido divulgado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Mensura de maneira direta parte importante do 15 anos ou mais de idade, assassinadas por razões de gênero, por cada 100.000 mulheres) (Fonte: SINESP/ MJ. O indicador pode ser levantado anualmente – já tem sido divulgado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Mensura de maneira direta parte importante do fenômeno da violência contra as mulheres apesar de ainda apresentar problemas devido à não tipificação como feminicídio) – Tier I.	

Fonte: elaboração própria/ "Proposta de Adequação das metas nacionais dos ODS (IPEA, 2018)

267. Ao avaliar os indicadores propostos pelo GT, observa-se esses não se apresentam de forma desagregada pelas quatorze categorias delineadas na Meta 5.2 Brasil. Essa situação faz com que para a nova meta 5.2 adaptada, se amplie a distância entre o que a meta pretende medir e o que os seus indicadores são capazes de informar.

268. O distanciamento entre a definição das metas e a capacidade informativa dos indicadores leva ao risco de a Agenda 2030, para as metas em que isso ocorra, virar uma carta de intenções de difícil monitoramento e avaliação. Em outras palavras, perde-se a oportunidade de se quantificar importantes aspectos de desenvolvimento sustentável previstos.

269. Em relação esse tema, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, na ocasião dos comentários dos gestores, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), considera que os indicadores são imperfeitos e que dificilmente cobririam toda a complexidade de um fenômeno social.

270. Acrescenta também que a atuação do Estado não pode se limitar ao que é mensurável por indicadores, sendo que quando se trata de temas relacionados com direitos humanos, direitos de minorias e direitos das mulheres, nem todos os fenômenos serão passíveis de medição em um primeiro momento.

271. A SNPM defende que metas abrangentes são um primeiro passo para o amadurecimento dos Estados na medição de fenômenos sociais: as metas precisam ser abrangentes para empoderar a sociedade civil e para o Estado firmar o compromisso com as pautas estabelecidas.

272. O IBGE, por meio do Ofício IBGE/PR 396 (peça 98), esclarece que como órgão de assessoramento técnico da CNODS, detém a responsabilidade de apresentar, em julho de 2019, as propostas de indicadores nacionais ao grupo de trabalho do ODS para sua validação.

Geração de indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área

273. Uma última preocupação, em relação ao processo de adequação de metas e de indicadores globais, refere-se ao grau de correlação entre os indicadores propostos na área de gênero e os gastos federais previstos nos planos e orçamentos federais sobre esse tema.

274. Uma importante característica dos sistemas de monitoramento e avaliação é sua capacidade de unir as informações de gastos, presentes nos planos e orçamentos governamentais, com os indicadores de resultado e de implementação presentes em sistemas de metas e indicadores, como os da Agenda 2030.

275. Essa união entre o sistema de gastos e o de resultados/implementação é fundamental para que o sistema de monitoramento e avaliação possa realizar avaliações sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

276. Utilizando-se novamente do exemplo da meta 5.2, que busca acompanhar a situação de violência de gênero, observa-se a inclusão, na meta 5.2 Brasil, de quatorze categorias de desagregação que demonstram a preocupação com a situação de grupos específicos de gênero, tais como: as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.

277. Apesar da relevância desses grupos para a sociedade brasileira, ressalta-se que o governo federal não possui gastos específicos ou desagregados exclusivamente para esses grupos (geralmente os gastos são genéricos para todas as mulheres). Essa dissociação entre os gastos públicos e o sistema de metas e indicadores leva a que esse último seja pouco útil para a melhoria das políticas públicas.

278. O IPEA reconhece, no Ofício 048/2018/DISOC/IPEA (peça 102), as dificuldades relacionadas à elaboração e mensuração de indicadores e identificação de gastos públicos direcionados a diferentes grupos de mulheres, sem, contudo, minimizar a visibilidade política.

279. Crítica similar ocorre em relação ao grau de correlação entre os núcleos do Plano Nacional da Política para as Mulheres (PNPM) – que representam dez núcleos – em comparação com os núcleos da Rede Brasil Mulher (RBM) – que foram reduzidos para cinco, conforme a figura abaixo:

Figura 14 – Núcleos de Política no âmbito do PNPM (2013 a 2015) e da Rede Brasil Mulher

Plano Nacional de Política para as Mulheres	Rede Brasil Mulher
Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica	Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho
Educação para igualdade e cidadania	Educação
Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	Saúde
Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres	Enfrentamento e combate à violência contra a mulher
Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão	Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social	-
Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta	-
Cultura, esporte, comunicação e mídia	-
Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia	-
Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência	-

280. Segundo técnicos da SNPM, a justificativa para a redução do número de núcleos da RBM, em relação aos núcleos da SNPM, é a de que deveria se utilizar uma visão mais pragmática na definição dos núcleos, privilegiando aqueles em que existissem fontes orçamentárias e/ou atuação clara do governo em relação ao tema.

281. Dessa maneira, a mesma crítica que sofreu o PNPM de que representou um planejamento da política para mulheres aderente às reivindicações da sociedade, mas que guarda grande dissonância do ponto de vista orçamentário, também poderá ser aplicada à Agenda 2030, caso não se atente para a necessidade de unir o sistema orçamentário às metas e indicadores da Agenda.

282. Assim, existe risco de as novas metas propostas inserirem categorias que não possuem rubricas próprias no orçamento federal. O possível descasamento, entre gastos orçamentários e um sistema de metas e indicadores de resultados e implementação de políticas, pode levar à impossibilidade de monitorar e avaliar a eficiência, eficácia e a efetividade das políticas de gênero da Agenda 2030.

283. Na medida em que existe o risco de o processo de adequação de metas e de indicadores globais em relação à temática de gênero gerar: maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030; indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar; indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área, propõe-se recomendar à Comissão Nacional para os ODS, ao IPEA e ao IBGE que:

a) Ao adaptar as metas e os indicadores globais para o contexto nacionais, atentem-se para os seguintes aspectos:

a.1) factibilidade da quantificação das metas;

a.2) distância entre o que a meta pretende medir e o que os indicadores correspondentes podem informar;

a.3) integração entre o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 e as peças orçamentárias, com vistas a permitir avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas em relação a seus gastos.

**Não estabelecimento de processo que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5.**

284. Assim como o item 3.3.4, que tratou sobre o estabelecimento de linha de base e marcos intermediários para avaliação e monitoramento de indicadores de gênero da Agenda 2030, o presente item também depende da finalização do processo de adaptação de metas e indicadores.

285. Na hipótese da proposta do governo, de estender o conceito das metas e indicadores de gênero da Agenda 2030, passe a englobar não apenas o sexo (mulheres e meninas), mas também identidade de gênero e suas intersecções, serão necessários investimentos na obtenção de dados para descrição desses grupos: dada a escassez de informação sobre os mesmos nas principais bases de dados do país.

286. Para que o governo possa monitorar e avaliar adequadamente as políticas de gênero que impactem nos indicadores e metas da Agenda 2030 é necessário não somente garantir dados para o cálculo dos indicadores da mencionada agenda como também assegurar que a SNPM tenha condições de coletar dados, não necessariamente produzidos por ela, sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas que impactem nos indicadores de resultado e de implementação da mencionada agenda.

287. Caso o governo brasileiro queira equilibrar a capacidade informacional da Agenda 2030, em relação à factibilidade de sua mensuração/quantificação, ele poderá fazer escolhas em termos da definição de metas e indicadores a serem utilizados para acompanhar os objetivos da agenda. A parcimônia na escolha de metas e indicadores poderá tornar mais exequível a geração de dados com qualidade e com nível de desagregação possível frente aos dados disponíveis.

**Necessidade de geração de dados de gênero para acompanhar a Agenda 2030**

288. Outra preocupação, relacionada à indefinição dos indicadores e metas relativas ao tema de gênero na Agenda 2030, refere-se à capacidade de as bases de dados nacionais de possuir informações que possibilitem a montagem de indicadores de gênero e de idade: dado que o título do ODS 5 é ‘alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas’. Dessa maneira, seria desejável que a maior parte dos indicadores, que visam medir aspectos de gênero, realizasse diferenciações por gênero e por idade.

289. Segundo o Relatório de Auditoria de Preparação dos Sistemas de Monitoramento para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2 e 5, TC 020.414/2016-1, não existem sistemas de dados que coletem informações sobre gênero:

**IV.4. Dados inexistentes sobre gênero**

118. Não há sistema de informação nacional contemplando a questão de gênero, mas apenas de sexo.

119. Como já explanado no critério do achado anterior, desagregações serão solicitadas para as estatísticas dos indicadores dos ODS e, caso entenda o governo importante, o gênero deve ser discriminado para gerar estatísticas particulares para grupos de interesse.

120. A desagregação por sexo é variável dicotômica e, portanto, de fácil coleta e dotada de exatidão por todas as pesquisas e registros administrativos. No Censo é tratada na questão 6.01 e na Pnad contínua, na variável sexo-V2007. Todavia, caso o governo decida por contemplar a questão de gênero – grupos que extrapolam a classificação dicotômica de homem e mulher - nos ODS, provavelmente no objetivo 5, não serão encontradas estatísticas que possam subsidiar indicadores relacionados.

121. O debate aberto sobre gênero é recente e, por isso, há, entre outras razões, dificuldade com a nomenclatura da classificação politômica de gênero, bem como com a execução de coleta de dados do tipo nas pesquisas. Enquanto não enfrentada essa questão, haverá impossibilidade de construir estatísticas baseadas no gênero.

122. Primeiro, há de se indagar ao governo sobre o interesse de especializar a questão do gênero no ODS 5, onde pode ser incorporado sem muitas dificuldades. Se sim, interessa determinar a necessidade de geração de estratégia para implementar estatísticas relacionadas a gênero.

123. O principal benefício vem da possibilidade de construir políticas públicas mais bem elaboradas na questão do gênero.

290. Assim, caso se almeje gerar um sistema de metas e indicadores que seja exequível em termos de suas capacidades quantitativas, faz-se necessário investir na coleta de dados sobre os diferentes aspectos de gênero que a Agenda 2030 se propuser a seguir.



Necessidade de fomentar a capacidade estatística e de utilização de dados da SNPM

291. Ao avaliar se o governo estabeleceu mecanismos para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5 deve-se observar, além do sistema de metas e indicadores previstos na Agenda 2030, os sistemas de monitoramento, avaliação e geração de relatórios das políticas de gênero que impactarão na mencionada Agenda.

292. As metas do ODS 5 podem ser interpretadas como resultados almejados de políticas públicas, que, por sua vez, serão medidas/acompanhadas por um grupo de indicadores que meçam resultados e aspectos relacionados à implementação das políticas, como por exemplo para o caso da meta de violência, os indicadores globais propostos:

5.2.1 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo atual ou anterior, nos últimos 12 meses, por forma de violência e por idade

5.2.2 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos ou mais que sofreram violência sexual por outras pessoas não parceiras íntimas, nos últimos 12 meses, por idade e local de ocorrência

293. Desta forma, o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 é apropriado para medir alguns dos resultados e dos aspectos de implementação de determinadas políticas de gênero, desconsiderando, entretanto, alguns passos intermediários que são necessários para alcançar esses resultados e que são essenciais para avaliação e correção dos rumos da política em caso de necessidade.

294. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU ‘o monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política’.

295. Assim, o monitoramento governamental sobre as políticas de gênero não deveria se limitar apenas ao acompanhamento de indicadores finalísticos e a alguns aspectos de implementação. Faz-se necessário, também, acompanhar insumos, atividades, produtos, demanda e resultados dos principais meios e equipamentos de intervenção das políticas, como por exemplo na atuação de delegacias especializadas em mulheres, conforme Figura 15.

Figura 15 – Cadeia de Resultados e Demanda – Delegacias Especializadas



296. A transparência e disponibilização dessas informações são essenciais para as tomadas de decisões dos entes federativos, para os órgãos de controle governamentais e para a sociedade civil acompanhar e demandar melhorias nas ações.

297. Em relação esse tema, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, na ocasião dos comentários dos gestores, por meio do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), considera que quando há definição dos indicadores de atividades, engessa-se a política pública. Ressalta que os indicadores de atividades não são adequados para constar do rol de indicadores do documento brasileiro dos ODS.

298. Ocorre que unidade técnica não defende a inclusão de indicadores de atividade na Agenda 2030, mas sim que esse tipo de indicador é importante para acompanhamento de políticas de gênero.

299. A avaliação, segundo o mencionado Referencial, representa o processo realizado antes, durante e depois da implementação da política com a finalidade de aferir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de

política em relação os objetivos e metas estipulados. Para realizar essa aferição, o processo de avaliação também requer dados e informações de insumos, atividades, produtos, demanda e resultados.

300. Obviamente, por questões de complexidade e razoabilidade, o monitoramento dos insumos, atividades, produtos, demanda e resultados e a consequente avaliação da política das mulheres não pode estar integralmente nas metas e indicadores do ODS 5, o que demandaria um sistema de coleta e tratamento de dados que integrasse todas as informações e dados necessários e que fizesse a devida compilação e produção dos indicadores.

301. Por sua vez, os sistemas de coleta e tratamento de dados da SNPM sofreram um processo de desmantelamento na época em que essa Secretaria estava ainda no âmbito da Presidência da República; saindo de um contingente de seis funcionários, para apenas um. Segundo informações de técnicos da SNPM, com o seu retorno para o Ministério dos Direitos Humanos, houve aumento do número de funcionários para três.

302. A recuperação da capacidade da SNPM de coletar e tratar dados é fundamental para o acompanhamento dos resultados, das metas e dos indicadores que serão escolhidos pelo governo brasileiro no âmbito da Agenda 2030: a ideia é que se a política pública não for monitorada e avaliada em todas as suas fases, não haverá a devida correção de ajustes que permitam a potencialização dos impactos positivos nos resultados da Agenda 2030.

303. Caso a proposta do governo de estender o conceito das metas e indicadores de sexo e efetivar a inclusão da identidade de gênero e suas intersecções, serão necessários investimentos na obtenção de dados para avaliação e monitoramento desses agrupamentos.

304. O fortalecimento da capacidade de avaliação e monitoramento da SNPM é essencial para o êxito das políticas de gênero que concorrem para a Agenda 2030. Para que isso ocorra, é necessário não somente garantir dados para o cálculo dos indicadores da mencionada agenda, mas também garantir que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas.

305. Deste modo, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, ao Ministério dos Direitos Humanos ou ao órgão que irá substituí-lo, com base na Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que dotem o sistema de monitoramento avaliação da SNPM dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República na articulação com os demais órgãos setoriais com vistas a garantir que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos e demandas e resultados de políticas.

**Não cumprimento da periodicidade legal da não publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam) de acordo com a Lei 12.277, de 30 de junho de 2010.**

306. De acordo com justificada apresenta pela SNPM, por meio do Ofício nº 105/2018/AS-SESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 2), o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero encontra-se desestruturado, com equipe bastante reduzida, sem alocação de recursos humanos necessários.

307. Em decorrência disso, além da não publicação na periodicidade legal, não é possível identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no seu processo de elaboração.

308. Ainda que a SNPM considere que a situação dos indicadores contidos no Raseam seja uma referência sobre a realidade, a formulação e a revisão das políticas públicas para as mulheres e meninas, não se pode evidenciar que seja utilizado para redirecionar a atuação dos gestores responsáveis pelas políticas públicas para mulheres e meninas. Isso porque, de acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p.2), não há processo de avaliação de políticas, nem sob o aspecto da eficácia (produto), nem da efetividade (resultado).

309. Sendo assim, é necessário a criação de mecanismos para informar as partes interessadas sobre os resultados da atuação estatal, pressupondo análise da atuação dos programas temáticos sobre as demandas sociais, para que seja possível a correção das políticas públicas.

310. A inatividade do Comitê de Avaliação e Monitoramento do PNPM prejudica a transparência das informações relacionadas com as políticas de gênero, bem como o canal de comunicação entre os órgãos governamentais e as partes interessadas, de acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 37).

311. No âmbito da Rede Brasil Mulher, a SNPM informou que, por meio do Ofício nº 105/2018/AS-SESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 8), após aprovação do regimento interno, instituirá o Comitê de Comunicação e Cultura da Rede Brasil Mulher que terá responsabilidade de elaborar o plano de comunicação.
312. Embora não haja plano definido pelo comitê, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) que foram realizadas campanhas de sensibilização, veiculadas nos meios de comunicação do mês de fevereiro de 2018. No entanto, não detalhou o conteúdo dessas campanhas, se apresentaram as demandas sociais ou resultados da atuação da SNPM.
313. Há de se destacar que, de acordo com a SNPM, uma das competências do comitê é garantir o alinhamento das ações de comunicação e cultura aos objetivos e ações estratégicas da Rede Brasil Mulher (peça 20, p.7).
314. Nesse sentido, considerando que uma das competências do Comitê-Executivo da RBM, estabelecidas no IV do art. 8º do Decreto 9.223 de 6 de dezembro de 2017, é monitorar e avaliar a implementação dos planos de ação e dos acordos de cooperação técnica, o referido plano de comunicação da Rede deveria ser um mecanismo para informar às partes interessadas do resultado da atuação da RBM.
315. As sucessivas mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos debilitaram o exercício das atribuições da SNPM como órgão articulador das políticas para as mulheres e meninas, na medida em que reduziram e fragilizaram o quadro de pessoal bem como a dotação orçamentária.
316. Em vista do descumprimento da lei 12.277, de 30 de junho de 2010, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, ao Ministério dos Direitos Humanos que estabeleçam estratégia com vistas a identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no processo de elaboração do Raseam com vistas a sua publicação anual.
- Demais mecanismos identificados para informar às partes interessadas e ao público sobre os resultados das ações desenvolvidas pelas agências relacionadas à Agenda 2030, e, conseqüentemente, ao ODS 5: o Relatório Nacional Voluntário (RNV) e o Plano de Disseminação da Agenda 2030.
317. Quanto ao Relatório Nacional Voluntário (RNV), segundo o inciso III, do art. 2º, do Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016, compete à Comissão Nacional para os ODS acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios de forma periódica.
318. No que tange ao ODS 5, o RNV destacou que as desigualdades de gênero se inter-relacionam às desigualdades regionais, de classe e de raça/cor, e deu ênfase às Políticas Públicas constantes no programa 2016 do PPA 2016-2019.
319. Ainda, de acordo com a crítica emanada pelo Centro de Pensamento Estratégico Internacional – Cepei (*Knowledge factory for the world we deserve*), no documento intitulado ‘Agenda 2030 – Análise das Revisões Nacionais Voluntárias dos Países da América Latina e Caribe no Foro Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável nas Nações Unidas’, nenhum país da América Latina pensou sobre relatórios nacionais voluntários dentro da lógica de *review cycle*, isto é: não foram estruturados como uma parte de engrenagem e, de maneira geral, apresentam dados estatísticos de forma mais ou menos estruturada.
320. Ainda que até o momento tenha sido elaborado um único relatório, em 2017, não havendo previsão de próxima edição, o TCU recomendou à CNODS, por meio do item 9.1.4 do Acórdão 709/2018 – TCU – Plenário, que estabelecesse processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.
321. Recentemente, a CNODS publicou o ‘Plano de Disseminação da Agenda 2030 (Produto E2.A1.1 do Plano de Ação 2017-2019), tendo por objetivo popularizar e difundir a Agenda para todo o país por meio de um efetivo plano de comunicação, de mobilização e engajamento de atores governamentais e da sociedade civil.
322. O referido plano está pautado em dois subeixos que estão tratados no Apêndice F (item 8.6): de **comunicação** para difundir e popularizar a Agenda para os públicos-alvo; e o de **mobilização** para engajar os diferentes atores do setor produtivo, academia, organizações da sociedade civil, poderes executivo, legislativo e judiciário.

### **Análise dos comentários dos gestores**

323. A versão preliminar da parte 3 deste relatório foi enviada para que os gestores pudessem apresentar seus comentários. Em momento posterior à análise inicial, e com relatório da unidade técnica encaminhado, o IBGE, IPEA, bem como a Casa Civil encaminharam documentação e esclarecimentos que foram analisados nesta versão.

324. Alguns comentários dos gestores foram incorporados diretamente ao texto, pois representavam sugestões de melhoria ou esclarecimento de pontos determinados do relatório. Enquanto outros temas serão objeto dessa seção, dado que requerem ou maiores aprofundamentos analíticos para o seu esclarecimento, ou apresentam divergência de entendimento entre gestores e equipe de auditoria.

### **Existência e articulação de mecanismos no processo de integração do ODS 5**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

325. Em resposta ao Ofício 0647/2018-TCU/SecexPrevidência (peça 83), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) enviou o Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), com as suas considerações sobre a questão da transversalidade da política para as mulheres e meninas na Agenda 2030.

326. A partir do trabalho de alinhamento entre metas ODS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, a unidade técnica elaborou gráfico no intuito de verificar a transversalidade da política na Agenda 2030. O MP esclareceu que o critério estabelecido de quantidade de atributos nem sempre é o mais adequado para avaliar a transversalidade da política, sendo importante avaliar a quantidade dos órgãos responsáveis pela implementação e de programas temáticos em que os atributos aparecem.

327. O MP questiona, também, a ausência de clareza da seleção e dos atributos do PPA que possuem alguma perspectiva de gênero, exemplificando ausência de questões de obstetrícia na seleção realizada.

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

328. Em relação ao respaldo da governança do ODS e do centro de governo para que a SNPM possa exercer o seu papel como coordenadora das políticas para as mulheres, a Secretaria, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), considera como incorreta a ideia de que para o exercício da função de coordenação de políticas seja obrigatório o respaldo da Governança do ODS. Por outro lado, considera que tal respaldo poderia agregar valor à sua atuação.

329. No que tange às ações realizadas pelos órgãos de assessoramento permanente (IPEA e IBGE), a SNPM, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), informou que a participação nas ações realizadas pelo IPEA e IBGE estava aberta para todos os objetivos temáticos, bem como no tocante ao trabalho na parte de definição dos objetivos gerais.

330. Relativamente ao trabalho realizado junto ao IBGE, a SNPM considerou que sua participação foi intensa e destacou a presença em dois encontros em que foi definida a metodologia de trabalho, sendo que no primeiro encontro nacional, a SNPM compôs a mesa de trabalho dos objetivos do ODS 3, ODS 5 e ODS 16, concernentes à temática de saúde, gênero e justiça e instituições eficazes.

331. Por sua vez, em relação ao trabalho realizado junto ao IPEA, a SNPM, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), reiterou que foi consultada em todo o processo de construção do documento de adequação das metas dos ODS à realidade brasileira. Por razões logísticas, os dois servidores da SNPM que participaram do processo, além de discutir o ODS 5, participaram dos trabalhos relacionados às metas do ODS 16.

Casa Civil da Presidência da República

332. Em resposta à proposta de encaminhamento VII<sup>xiii</sup> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Nota Técnica 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100) em que recomenda a criação de mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero nos mecanismos de gênero existentes (núcleos temáticos), na Comissão Nacional para os ODS (CNOODS) e no Comitê Interministerial de Governança (GIG), cujas coordenações destes últimos institutos estão a cargo da Secretaria de Governo e da Secretaria Executiva da Casa Civil, ambos da Presidência da República.

333. A Nota Informativa 28/2018/ASG/SE/CC-PR (peça 100) acrescenta que o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública, estabelecendo princípios, diretrizes e mecanismos que devem ser aplicados de genericamente e não estão vinculados a política, programas, planos ou ações específicos.

334. No âmbito do Comitê Interministerial de Governança, a coordenação da Casa Civil não deve ser interpretada como coordenação onipresente da Casa Civil nos planos, programas ou ações de governo. E no que tange a criação da Comissão Nacional do ODS como definidor de políticas públicas associadas aos ODS

Análise dos comentários dos gestores

335. Inicialmente, deve-se esclarecer que o trabalho realizado por esta unidade técnica se baseou na proposta de transversalidade das metas dos ODS, realizada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), no documento ‘Autonomia das mulheres na agenda de desenvolvimento sustentável (2016) ‘.

336. A proposta é uma sugestão para evidenciar a transversalidade das metas de desenvolvimento sustentável em relação às políticas relacionadas às mulheres e meninas, sem estabelecer hierarquia ou nível de influência entre elas.

337. Esse modo de avaliar a transversalidade corrobora, ou é complementar, aos produtos elaborados pelo MP, como são os casos do PPA-Cidadão e da Agenda ODS no SIOP.

338. O trabalho realizado pela equipe de auditoria procurou mostrar a amplitude da perspectiva de gênero da agenda, sem exaurir a temática, foram filtrados, os programas constantes no PPA 2016-2019 relacionados com mulheres e meninas, bem como os órgãos responsáveis por esses programas, conforme a tabela seguir.

Tabela 7 - Agenda 2030 e PPA 2030 (Política para Mulheres e Meninas)

	Programas (PPA 2016-2019)	Órgãos responsáveis
2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	Sead
2015	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Ministério da Saúde
2016	Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	SNPM
2027	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	Ministério da Cultura
2029	Desenvolvimento Regional e Territorial	Sead
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	Ministério dos Direitos Humanos
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	Presidência da República
2044	Promoção dos Direitos da Juventude	SNJ
2062	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	Ministério dos Direitos Humanos
2064	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Ministério dos Direitos Humanos
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Ministério da Justiça e Segurança Pública
2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária	Sead
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2071	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	Ministério do Trabalho
2081	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	Ministério da Justiça e Segurança Pública

Fonte: elaboração própria

339. Contudo, a metodologia apresentada pela equipe não pretendeu listar, exaustivamente, quais órgãos são corresponsáveis pela política, mas apenas ressaltar a amplitude da transversalidade da política para as mulheres e meninas na Agenda 2030.

340. Com constantes mudanças institucionais e o conseqüente enfraquecimento do papel de coordenação da política para as mulheres e meninas, mais especificamente na articulação, organização dos trabalhos, acompanhamento e avaliação dos resultados, há de se considerar, inicialmente, o apoio do Ministério dos Direitos Humanos para inserção da perspectiva de gênero nos órgãos setoriais.

341. Dada a transversalidade das metas de desenvolvimento sustentável em relação às políticas relacionadas às mulheres e meninas, considera-se essencial incluir a perspectiva de gênero no centro de governo para o êxito da política pública.

342. A inclusão da perspectiva de gênero no âmbito dos institutos de governança CNODS e Comitê Interministerial de Governança (GIG), poder-se-ia facilitar a sua incorporação no âmbito das políticas setoriais a coordenação das políticas de gênero, com compartilhamento de responsabilidades tanto dos riscos transversais entre as políticas públicas, como orçamentários com vistas ao atendimento das demandas sociais.

**Deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

343. Em resposta à afirmação que trata de deficiências de articulação no nível setorial que impactam na transparência das ações que concorrem para o PPA, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) enviou o Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), em que informa que no processo da elaboração do PPA, são considerados os planos nacionais e setoriais existentes, com vistas a manter coerência.

344. Posteriormente, apresentou diversos instrumentos existentes que promovem a transparência das ações do PPA, tais como: SIOP, Relatórios Anuais de Avaliação, PPA Cidadão, Agendas Transversais e as Agendas ODS. Em vista disso, entende que eventuais dificuldades de articulação ou coordenação horizontal para implementar o PNPM, não maculam a transparência das ações presentes no PPA.

345. No que tange a ausência de sistema de monitoramento e avaliação compartilhado entre os órgãos (peça 20), o MP afirma que conduz o processo anual de monitoramento, em conjunto com órgãos setoriais, no âmbito do SIOP, cujas informações subsidiam o Relatório Anual de Avaliação.

346. Em relação aos mecanismos de gênero listados pela SNPM (peça 20, p.13-14), o MP salienta a existência do Comitê PróEquidade de Gênero e Raça do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Comitê de Gênero da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

347. Em relação a instituição do grupo de trabalho (GT), como estratégia para revisar e validar o PNPM, a SNPM informou, por meio do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91) que o compromisso de instituir grupo de trabalho para elaborar proposta de revisão e validação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres – PNPM foi definido e deliberado no dia 19 de junho de 2018, em reunião com a então Secretária Nacional de Políticas para Mulheres.

348. Ocorre que com a transferência da SNPM para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), e devido à instauração de nova estrutura administrativa, que passou a vigorar a partir do dia 4 de setembro de 2018, houve a extinção do Departamento de Fortalecimento e Articulação Institucional (DAFI), bem como da Coordenação-Geral de Articulação Política e Monitoramento de Planos e Parcerias, responsável pela implementação do compromisso mencionado anteriormente.

349. A Secretaria Nacional de Política para as Mulheres justifica o não funcionamento do grupo de trabalho responsável pela elaboração da proposta de validação do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) devido à extinção dos mencionados órgãos.

Análise dos comentários dos gestores

350. Considera-se oportuno esclarecer que os instrumentos apresentados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) promovem a transparência das ações no âmbito do PPA.

351. Não obstante, a deficiência mencionada no relatório ocorre no nível setorial. Com a desatualização do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013-2015), e de acordo com o plano em vigor, algumas metas estabelecidas constavam do PPA 2012-2015, enquanto outras estão sendo repactuadas. O documento esclarece que existem metas não quantificáveis e algumas ações não orçamentárias que também constituem metas da política para as mulheres.

352. Ocorre que os resultados da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, realizada em maio de 2016, não foram retificados e o PNPM encontra-se desatualizado. Sendo assim, as dificuldades de articulação e coordenação são anteriores à implementação do plano.

353. As recorrentes mudanças institucionais agravam a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de coordenar as políticas para as mulheres.

354. Considerando que o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) contribui para o fortalecimento e institucionalização da política, considera-se premente que esteja válido e ratificado com vistas a implementação efetiva da política.

355. Com a extinção dos departamentos responsáveis pelo compromisso, deve-se considerar que o Ministério de Direitos Humanos forneça recursos e capacidades necessários para que a SNPM possa avançar na validação do plano.

**Não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017.**

Casa Civil da Presidência da República

356. Em resposta ao Ofício 0648/2018-TCU/SecexPrevidência (peça 84), a Casa Civil da Presidência da República encaminhou Nota Técnica 147/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, bem como o Memorando 119/2018/SAM/CC-PR (peça 94) em que apresentou argumentos que corroboram as informações contidas no Ofício nº 1159/2018/SE/CC-PR (peça 51).

357. Nesse sentido, a Casa Civil afirma que a estratégia da Rede Brasil Mulher, instituída por meio do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, para implementação da Agenda 2030, não consta no rol dos projetos prioritários em acompanhamento pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil. Sendo que a definição de prioridades é competência do Presidente da República, de acordo com o Art. 8º do Anexo I do Decreto 8.889, de 26 de outubro de 2016.

358. De acordo com o inciso III do art. 6º do mencionado decreto, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, em articulação com a Secretaria de Articulação e Monitoramento (SAM), detém competência de coordenar e integrar as ações do Governo federal.

359. Não obstante, essa atribuição ‘não é exercida de ofício, sob pena de se ferir a autonomia das pastas’, cabendo aos órgãos setoriais, ‘estabelecer estratégias e diretrizes para o desenho e implementação de políticas públicas, bem como editar normas, acompanhar e avaliar seus programas’.

360. Complementa com a informação de que, caso solicitado o auxílio, a Casa Civil poderá apoiar a articulação dos órgãos para a consecução da Rede Brasil Mulher. E por força do Decreto 9.417, de junho de 2018, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres foi transferida ao Ministério dos Direitos Humanos, quem detém competência de ‘formular, coordenar, definir as diretrizes e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres’.

361. A referida Nota Técnica acrescenta que a interação entre a Casa Civil e a Secretaria Nacional de Política para as mulheres dá-se no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, instituído pela lei no 7.353, de 29 de agosto de 1985, cuja composição encontra-se no art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008. Esse Conselho se encontra na estrutura do Ministério dos Direitos Humanos.

362. Posteriormente, a Nota Técnica nº 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100) reitera que o Ministério dos Direitos Humanos detém competência para articular e interagir para a consecução das ações referentes à Rede Brasil Mulher e de outras ações que impactam ao ODS 5. Por derradeiro, acrescenta que a Casa Civil da Presidência da República não integra o Comitê-Executivo da RBM.

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

363. No que tange a implementação da governança da Rede Brasil Mulher (RBM), a SNPM informou, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), que essa foi interrompida no momento em que a SNPM foi transferida ao Ministério dos Direitos Humanos.

364. Considera que é necessário alterar o Decreto no 9.223, de 6 de dezembro de 2017, dado que a coordenação da Rede Brasil Mulher, de acordo com o art. 7º do referido decreto estava a cargo da Secretaria de Governo da Presidência da República e deverá ser transferida para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH).

365. Como não há previsão no Decreto 9.223/2017 do Ministério dos Direitos Humanos participar do Comitê-Executivo da RBM, apenas após a publicação de novo decreto será possível publicar nova portaria do Comitê-Executivo e, por conseguinte, publicar o regimento da Rede Brasil Mulher.

Análise dos comentários dos gestores

366. Considera-se que para concretização da Rede Brasil Mulher, o apoio do Ministério dos Direitos Humanos, ao qual a Secretaria Nacional de Política para as mulheres está vinculada, é essencial para fortalecer o papel da articulação com outros órgãos setoriais.

367. Por sua vez, observa-se que diversos órgãos do centro de governo compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), de acordo com o art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008. Essa participação de órgãos de centro de governo no CNDM pode ser aproveitada como canal para maior participação desses órgãos na supervisão das políticas para mulheres e meninas.

368. O CNDM pode apoiar a Secretaria Nacional de Política para Mulheres na articulação com outros órgãos da administração pública federal e com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Assim, a atuação desse Conselho pode contribuir para haja articulação entre os órgãos que compõem a Rede Brasil Mulher.

369. Ante essas considerações, ampliou-se a proposta de encaminhamento para que houvesse o envolvimento ativo do Ministério dos Direitos Humanos e do Conselho Nacional de Política para as Mulheres.

370. Em relação a participação da Casa Civil da Presidência da República, não se questiona a sua atuação como integrante do Comitê-Executivo, cujos integrantes estão elencados no art. 7 do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, mas sim, como órgão que poderá coordenar e integrar as ações do Governo Federal

371. Considerando que o regimento interno deveria ser elaborado pelo Comitê-Executivo após sessenta dias da publicação do decreto que instituiu a Rede Brasil Mulher e, conforme o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.6), o documento estaria em fase de publicação, esta unidade técnica considera que o fato de a transferência da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres da Secretaria de Governo da Presidência da República ao Ministério dos Direitos Humanos não deve representar fator relevante para maiores atrasos na implementação da RBM.

372. Isso porque o artigo 2º do Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 transfere a competência ao MDH, de ‘formular, coordenar, definir as diretrizes e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as

atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres', responsabilidades anteriormente atribuídas à Segov.

### **Integração das políticas existentes no âmbito do ODS 5 no planejamento nacional**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

373. No que tange à inexistência de planejamento nacional de longo prazo, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio do Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), apresentou a manifestação proferida na Nota Técnica nº 13602/2018-MP, elaborada em resposta ao Acórdão 709/2018-TCU-Plenário:

‘Cabe esclarecer que, para atender a recomendação do Comitê Interministerial de Governança, formalizada por meio do Aviso-Circular nº 01/CC/PR, de 06 de março de 2018, no sentido de o Ministério elaborar estudos preparatórios para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social 2020-2031, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão realizou as seguintes atividades:

- Instituição de grupo de trabalho, por meio da Portaria MP nº 47, de 20 de março de 2018, com a seguinte composição: Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, coordenadora do GT; Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- Instituição do Comitê Técnico integrante do Grupo de Trabalho acima referido, formalizado por meio da Portaria nº 6.208, de 12 de junho de 2018;
- Elaboração de texto base para discussão no âmbito do governo;
- Realização de diversas reuniões com os ministérios setoriais, Tribunal de Contas da União e Casa Civil;
- Consolidação das sugestões dos ministérios setoriais ao texto base dos estudos preparatórios para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social 2020-2031;
- Apresentação do relatório ao Comitê Interministerial de Governança; e
- Lançamento da consulta pública, em 11 de junho de 2018, com previsão de encerramento em 15 de agosto de 2018. A consulta está ocorrendo por meio da página: <https://consultapublicaplanejamento.gov.br/>.
- Informamos que durante o período da consulta pública, serão apresentações em fóruns específicos visando estimular a participação da sociedade. Após o período de consulta, o texto passará por nova revisão objetivando incorporar as sugestões e comentários advindos da sociedade. ‘Desta forma, independente da aprovação do PL 9163/93, o Governo Federal vem envidando esforços para implementar um planejamento com horizonte de 12 anos para o país.

Análise dos comentários dos gestores

374. Constata-se que apesar da ausência de planejamento de longo prazo, e a incerteza quanto a aprovação do projeto de lei (PL 9163/93), o Governo federal realiza diversas atividades com vistas a implementar um planejamento de doze anos.

### **Promover a conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5 e gerar estratégias com múltiplas partes interessadas**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

375. No que tange as iniciativas relacionadas à conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5, o MP informa, por meio da Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93), diversas iniciativas realizadas, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ainda que o PNPM 2013-2015 não esteja mais em vigor.

376. Dentre as iniciativas desenvolvidas pelo MP e ENAP, destacam-se: módulo de gênero e raça nos cursos de formação e aperfeiçoamento das carreiras da administração pública federal; Seminário Diversidade no Serviço Público Federal, no âmbito do curso de formação inicial para Analistas de Planejamento e Orçamento, dentre outras ofertas, em 2017, no âmbito do Programa de Aperfeiçoamento para as Carreiras, em 2017.

377. A adesão da ENAP ao movimento ElesporElas (HeForShe) da ONU, em 2017, em que se comprometeu a realizar formações para promover o acesso das mulheres a postos de gestão e tomadas de decisão. A capacitação dos formuladores e executores de políticas da Administração Pública Federal Brasileira com o objetivo de difundir conteúdos sobre a paridade entre homens e mulheres, abordando a evolução histórica dos direitos da população feminina.

378. Em agosto de 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em parceria com a ENAP e o Ministério dos Direitos Humanos, organizou o I Seminário Nacional Diversidade no Serviço



Público. E em setembro realizou o Seminário: Esforços na Região da América Latina e do Caribe para promover a Igualdade de Gênero.

Análise dos comentários dos gestores

379. Observa-se que, ainda que o PNPM não tenha sido ratificado, o Poder Executivo, vem realizando medidas com vistas à conscientização pública.

380. Contudo, em relação as ações desenvolvidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a única iniciativa que pode ter tipo participação da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM), por meio do Ministério ao qual está vinculada, é o I Seminário Nacional Diversidade no Serviço Público realizado em agosto de 2018.

381. E enquanto coordenadora das políticas de gênero, de acordo com PNPM 2013-2015, a SNPM ‘deve articular os órgãos, organizar os trabalhos, acompanhar e avaliar os resultados’.

### **Recursos e Capacidades para implementar o ODS 5**

Casa Civil da Presidência da República

382. Em resposta à proposta de encaminhamento V<sub>xiv</sub> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Ofício 1560/2018/SE/CC-PR (peça 100) em que afirma que a identificação de medidas que garantam os recursos e capacidades para levar a cabo o ODS 5 são estritamente ligados à gestão setorial responsável pela política pública.

383. Acrescenta que a competência se restringe ao Ministério de Direitos Humanos, cuja estrutura regimental foi alterada pelo Decreto 9465, de 9 de agosto de 2018, com a inclusão atribuições de formulação, coordenação, definição de diretrizes de políticas para as mulheres. Sendo assim, alerta para possível ferimento a autonomia dos órgãos do Poder Executivo Federal, com proposta inicial da unidade técnica.

Análise dos comentários dos gestores

384. Deve-se recordar que política para as mulheres e meninas, bem a Agenda 2030, apresenta como atributo a transversalidade. O PNPM (2013-2015) afirma que a visão transversal das ações do governo é princípio orientador das políticas públicas, permitindo que as demandas multidimensionais e intersetoriais sejam abordados de forma combinada, com compartilhamento de responsabilidades entre órgãos executores e coordenadores da política, cujos desafios estão detalhados no Apêndice B (item 8.2). E sob esse aspecto, detém característica de transversalidade tanto a política para as mulheres e meninas, quanto a Agenda 2030

385. Ainda que o Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 tenha transferido a competência de formulação, coordenação, definição de diretrizes, bem como articulação das políticas para as mulheres para o Ministério dos Direitos Humanos, a responsabilidade por essas políticas públicas não se restringe a esse órgão setorial. Isso pode ser evidenciado na figura 26(D-1) do Apêndice D (item 8.4), que apresenta o resultado do alinhamento das metas ODS com as metas do PPA.

386. Em vista da amplitude da política, bem como da NotaTécnica147/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 94), considera-se que o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em cuja composição encontram-se diversos órgãos do centro de governo poderá apoiar a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, atualmente vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 na Agenda 2030, sem imiscuir o apoio da Casa Civil da Presidência da República junto aos demais órgãos setoriais.

387. Ante essa análise, considera-se que a competência primária por esse levantamento é da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos, ampliando-se a proposta para envolver os órgãos do governo central que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ademais da participação da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento.

### **Não estabelecimento de processo que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5.**

Casa Civil da Presidência da República

388. Em resposta à proposta de encaminhamento XIV<sub>xv</sub> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Ofício 1560/2018/SE/CC-PR (peça 100) em que afirma que essa recomendação não dialoga com a missão institucional da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República.

389. Por considerar que recomendação se refere à alocação de recursos, a responsabilidade pela produção do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), bem como do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero recai sobre a Secretaria Nacional de Política das Mulheres.

Análise dos comentários dos gestores

390. Os dados utilizados na elaboração do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), a cargo da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, terão por base as informações e levantamentos de órgãos listados no art. 4º da Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, entre os quais o Ministério da Saúde, da Educação.

391. Se por um lado, a dotação dos recursos necessários para que o sistema de monitoramento e avaliação da SNPM seja suficiente para a produção Raseam recaia sob a responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos ou a órgão que vier a substituí-lo. Por outra parte, dado que a política em tela é transversal, existem 11 programas temáticos do PPA 2016-2019, de acordo com o alinhamento feito entre as metas ODS e as iniciativas do PPA (ver figura 26 (D.1) - item 8.4). Ademais do Programa 2016 – Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, sob a responsabilidade da SNPM, há programas temáticos a cargo de outros órgãos setoriais

392. Em vista disso, consideramos que a competência para prover os recursos necessários para o funcionamento e avaliação seja da Secretaria Nacional de Política das Mulheres, do Ministério dos Direitos Humanos ou a órgão que vier a substituí-lo, com possível apoiado pela Casa civil na articulação entre órgãos com vistas ao acesso de dados para a elaboração.

### **Conclusão**

393. A auditoria teve por objetivo geral avaliar o grau de preparação do governo brasileiro para implementação do ODS 5, que trata do combate à desigualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres e meninas.

394. Para delimitação do escopo deste trabalho, partiu-se da compreensão de que a implementação das políticas de gênero impactará majoritariamente as metas e indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema.

395. Considerando que essas políticas apresentem como característica fundamental a transversalidade, para sua efetividade faz-se necessário que a estrutura de governança seja bem estabelecida para articulação entre os diversos órgãos envolvidos.

396. No Brasil, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) representa o organismo central de coordenação tendo como principal objetivo ‘promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente’.

397. Avanços consideráveis ocorreram nas últimas décadas em termos de estratégias de articulação nacional e estímulo a ações que promovam a igualdade de gênero em consonância com o ODS.

398. Foram instituídos o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNP, e recentemente a Rede Brasil Mulher. Essas estruturas de governança, contudo, encontram-se enfraquecidas.

399. Entre os desafios verificados no desenvolvimento da política de gênero no Brasil, de maneira a atender demandas sociais, o basilar é a falta de priorização da perspectiva de gênero no âmbito do governo central, por exemplo em institutos como a Comissão Nacional para o ODS e o Comitê Interministerial de Governança (GIG), com vistas a contribuir para a efetividade da governança das políticas públicas, a coordenação das ações sob a responsabilidade de diversos órgãos setoriais, e a consequente minimização dos problemas de integração, tais como a sobreposição, a fragmentação e a incoerência das políticas públicas.

400. Não obstante, as constantes mudanças na estrutura administrativa do governo federal, agravadas desde 2016, acarretaram as seguintes implicações: a não ratificação do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM); a baixa disponibilidade de recursos financeiros e técnicos tanto para a SNPM quanto para as políticas públicas; as ausências de medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos e implementar controles internos; a deficiência na articulação entre os órgãos setoriais e a baixa integração entre diferentes níveis de governo.

401. Além de acarretar a ineficiência das políticas públicas relativas a gênero, existe risco considerável de que o País não alcance as metas estabelecidas na Agenda 2030.

### **Proposta de Encaminhamento**

402. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

A. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)** com base nos incisos II e VII do § 8º do Anexo do Regimento Interno da SNPM, bem como no princípio de efetividade, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a. Em relação à descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM):

i. Ratifique e publique o relatório da 4ª Conferência Nacional com vistas a validar o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) 2016-2019;

ii. Formalize o início do processo de elaboração do PNPM 2020 – 2023, em alinhamento com o próximo Plano Plurianual.

B. À **Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov)**, à **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com base no § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017, e no princípio da efetividade, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à instituição da Rede Brasil Mulher:

i. Publique o regimento interno da Rede Brasil Mulher e institua os núcleos temáticos.

C. Ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a. Em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030:

i. Promova, em conjunto com a **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e com o **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, o processo de articulação dos órgãos de cada núcleo temático, tendo por objetivo a elaboração dos planos de ação no âmbito da Rede Brasil Mulher.

D. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**, à **Rede Brasil Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008 e no inciso II, do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à articulação vertical da política para mulheres e meninas:

i. Identifique e encaminhe ao TCU levantamento do número de organismos públicos de políticas para as mulheres (OPMs) nos estados, no Distrito Federal e nos municípios que estão em pleno funcionamento;

ii. Formule e encaminhe ao TCU estratégia, considerando as atuais restrições de recursos e de insumos, para buscar reativar a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de fomentar a atuação dos OPMs, com vistas a fortalecer a articulação vertical das políticas em consonância com a Agenda 2030.

E. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata dos Meios de Implementação da Agenda 2030, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à identificação e à garantia dos recursos e capacidades necessários para levar a cabo o ODS 5, apresente e encaminhe ao TCU as medidas no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030, estimando, quando possível:

i. O nível de demanda dos serviços e das políticas públicas necessárias, e sua distribuição no território nacional, relativas à garantia dos direitos das mulheres e à diminuição da desigualdade entre homens e mulheres;

ii. Os recursos e capacidades para implementação da política, com base na demanda estimada no item anterior;

iii. O volume de recursos necessários para que a estrutura de Governança existente exerça a implementação e o desenvolvimento da política (Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Rede Brasil Mulher, dentre outros).

F. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, com apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher que, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015, na Seção que trata do Seguimento e Exame da Agenda 2030, que no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias:

a. Em relação ao estabelecimento de mecanismos e a definição de atores para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5:

i. Formule e encaminhe ao TCU, medidas que permitam, de forma efetiva, o monitoramento, a avaliação e a elaboração dos relatórios de avanços, com vistas a contribuir com informações para a

elaboração do relatório anual das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), bem como para os planos de ação e para os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher (RBM).

**II. Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

A. À **Casa Civil** e à **Secretaria de Governo da Presidência da República** que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda, na Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG);

B. Ao **Ministério da Economia (ME)** que - em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade conjunta de outros órgãos setoriais - formule e encaminhe ao TCU, medidas concretas que permitam estimar os gastos orçamentários que alcancem o público-alvo das políticas de gênero, identificando e associando, quando possível, essas estimativas dos gastos orçamentários com as iniciativas e metas do PPA e com as metas da Agenda 2030;

C. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, com apoio **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, da Rede Brasil Mulher e do Ministério da Economia (ME) que - em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas - estructure e encaminhe ao TCU estratégia para ampliar informações da temática de gênero nas políticas públicas, bem como da participação do controle social;

D. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)** que - em relação às práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades e controle internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5 - estabeleçam as medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, bem como para implementar controles internos da gestão do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, com fundamento nos artigos 6º a 11, 17 a 20 da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 combinado com os artigos 17 e. 18 do Decreto 9.203/2017;

E. Ao **Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM** e ao **Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM)** que - em relação às práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades e controle internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5 - apresentem diretrizes para que os órgãos do Poder Executivo Federal estabeleçam medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades, bem como implementação de controle interno dos programas sob sua responsabilidade, relacionados à política de gênero;

F. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que:

a. Em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030, que elabore e encaminhe ao TCU, medidas que permitam:

i. Integrar, quando couber, as ações estabelecidas nos planos e os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher com as ações das políticas públicas;

ii. Identificar e relacionar as ações governamentais estabelecidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) referentes aos cinco eixos de atuação da Rede Brasil Mulher com as iniciativas e metas do Plano Plurianual (PPA), bem como, quando possível, em relação às metas da Agenda 2030;

G. À **Comissão Nacional para os ODS**, ao **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** e ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** que:

a. Em relação à adaptação das metas e dos indicadores globais para o contexto nacional, se atentem para os seguintes aspectos:

i. Facticidade da quantificação das metas;

ii. Distância entre o que a meta pretende medir e o que os indicadores correspondentes podem informar;

iii. Integração entre o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 e as peças orçamentárias, com vistas a permitir avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas em relação a seus gastos;

H. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)** que conjuntamente com o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** - em relação à escassez de informação sobre gênero - elaborem estratégia de coleta de dados que possibilitem o acompanhamento das políticas de gênero e que supram as necessidades informacionais do sistema de metas e indicadores do ODS.

I. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com o apoio do **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, com base na Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que dotem o sistema de monitoramento

avaliação da SNPM dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação.

J. À **Casa Civil da Presidência** que apoie a SNPM na articulação com os demais órgãos setoriais com vistas a garantir acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos e demandas e resultados de políticas para a elaboração do Raseam

K. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, em relação à Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que estabeleça estratégia com vistas a identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no processo de elaboração do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam) com vistas a garantir sua publicação anual

III. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, Plano de Ação com medidas, prazos, responsáveis e justificativas a respeito de medidas não acolhidas, em relação aos itens A a F (parte I), C a F, H, I, K (parte II) da presente proposta de encaminhamento.

IV. A fim de **dar ciência** da situação encontrada na presente auditoria, encaminhe-se o Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser prolatado à (ao):

1. Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM);
2. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH);
3. Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM);
4. Secretaria de Governo da Presidência da República;
5. Casa Civil da Presidência da República;
6. Comissão Nacional para o ODS (CNODS);
7. Ministério da Economia (ME);
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
10. Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados;
11. Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal.

V. **Encaminhar** os autos à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional para avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), relacionando-o aos demais objetivos da agenda concernentes ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, adentrando a política pública, que concorrem com as metas estabelecidas naquela agenda.

2. O seguinte trecho do relatório de auditoria a cargo da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social - SecexPrevidência retratou o histórico desta fiscalização, *in verbis*:

“2. Esta auditoria integra o ‘Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’, da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), e representa parte da estratégia relacionada às questões de gênero da Comissão de Participação Cidadã da OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores. A importância de acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas é essencial, segundo o Programa das Nações Unidas (PNUD), para acelerar o desenvolvimento sustentável, além de ser um direito humano básico. É comprovado que o empoderamento de mulheres e meninas possui um efeito multiplicador e ajuda a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em nível mundial.

3. De igual maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a igualdade entre os gêneros é base necessária para conseguir um mundo pacífico, próspero e sustentável. Conquanto tenham ocorrido avanços em nível mundial em relação à igualdade de gêneros, graças aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as mulheres e as meninas ainda sofrem discriminação e violência, por isso é primordial o cumprimento do objetivo de igualdade de gênero (ODS 5) presente na Agenda 2030.

4. Entre os trabalhos sobre o tema de gênero desenvolvidos no âmbito do TCU, o Acórdão 403/2013–Plenário apreciou o relatório de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, mais especificamente se os mecanismos previstos na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) funcionam adequadamente e que restrições podem ser observadas em relação às ações de atenção integrada e qualificada prestadas às mulheres vítimas de violência.

5. No que se refere à Agenda 2030, alguns trabalhos podem ser destacados. Inicialmente, esta unidade técnica desenvolveu auditoria de desempenho cujo objetivo foi avaliar a preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar o ODS 1 (erradicação da pobreza), o ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável) e o ODS 5 (igualdade de gênero), resultando no Acórdão 298/2017-Plenário.

6. Outro trabalho de destaque foi a auditoria operacional piloto que avaliou a preparação do governo brasileiro para a implementação do ODS, com análise do processo de institucionalização do ODS, mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e à coordenação das políticas brasileiras relacionadas à Meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes (Acórdão 1.968/2017-Plenário).

7. Ante os resultados da mencionada auditoria piloto, desenvolveu-se a auditoria coordenada com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) Latino-Americanas, a fim de avaliar a preparação dos respectivos governos nacionais para a aplicação da Agenda 2030 e da Meta 2.4. Especificamente em relação à referida meta, foi analisada de maneira mais pormenorizada a governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil (Acórdão 709/2018-Plenário).

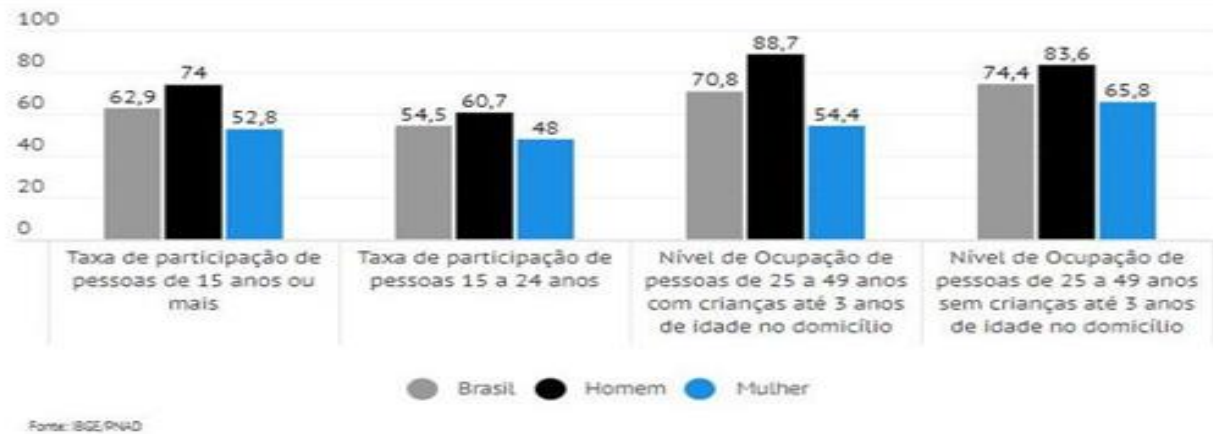
8. Este trabalho de auditoria operacional averiguou, no horizonte de janeiro a junho de 2018, o grau de preparação do governo brasileiro para implementar o ODS 5, em relação a três dimensões (A, B, C) que foram desmembradas, conforme detalhamento a seguir.”

3. As citadas dimensões são as seguintes: a) adaptação da Agenda 2030: quais ações o governo realizou para adaptar o ODS 5 da Agenda 2030 ao contexto nacional?; b) meios de implementação: o governo identificou e garantiu os recursos e capacidades (meios de implementação) necessários para levar a cabo o ODS 5, no marco da Agenda 2030?; e c) acompanhamento, exame e apresentação de relatórios: o governo estabeleceu mecanismos para acompanhar, examinar e apresentar relatórios sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

4. Importante ressaltar que o tema tratado nestes autos assume grande complexidade e transversalidade.
5. As mencionadas desigualdades foram assim retratadas pela unidade técnica:

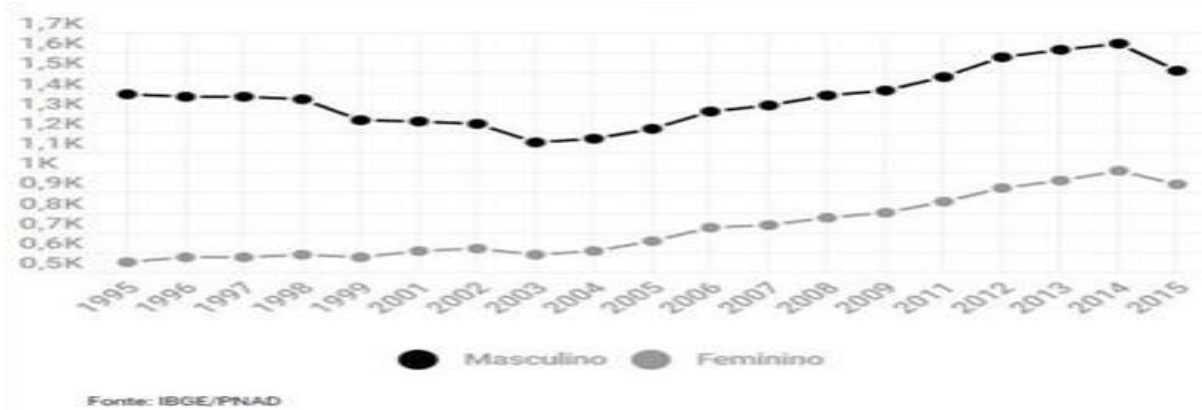
“27. A diferença das taxas de participação no mercado de trabalho entre gêneros, no Brasil, segue o padrão internacional, sendo que a taxa de participação depende, entre outros aspectos, de fatores culturais e educacionais de difícil mutabilidade temporal. A presença de crianças de até três anos no domicílio determina uma diferença acentuada de participação no mercado de trabalho, dado que apenas 30% das crianças frequentam creches ou escolas.

Figura 16 – Participação no Mercado de Trabalho



28. O indicador de desigualdade de gênero no mercado de trabalho, a brecha salarial no Brasil segue a tendência mundial, constata-se que a diferença salarial vem se mantendo constante nos últimos anos pesquisados, conforme o gráfico abaixo:

Figura 17 – Rendimento Médio Mensal



29. Outrossim, as mulheres possuem jornada de trabalho não remunerado superior à dos homens. Essa carga extra de trabalho doméstico aumenta a desvantagem competitiva, considerando importantes políticas públicas como de serviços de creche e licença parental com vistas a dividir o cuidado entre homens e mulheres.

Figura 18 – Trabalho Doméstico Não Remunerado



6. A essa vertente, da participação das mulheres no mercado de trabalho, soma-se outra, que diz respeito à relação entre mercado de trabalho e violência contra as mulheres, tratada no relatório de auditoria que avaliou as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica (TC 012.099/2011-2), com ênfase na implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

7. Essa auditoria enfatizou a ideia de que a violência representa um ciclo, sendo que a dependência econômica contribui para o aumento de sua duração. A limitação da possibilidade de saída ou quebra desse ciclo foi aferida pelo trabalho, com medição da relação de dependência econômica em relação ao marido.

8. Ressalto que a implementação das políticas públicas de gênero impactará nas metas e nos indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema. Por esse motivo, especial atenção foi dada à avaliação da gestão e da governança do órgão federal responsável pela política de gênero: a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM).

9. A SNPM, assim como outras unidades governamentais, vem sofrendo há anos redução de recursos financeiros e humanos e de força política para desempenhar seu precípuo objetivo, qual seja, “promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”.

10. A secretaria foi criada em 2003, vinculada à Presidência da República, sendo que, desde então, sofreu as seguintes alterações:

Figura 19 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (histórico)



11. Ademais, desde 2015, início da vigência da Agenda 2030, seguidas mudanças, decorrentes de fatores econômicos e da falta de priorização do governo federal na temática, implicaram redução de 80% da dotação orçamentária do órgão e de 42,3% do quadro de pessoal, conforme demonstrado abaixo:

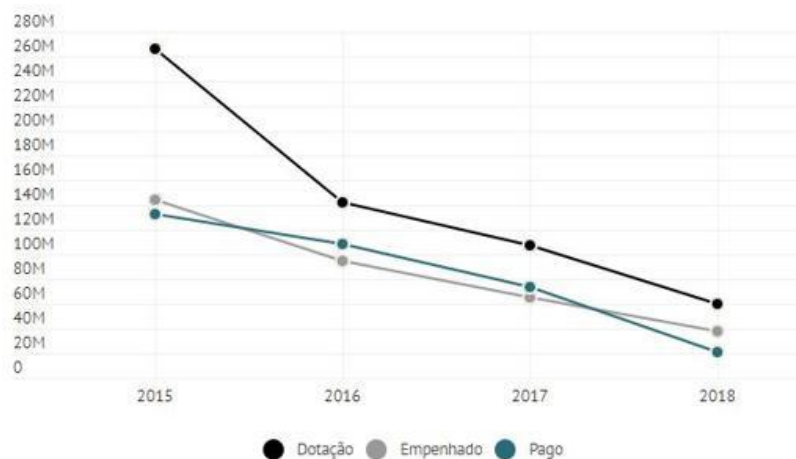
Tabela 8 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018



Exercício	Dotação (R\$)	Variação em relação a 2015 (%)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
2015	266.413.888	0	144.293.070	132.956.111
2016	141.925.586	-47	95.143.465	108.660.440
2017	107.097.301	-60	64.910.382	73.224.943
2018	60.021.405	-77	38.234.574	21.158.998

**Figura 20 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018**

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria Nacional de Política para Mulheres (peça 24, p. 9-18).



Fonte: Elaboração própria

**Tabela 9 - Redução do quadro de servidores do SNPM**

Exercício	Quantidade Média de Servidores	Corte em Relação a 2015 (%)
2015	156	0%
2016	132	15,40%
2017	102	34,60%
2018	90	42,30%

Fonte: SNPM (peça 49)

12. Alguns dos achados de auditoria são decorrência de tal redução dos meios necessários ao desempenho do papel da SNPM como órgão central de coordenação horizontal e vertical da política para mulheres e meninas.

13. O rol dos achados registrados pela equipe de auditoria é o seguinte:

13.1. insuficiente inserção da perspectiva de gênero nos mecanismos-institutos de governança dos ODS;

13.2. deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar as políticas públicas para mulheres e meninas e garantir-lhes consistência;

13.3. não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017;

- 13.4. existência de deficiências de coordenação e articulação vertical entre os órgãos federais, estaduais e municipais com vistas a alinhar as políticas públicas para mulheres e meninas e garantir-lhes consistência;
- 13.5. falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, que acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática;
- 13.6. estratégia incipiente da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas;
- 13.7. o governo brasileiro não estimou os recursos e capacidades que seriam necessários para implementar o ODS 5, não realizou diagnóstico dos recursos de que o País dispunha, nem verificou quais recursos e capacidades considerados necessários à implementação do ODS 5 estavam na esfera de gestão do órgão gestor de políticas para mulheres;
- 13.8. a Rede Brasil Mulher como iniciativa incipiente de se definir com as partes interessadas os recursos e as capacidades necessários à implementação do ODS 5;
- 13.9. a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres não implementou medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, nem implementou controles internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5;
- 13.10. indefinição de estratégias específicas para identificar os responsáveis pelo monitoramento, avaliação e pela divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas;
- 13.11. inoperância dos mecanismos de articulação: Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) e Comitê-Executivo da RBM, com vistas a monitorar, avaliar e relatar a política pública para as mulheres e meninas;
- 13.12. indefinição de indicadores de desempenho, linhas de base e marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso do ODS 5;
- 13.13. não estabelecimento de processos que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5; e
- 13.14. não cumprimento da periodicidade legal de publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), em desacordo com a Lei 12.277, de 30 de junho de 2010.
14. A SecexPrevidência propôs a expedição de determinações e recomendações a diversos atores.
15. Este processo foi incluído para julgamento na sessão do Plenário de 16/4/2019, tendo o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti solicitado vista.
16. Nesse ínterim, o ministro revisor encaminhou os autos ao meu gabinete a fim de que fosse avaliado o pedido da ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Regina Alves, de concessão de 30 (trinta) dias para manifestação sobre o relatório de auditoria ora em exame.
17. Após essa manifestação, a unidade técnica agora encarregada da instrução do feito, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Jurídica - SecexDefesa, manifestou-se no sentido de acompanhar a proposta original da SecexPrevidência.

## II

18. Peço vênia para dissentir da proposta de encaminhamento.
19. Relembro, por oportuno, que a auditoria em questão foi executada no período de 14/5 a 28/8/2018, nos seguintes órgãos e entidades: Secretaria Nacional de Política para Mulheres (SNPM), Ministério dos Direitos Humanos; Secretaria de Governo da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Trabalho; Ministério da Educação; Ministério da Saúde e Ministério da Justiça.

20. Dessa forma, a conclusão dos trabalhos tomou como referencial a estrutura da Presidência da República e dos ministérios à época vigente, sendo que a derradeira instrução da SecexPrevidência, à peça 109, promoveu pequenas alterações na nomenclatura dos ministérios, uma vez que a Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, alterou referida estrutura com a extinção, entre outros, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Justiça, Direitos Humanos, Desenvolvimento Social e Trabalho.

21. Apesar desta profunda alteração, a proposta original não foi objeto de revisão em seu teor, a fim de compatibilizá-lo às novas diretrizes, competências e prioridades do atual governo, que se iniciou em janeiro deste ano.

22. Essa mudança de cenário mereceu o seguinte comentário do diretor da SecexDefesa, *in verbis*:

“27. A SecexDefesa não reavaliou a auditoria realizada e os encaminhamentos propostos por lhe carecer competência para tal. Mas, também, por prudência e por deferência à SecexPrevidência, haja vista sua expertise e longevidade no trato do tema e ao fato de ser autora da fiscalização.

28. Nada obstante, a título de contribuição para o deslinde do processo, registro que a extensa alteração da estrutura do governo faz com que os atores que se manifestaram quanto aos achados da auditoria difiram dos que deverão adotar providências deles oriundas. Destaco, também, que as medidas sugeridas incidirão sobre estruturas distintas daquelas originalmente envolvidas na fiscalização e encontrarão nelas novas ideias e planos de governo sobre a condução de políticas para mulheres e igualdade de gênero.”

23. Além disso, a manifestação apresentada pela ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apresentou as ações já adotadas ou em curso, merecendo registro:

23.1. a inclusão da palavra “mulher” no próprio nome do ministério, com a promoção da legítima autonomia das mulheres;

23.2. no preenchimento dos lugares do escalão superior da pasta, buscou-se dar protagonismo às mulheres: entre os titulares das secretarias nacionais, seis são mulheres (três quartos do total);

23.3. com a edição do Decreto 9.673, de 2/1/2019, que deu estrutura regimental ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres passou a ser composta por três diretorias, quais sejam: o Departamento de Políticas das Mulheres e Relações Sociais, o Departamento de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher;

23.4. com essa estrutura, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres visa a promover os direitos das mulheres nos seus diversos âmbitos de atuação, mantendo especial preocupação com o enfrentamento à violência contra a mulher;

23.5. o Departamento de Políticas para as Mulheres e Relações Sociais tem por objetivo propor diretrizes sobre condições de trabalho digno e oportunidades de projeção econômica e social para as mulheres, levando em consideração suas diferenças e necessidades peculiares. Busca, ainda, formular políticas públicas para as mulheres nas áreas de trabalho e projeção econômica e planejar iniciavas de conciliação entre família e trabalho;

23.6. referido departamento está desenvolvendo o Programa Qualifica Mulher, com o objetivo de promover a criação de oportunidades de trabalho, empreendedorismo, emprego e geração de renda para as mulheres em situação de vulnerabilidade, por meio da qualificação social e profissional, com vistas à inserção em atividades produtivas.

24. No tocante ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) em relação ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, o atual ministério apontou que há diversas convergências com políticas públicas, programas e serviços já promovidos pela pasta. Citou os seguintes:

- 24.1. “reconhecer e promover a igualdade de direitos entre homens e mulheres é um dever para o Estado brasileiro, de acordo com o comando do art. 5º, I, da Constituição, dando-lhe sentido não apenas formal, mas também material”;
- 24.2. “esforço por eliminar todas as formas de violência contra a mulher, que passa, no Brasil, pelo levantamento adequado de dados precisos a respeito das violações de direitos. A principal plataforma disponível para o Governo Federal na compreensão dessas realidades é o Disque 180, gerenciado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. O trabalho conduzido pelo Ouvidor Nacional nos primeiros dias de atividade do novo Ministério se concentrou especialmente na análise da qualidade do atendimento prestado pelos serviços do Disque 180 e do Disque 100”;
- 24.3. “o Departamento de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está reestruturando e desenvolvendo o Programa Mulher: Viver Sem Violência. Referido programa é ação de grande importância para garantir a convergência de esforços no enfrentamento das diversas formas de violência contra as mulheres, assegurando e garantindo o acesso ao atendimento integral e humanizado de que a mulher necessita nesse contexto”;
- 24.4. o ministério está tomando as providências necessárias no que se refere à publicação do Relatório da IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres;
- 24.5. “na próxima reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher será discutida a organização da V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada pelo Decreto n. 9.585, de 27 de novembro de 2018. A par dessa Conferência, será elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2020-2023”;
- 24.6. está em andamento o processo de construção do Plano Plurianual 2020-2023, que contemplará a promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres e a proteção das meninas;
- 24.7. foi publicada em março de 2019 a 4ª edição do Relatório Socioeconômico da Mulher (RASEAM), documento que reúne as principais fontes de informações estatais sobre o tema da igualdade de direitos entre homens e mulheres;
- 24.8. no que tange à Rede Brasil Mulher, está sendo preparada uma revisão do Decreto 9.223/2017, em razão da nova estrutura ministerial;
- 24.9. articulação com os organismos de políticas para as mulheres (OPM) de todo o Brasil, a fim de que se obtenha verdadeira capilaridade nas políticas públicas desenvolvidas para atender a mulheres e meninas.
25. Reconheço que avanços foram obtidos nos últimos anos no tocante às políticas públicas de gênero no Brasil, todavia é de fundamental importância que o governo central priorize o desenvolvimento dessas políticas, sob pena de torná-las cada vez mais ineficientes e de comprometer não apenas o alcance das metas estabelecidas na Agenda 2030, mas direitos e garantias fundamentais, que encontram mais elevado fundamento constitucional.
26. Não posso deixar de ponderar que, frente a todo o contexto de mudanças estruturais e ações em andamento, a grande contribuição do presente trabalho de auditoria será fornecer subsídios ao governo federal a fim de fortalecer as políticas públicas relacionadas ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, deixando, ao menos no presente momento, de expedir determinações e recomendações, sendo que o teor destas poderá ser sopesado e internalizado oportunamente pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ante o exposto, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de novembro de 2019.

ANA ARRAES  
Relatora



## ACÓRDÃO Nº 2766/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.335/2018-3
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Ministério da Educação, Ministério da Justiça (extinto), Ministério da Saúde, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (extinto), Ministério do Trabalho e Secretaria de Governo da Presidência da República.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. Revisor: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência e da Assistência Social - SecexPrevidência.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Auditoria Operacional para avaliar a preparação do governo federal brasileiro no sentido de implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, especificamente o objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. remeter cópia deste acórdão, acompanhada de cópia do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ao Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher, à Secretaria de Governo da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional para o ODS, ao Ministério da Economia, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e também aos presidentes da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.2. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 45/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/11/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-45/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes (Relatora).
  - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor) e Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

i Instituem o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) e delinham suas atribuições

ii Institui a Rede Brasil Mulher (RBM): integração de órgãos públicos e privados para realização da política de gênero e que representa a estratégia de implementação do ODS 5 e de outros ODS relacionados à questão de gênero

iii Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003 - Medida provisória 696, de 2 outubro de 2015 - Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016 - Medida Provisória 768, de 2 de fevereiro de 2017 - Medida Provisória 782, de 31 de maio de 2017 - Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018

iv Iniciativa 05QP: 'Adequação ou regulamentação da alimentação de sistemas de informação do SUS, considerando a orientação sexual, a identidade de gênero, a raça/cor e etnia, para promover o cuidado integral com equidade'.

v Objetivo selecionado (1126): promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.

vi

PO: 'é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária com a finalidade de permitir tanto na elaboração do orçamento quando no acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram, num nível mais detalhado do que o do subtítulo/ localizador de gasto. (MTO e Manual do SIOP)

vii Meta 5.6 Agenda 2030: '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.'

viii Linha de ação 1. Ampliação e fortalecimento da institucionalização das políticas de gênero nos poderes executivos federal, distrital, estaduais e municipais.

Linha de ação 2. Capacitação e qualificação de agentes públicos para os temas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades. Ação 2.3. Realizar eventos de sensibilização e cursos de capacitação em relação às temáticas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades, junto aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, membros de conselhos nacionais e governos distrital, estaduais e municipal.

Linha de ação 3. Produção, organização e disseminação de dados, estudos e pesquisas que tratem das temáticas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades

ix Objetivo: 0936 - Ampliar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais, em especial com os movimentos feministas e de mulheres, mulheres com deficiência, LBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais

x Meta: 04C6 - Ampliar o debate sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, igualdade de gênero na educação e direitos do trabalho da mulher no Brasil.

xi Os arts. 12 e 19 estabelecem que o dirigente máximo/alta administração do órgão é principal responsável por estabelecer estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, bem como manter, monitorar e aperfeiçoar os controles interno da gestão, que deverão ser geridos de forma integrada. Sendo que o prazo máximo de sua instituição da política de gestão de riscos, com princípios, objetivos, competências e responsabilidades é de 12 meses, conforme o art. 17 do referido normativo.

xii De acordo com o Ofício IBGE/PR 396 (peça 98) os indicadores ainda não possuem dados no Brasil, dependentes do resultado da pesquisa PNS/ PNDS (Pesquisa Nacional de Saúde e Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, respectivamente)

xiii

xiv Recomendar à Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030 nos mecanismos de gênero existentes (núcleos temáticos), na Comissão Nacional para o ODS (CNODS) e no Comitê Interministerial de Governança (GIG);

xv XIV. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), com base na Lei 12.227, de 30 de junho de 2010 que em relação à garantia de que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas do temo sistema de monitoramento e avaliação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos e para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação;