

# O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E A ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES EM SÃO PAULO DURANTE A PANDEMIA COVID-19

*Data de aceite: 01/12/2023*

### **Maria Angélica Fernandes**

Institución/organización: Universidade  
Federal do ABC  
ORCID ID: 0000-00020529-0495

### **André Galindo da Costa**

Institución/organización: Universidade de  
São Paulo  
ORCID ID: 0000-0003-4672-9967

### **Silvio Serrano Nunes**

Institución/organización: Universidade  
Santo Amaro  
ORCID ID: 0000-0001-5565-0965

**RESUMO:** Nas últimas três décadas, o município de São Paulo registrou experiências sobre políticas públicas em benefício das mulheres. São Paulo tem sido o centro de importantes debates sobre direitos sexuais e reprodutivos, educação, na luta contra a violência de gênero, planejamento urbano e geração de emprego e renda. As medidas de isolamento social, aplicadas para enfrentar a pandemia de COVID-19, levantou maiores problemas de violência doméstica contra as mulheres. Já entre março e abril de 2020, dois meses após a decretação da pandemia, houve um aumento 22,2% nos casos de feminicídios

e diminuição no número de registros dos boletins de ocorrência denunciando violência em relação ao ano anterior (2019). Esses números foram coletados em 12 estados brasileiros. No mês de março, aumentou 44,9% o número de assassinatos de mulheres em São Paulo em relação ao mesmo mês, mas do ano acima (OMS, 2020). A questão de pesquisa é: quais são as características das políticas em benefício das mulheres na cidade de São Paulo durante a pandemia? O objetivo da pesquisa é identificar as características institucionais das políticas para as mulheres no período da pandemia de COVID-19. O objeto de estudo é a Prefeitura Municipal de São Paulo entre os anos de 2020 e 2022. O caráter desse estudo é descritivo, acompanhado de análise documental de leis, decretos, relatórios financeiros e estratégias de cobrança. O centro da pesquisa gira em torno do orçamento público, órgãos de políticas para as mulheres, programas governamentais e a ocupação de cargos de gestão. Os resultados mostram um déficit institucional nas políticas em benefício das mulheres da cidade de São Paulo durante o período da pandemia, em relação aos anos anteriores. Assim, a conclusão é que não houve um aprimoramento institucional

em relação às políticas públicas em benefício das mulheres no contexto da pandemia de COVID-19, quando houve um agravamento da violência de gênero.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise orçamentária. Cidade de São Paulo. Desenvolvimento institucional. Políticas para mulheres.

## 1 | INTRODUÇÃO

Ao longo de três décadas, o município de São Paulo registrou experiências de políticas públicas para as mulheres (1989-2022). Essas políticas não ocorreram de maneira contínua, através de diversos arranjos institucionais, inclusive experimentando um modelo com autonomia administrativa e orçamentária, denotando um aprimoramento do mecanismo institucional responsável pela implementação das políticas para as mulheres. Cabe ressaltar que nesse período, São Paulo tornou-se um importante centro de debate e formulação de ação institucional sobre essa temática nas áreas dos direitos sexuais e reprodutivos, educação, combate à violência sexista, emprego e geração e renda e planejamento urbano.

A institucionalização das políticas para as mulheres está relacionada a duas iniciativas distintas. A primeira está pautada pela crítica elaborada pela teoria feminista sobre os limites dos princípios da democracia liberal ao propor a igualdade formal entre os indivíduos, a universalização dos direitos e a neutralidade das instituições, cujos pressupostos não consideram a condição de subordinação das mulheres. A outra, igualmente importante, pertinente à repercussão dos diferentes documentos propostos pelos organismos multilaterais com o objetivo de promover esforços em defesa dos direitos das mulheres.

Dessa forma, essa nova institucionalidade proposta está relacionada aos fundamentos de democracia e ao exercício da cidadania, e para sua implementação faz-se necessário um novo projeto cujo desafio é garantir a instituição de mecanismos democráticos e com transparência que assegurem estabilidade na articulação e implementação de políticas públicas voltadas para que endossar o exercício dos direitos políticos, civis, sociais e econômicos das mulheres.

O município de São Paulo é uma metrópole com mais de 12 milhões de habitantes, configurando-se como a mais populosa do país e a oitava do mundo, sendo responsável por 10,3% do Produto Interno Bruto (PIB), com o orçamento anual previsto para 2022 em R\$ 82,7 bilhões, o quinto do país. Nesses dados superlativos, se destaca o percentual de mulheres entre os habitantes (52,6%), superando os índices percentuais do estado (51%) e do país (51,8%).

Em 2020, em razão da pandemia do novo coronavírus, o governo do estado de São Paulo adotou medidas de restrição de circulação, adoção de uma série de cuidados sanitários que implicaram no isolamento social de uma parcela expressiva da população. Esse cenário

trouxe um grave impacto econômico para os diferentes setores, público e privado, e evidenciou a necessidade de políticas públicas para combater e enfrentar as desigualdades de gênero, a violência contra a mulher e a crise econômica. Esses fatores ameaçam a autonomia das mulheres, em especial as mulheres pobres que compõem as camadas mais vulneráveis da população.

Nesse trabalho exploratório, apresentamos os arranjos institucionais de implementação das políticas públicas de 1989 a 2022, como também os elementos orçamentários e financeiros da prefeitura de São Paulo relacionados à implementação de políticas para as mulheres. A análise tem como marco inaugural o governo de Luiza Erundina, do PT, primeira prefeita eleita. Em seu governo ocorre a primeira experiência institucional de políticas para as mulheres, uma estrutura criada para assegurar ações que promoveram a inclusão das mulheres através de políticas de combate da desigualdade e discriminação, com o propósito de inserir na agenda governamental a transversalidade de gênero nas diferentes áreas da administração pública. Nos anos subsequentes as atividades que compunham essa política foram suspensas (1993-2000), e retomadas e ampliadas em 2001, com a eleição da segunda prefeita da história de São Paulo Marta Suplicy, do PT. Após quatro anos, novamente o serviço foi secundarizado e somente retomado em 2007, através de parceria firmada com o governo federal.

O estudo apresenta ainda uma análise de elementos importantes da gestão do prefeito Fernando Haddad, PT (2013-2016), no que diz respeito às políticas para mulheres. Para tanto, foi realizado um estudo mais detalhado dessa gestão com foco nos seguintes aspectos: 1) instituição da Secretaria de Políticas para Mulheres, 2) Metas do Programa de Metas 2013 – 2016, 3) Ações na área de políticas para mulheres, 4) Arranjos participativos relacionados à Políticas para Mulheres, 5) Análise do orçamento da Secretaria entre 2014 e 2016. Segundo Bugni (2016: 168) a gestão da Prefeitura de São Paulo que governou a cidade entre 2013 e 2016 merece uma atenção especial, na medida em que:

“O primeiro ponto que destacamos desta última gestão, refere-se à preocupação com a promoção dos direitos da mulher, enquanto uma deliberação de governo que contou com o apoio desde o Prefeito. Da mesma forma que ocorreu no Governo da Marta Suplicy, essa postura contribuía para a receptividade da temática nos demais setores, fortalecendo a legitimidade da política em todo o governo municipal. Vale notar também que, neste momento, a política de gênero foi apresentada a partir de uma concepção mais ampla, ressaltando preocupações não apenas com questões de ordem social, mas também econômica, política e cultural.”

A pesquisa busca descrever o alinhamento de fatores que contribuíram para o desenvolvimento de políticas públicas para mulheres. O estudo precede de uma revisão bibliográfica sobre o desenvolvimento dos diferentes governos da cidade de São Paulo desde 1989 que estimularam reformas políticas institucionais no tocante às políticas para mulheres. A conquista de direitos, avanços socioeconômicos e à modernização dos

costumes implicaram em transformações institucionais no município de São Paulo.

Sob uma abordagem qualitativa que se utilizou de pesquisa bibliográfica e documental, foi realizado um constructo histórico que apresenta a evolução do arranjo institucional das políticas para mulheres na cidade de São Paulo. Para tanto será realizada a análise descritiva de documentos como decretos, portarias e leis da Prefeitura de São Paulo no período entre 1989 e 2022. O marco de início da análise, em 1989 justifica-se pelo fato desse ano representar o início de um conjunto de debates e iniciativas em torno da temática de políticas para mulheres.

Perante uma abordagem quantitativa foi realizada a análise orçamentária entre os anos de 2020 e 2022 com o propósito de identificar as despesas destinadas a políticas para mulheres. O período da análise orçamentária fundamenta-se pelo fato de ter sido a etapa posterior ao período no qual existiu uma Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres na São Paulo, marco institucional que permitiu o estabelecimento de dotação orçamentária destinada exclusivamente às políticas para mulheres. A estratégia utilizada tem o propósito de gerar evidências que permitam caracterizar marcos das políticas para mulheres em diferentes governos municipais.

## **2 | DESNATURALIZANDO A NEUTRALIDADE: A CATEGORIA GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A importância da incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas está relacionada à democratização das relações sociais entre homens e mulheres, partindo do entendimento de que estas são relações de poder, as quais estruturam sistemas de desigualdades sociais, que quando interseccionados por outros marcadores sociais da diferença como classe, raça/etnia, orientação sexual, geracional que influenciam a forma como a vida é experimentada em sociedade (Iipe-Unesco, 2019).

Nesse contexto, as proposições de políticas públicas, através de projetos, programas, atividades, orientados pela concepção da categoria “gênero”, implicam em vislumbrar impactos nessa estrutura de poder fundados nos papéis sociais de gênero, visando, com isso promover a autonomia, emancipação e afirmação das mulheres, com o objetivo de redesenhar as relações de subordinação feminina. Consequentemente, as reivindicações pela incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas partem da compreensão de que homens e mulheres ocupam papéis distintos na sociedade, os quais fundamentam relações desiguais entre os sexos (Ortiz, 2015).

Decerto, que esse entendimento depreende da necessidade de compreender que a população não é homogênea e que as políticas públicas e demais ações do Estado não são neutras em relação ao conjunto de desigualdades sociais, em especial as relacionadas ao gênero, classe social e raça (Bustos Romero, 1994).

A incorporação dessa nova perspectiva está relacionada aos fundamentos de democracia e exercício da cidadania e, para tanto, se faz necessário um novo projeto, cujo

desafio é garantir instituições democráticas e transparentes que assegurem estabilidade na articulação e implementação de políticas públicas voltadas a endossar e promover o exercício dos direitos políticos, civis, sociais e econômicos (Cepal, 2022).

A situação das mulheres na sociedade brasileira e sua repercussão nos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais demandam do Estado a promoção de ações que visem a eliminação das desigualdades de gênero. A teoria crítica feminista, ao abordar os princípios da democracia liberal, apontou os limites da igualdade formal entre os indivíduos, através da universalidade dos direitos e da neutralidade das instituições políticas. A teoria surgida no contexto da Segunda Onda denunciou a subordinação das mulheres e reconheceu na concepção moderna de razão, progresso e emancipação a motivação dessa condição de cidadãos de segunda categoria (Pateman, 1993).

Dessa forma, o movimento feminista e de mulheres, ao reivindicar a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, centra-se na compreensão de que as desigualdades de gênero são socialmente construídas e, por conseguinte, podem ser transformadas (Saffioti, 1994), assim sendo a teoria crítica feminista se apropria desse conceito para dizer que não existe nada natural ou biológico que inferioriza o “ser mulher”, portanto se configura como uma construção social e como tal pode ser alterada.

Os documentos propostos pelos organismos multilaterais, resultado de conferências, assembleias e acordos, em especial as Conferências Mundiais da Mulher, a Plataforma de Biejing, Cepal, Cedaw, PNUD, apontam para a necessidade da institucionalização da presença das mulheres no aparelho de Estado, em alinhamento às reivindicações do movimento de mulheres e feminista, através da criação e fortalecimento de mecanismos institucionais destinados a elaborar, formular e executar políticas para as mulheres. Segundo a Plataforma de Beijing, o mecanismo institucional para o avanço das mulheres deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo (Iipe-Unesco, 2019).

Estudo da Cepal (2022) aponta a necessidade de tornar visíveis os distintos atores que conformam o campo político criado em torno das diferentes dimensões da construção da equidade de gênero, considerando a participação do movimento feminista e de mulheres na discussão de programas para as mulheres, com objetivo de garantir através da governabilidade democrática e da reforma do Estado a incorporação dessa nova perspectiva, ou seja, incluir as novas perspectivas que visam reduzir as desigualdades entre homens e mulheres.

O Estado tem um papel preponderante na distribuição de recursos e oportunidades, no reconhecimento das desigualdades e na mediação de conflitos, e nessa qualidade, continua sendo um ator central nos jogos de poder (Pnud 2020). No entanto, há um paradoxo: o Estado é um ator central, mas sua capacidade de administrar e garantir um processo de desenvolvimento com justiça social é limitada. Além disso, para a teoria

feminista, o Estado é central na medida em que define critérios de elegibilidade, confere direitos e oferece projetos, programas e atividades que afetam diferencialmente os projetos de vida de mulheres e homens (Iipe-Unesco, 2019).

De acordo com a Plataforma de Ação de Pequim de 1995, a integração da igualdade de gênero é uma das principais estratégias que os Estados devem adotar para garantir a igualdade entre mulheres e homens (Moser e Moser 2005). Através de uma “estratégia ativa e visível para incorporar a perspectiva de gênero em todas as políticas e programas, de modo que antes de tomar decisões, analisam-se seus efeitos sobre mulheres e homens, respectivamente” (Art.189, grifos próprios). Assim, a transversalidade da igualdade de gênero implica transformar o Estado, os formuladores e operadores de políticas e as próprias políticas públicas. Nesse esforço, é imprescindível contar com mecanismos para o avanço das mulheres, fortalecidos em sua capacidade institucional (Paz, 2014).

### **3 | DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES NA CIDADE DE SÃO PAULO: 1989 - 2012**

No governo da Prefeita Luiza Erundina (1989 -1993) pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT) emergiu de forma sistemática as políticas para mulheres na cidade de São Paulo. A Coordenadoria Especial da Mulheres foi criada pela Lei Nº 11.336/1992 no âmbito da Secretaria de Governo. A coordenadoria tinha os objetivos de realizar estudos sobre a situação da mulher na cidade de São Paulo e formular políticas públicas para mulheres em articulação com as secretarias, no entanto, apesar de ter dotações orçamentárias próprias não possuía autonomia orçamentária (Bugni, 2016).

A Lei Nº 11.336/1992 estabeleceu que a coordenadoria ficaria responsável pelas casas de atendimento a mulheres vítimas de violência, o que permitiu uma nova configuração institucional que levou a criação de: 1) Casa Eliana Grammont, que oferecia assistências jurídica, social e psicológica à mulheres vítimas de violência; 2) Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, que oferecia abrigo seguro às mulheres vítimas de violência; 3) Hospital Arthur Saboia, que realizava o atendimento do programa Aborto Legal (Bugni, 2016).

Entre 1993 e 1996 o Prefeito de São Paulo foi Paulo Maluf e entre 1997 e 2000 foi Celso Pitta, ambos aliados políticos e pertencentes ao Partido Progressista (PP). Em 1993, durante o governo Paulo Maluf, foi suprimida a Coordenadoria Especial da Mulheres pelo Decreto Municipal Nº 33.168 e a Casa Helenira Rezende teve suas atividades suspensas. Em 1998, durante o governo Celso Pitta, esta coordenadoria foi restituída pelo Decreto 37.744, que também criou a Coordenadoria Especial do Negro (Bugni, 2016).

Entre os anos de 2001 e 2004 aconteceu o governo da Prefeita Marta Suplicy do PT. A Coordenadoria Especial da Mulher passou por uma reorganização pela Lei 13.169/11 passando a ter a atribuição de coordenação de todas as casas de atendimento à mulheres vítimas de violência. A Casa Eliana Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza

Nazareth, que até então eram projetos pilotos passaram a ter caráter definitivo. Cabe destacar que em 2001 a Casa Abrigo Helenira Rezende retomou suas atividades depois de oito anos suspensa. Conforme Bugni (2016: 167):

“A Coordenadoria retomava o número de servidores (cinco gestoras exclusivas para articular e executar as ações), a unidade orçamentária própria, e a coordenação exclusiva das casas de atendimento à violência contra a mulher.”

Ademais, no governo de Marta Suplicy, foi criada uma Comissão Intersecretarial da Mulher que realizava atividades de promoção de igualdade de gênero nas demais secretarias. Houve estímulos concretos para que as mulheres participassem da instância participativa do Fórum de Representantes das Subprefeituras. Ainda no sentido do controle social e da participação política, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Mulheres da Cidade de São Paulo que contribuiu para a estruturação da política municipal para mulheres e influenciou na formulação do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (Farah, 2004).

Entre os anos de 2005 e 2012 estiveram no governo de São Paulo dois prefeitos aliados, respectivamente: José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entre 2005 e 2006 e Gilberto Kassab, dos Democratas (DEM) entre 2007 e 2012. O Decreto Nº 45.712/06 subordinou a Coordenadoria Especial da Mulher à Secretaria de Participação e Parceria. Com isso, a coordenadoria perdeu a capacidade de realizar investimentos e inovações políticas. Em 2006 não aconteceram execuções orçamentárias relacionadas à coordenadoria. Entre 2007 e 2012 recursos orçamentários foram destinados à operação e manutenção dos centros de referência para mulheres, no entanto, neste período, os recursos não sofreram ampliação (Bugni, 2016).

No ano de 2008, ao aderir ao Pacto Nacional de Violência Doméstica e Familiar a cidade de São Paulo: recebeu transferências de recursos da união para as políticas de combate a violência contra mulheres, formou redes nos territórios onde estavam localizados os centros de atendimento à mulheres, desenvolveu o guia de procedimentos de serviços para orientação nas delegacias e mapeou os serviços de proteção das mulheres (Bugni, 2016).

#### **4 | A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PARA MULHER NA CIDADE DE SÃO PAULO: GOVERNO FERNANDO HADDAD (2013 – 2016)**

Entre os anos de 2013 e 2016 o prefeito de São Paulo foi Fernando Haddad do PT. Com a Lei 15.764/13 foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a qual ficou responsável por:

“[...] assessorar, coordenar e articular junto à Administração, na definição e implantação de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos das mulheres, visando à sua plena integração social, política, econômica e cultural.” (São Paulo, 2013c)

A Secretaria para as Mulheres tinha como atribuição: assessorar as políticas para mulheres, elaborar um plano de igualdade de gênero, cooperar com organismos nacionais e internacionais, articular políticas transversais, realizar ações para a participação das mulheres e implementar planos, programas e políticas para mulheres. A Secretaria possuía duas coordenadorias: a de enfrentamento à violência e a de autonomia econômica das mulheres. A supervisão de equipamentos da secretaria ficou responsável pelas casas Elaine de Grammont, Helenira Rezende de Souza Nazareth e pelos centros de atendimentos à mulher, de referência a mulher e de cidadania da mulher. Ainda foi criada duas assessorias: de participação e controle social e de ações temática. A institucionalização das políticas para mulheres na forma de secretaria fez com que essa frente passasse a ter dotação orçamentária própria.

O Decreto Nº 54.660/13 instituiu o Comitê Intersecretarial de Políticas para Mulheres composto por representantes de vinte secretarias e com o objetivo de elaborar o plano municipal de políticas para as mulheres, garantir que as políticas de gêneros fossem incorporadas às diversas secretarias, construir indicadores de políticas para mulheres. O comitê, que também ficou conhecido como Conexão Mulher, também tinha a atribuição de formular, implantar, implementar, monitorar e avaliar políticas para o público feminino em perspectivas transversais e matriciais.

O Programa de Metas 2013-2016 foram estabeleceu metas que faziam referência a questões das mulheres, sobretudo às do “Eixo 1: Compromisso com os direitos sociais e civis”. Como pode ser observado no Quadro 1, as metas 40, 41, 59 e 60 propunham um enfrentamento direto de problemas relacionados às mulheres. Ao final do governo, as metas relacionadas a mulheres tinham sido cumpridas parcialmente ou integralmente. Ao aderir ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres e ao Programa Mulher, Viver sem Violência, o governo federal conseguiu repasses de recursos federais necessário para a implantação da Casa da Mulher Brasileira, centro de referência que reúne serviços de assistência à mulher (Fernandes et al. 2021).

Meta	Objetivo	Cumprimento da meta
Meta 40	Instalar 1 Casa da Mulher Brasileira em São Paulo	50%
Meta 41	Instalar 1 Casa Abrigo e 1 Casa de Passagem para ampliar a capacidade de atendimento de proteção às mulheres vítimas de violência	75%
Meta 59	Criar e efetivar a Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres	100%
Meta 60	Reestruturar os 5 Centros de Cidadania da Mulher, redefinindo suas diretrizes de atuação	100%

Quadro 1 – Metas do Programa de Metas 2013 - 2016 que tiveram por objetivo promover políticas para mulheres

Fonte: Programa de Metas 2013 - 2016

O Projeto de Formação de Grupos Produtivos e de Economia Solidária permitiu a formação de grupos produtivos de economia solidária compostos por 175 mulheres. Também foram realizadas oficinas de formação cultural para as mulheres no ano de 2015. O Decreto 56.702/2015 garantiu que 30% dos profissionais de transporte tinham que ser mulheres. O Decreto 56.021/2015 determinou que os conselhos municipais de participação social deveriam ter um mínimo de 50% de mulheres. Em 2014 foi criada a unidade móvel de atendimento à mulher vítima de violência, que visitou 280 bairros e realizou 450 atendimentos individuais e 23 mil orientações gerais. Em 2016 foram criados mais dois centros de referência das mulheres e foi instituído o Programa Guardiã Maria da Penha que permitiu com que a Guarda Civil Metropolitana atendesse 340 mulheres vítimas de violência (Fernandes et al. 2021).

O Decreto 56.021/15 estabeleceu uma participação mínima de mulheres em conselhos e o Decreto 56.702/15 criou o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres. Em 2015 foram realizadas oito conferências municipais para mulheres. EM 2016 foram instituídos cinco fóruns regionais de políticas para mulheres para a proposição, acompanhamento, discussão e fiscalização de políticas para mulheres (Fernandes et al. 2021).

Ao criar a Secretaria de Políticas para Mulheres em 2013, o governo permitiu que se tivesse dotação orçamentária destinada exclusivamente às políticas para mulheres a partir de 2014. No entanto, chama a atenção que o maior percentual do orçamento da secretaria em relação ao da Prefeitura foi em 2016, sendo de: 0,04%. Entre 2014 e 2016 os valores reais de dotação orçamentária da secretaria aumentaram ano a ano, no entanto o valor do orçamento executado sempre foi inferior ao orçado no período. Nos anos de 2014 e 2016 o total do orçamento executado em relação ao orçado foi de 61,9% e em 2015 foi de 82,2%. Entre os anos de 2014 e 2016 72% das dotações correspondiam a despesas correntes e 28% correspondiam a despesas de capital (Fernandes et al. 2021).

## **5 | FIM DA INSTITUCIONALIZAÇÃO E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES EM TEMPOS DE PANDEMIA**

Em 1 de janeiro de 2017, o decreto municipal 57.576 editado pelo prefeito João Dória promoveu uma reforma administrativa que extinguiu a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres e resultou no fim da autonomia e classificação orçamentária, como também no fim da coordenação centralizada dos serviços. Esta situação acometeu o processo de acompanhamento, controle e fiscalização das políticas públicas. Em vista desse fato e do aumento dos índices de violência contra as mulheres, incluindo dos casos de feminicídio, foram 101 crimes registrados no período janeiro a julho de 2020, serão apresentados e analisados os dados relativos aos projetos e programas destinados ao enfrentamento à violência contra a mulher e de gênero (São Paulo, 2017a).

Nesse sentido, nessa etapa apresentaremos informações sobre o funcionamento

dos equipamentos públicos de 2017-2022. Houve o fechamento do Centro de Referência da Mulher de São Miguel Paulista, localizado no extremo leste da periferia da cidade. As obras da Casa da Mulher Brasileira foram concluídas em novembro de 2019, com um atraso de três anos (São Paulo, 2017a).

A implementação de políticas para as mulheres foi transferida para a Coordenação de Políticas para as Mulheres que compõe a estrutura da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com objetivo de elaborar, propor, articular, planejar e fomentar a implantação de políticas públicas para a defesa dos direitos das mulheres e equidade de gênero (Gonçalves, 2018).

A rede de atendimento para as mulheres sofreu pouca variação se considerados os dados de 2016, composta por quatro centros de Referências da Mulher, cinco Centros de Cidadania da Mulher, uma Casa Abrigo e uma Casa de Passagem, e a Casa da Mulher Brasileira. Foram criados três postos avançados de atendimento às mulheres vítimas de violência em estações de Metrô – nas estações Santa Cecília e da Luz e no terminal de ônibus Sacomã (São Paulo, 2018).

Também compõem a rede de atendimento à mulher vítima de violência os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que oferecem acompanhamento técnico especializado desenvolvido por equipe multiprofissional para atendimentos a pessoas em situação de violência, sendo: 1 no Centro, 7 na região norte, 8 na região sul, 12 região leste e 2 na região oeste (São Paulo, 2018).

## **5.1 As políticas para as mulheres nos instrumentos de planejamento público – Programa de Metas e PPA**

Nesse tópico serão apresentadas as propostas contidas nos Programas de Metas no qual estão contidas as prioridades da gestão para os quatro anos de mandato, traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada setor da Administração Pública.

No Programa de Metas de 2017-2020 publicado pela prefeitura e entregue à Câmara Municipal não consta nenhum programa ou ação destinado a promover a manutenção, fortalecimento das políticas para as mulheres. Existem no documento três menções às mulheres na ficha técnica do eixo de Desenvolvimento Humano: Garantir 100% de encaminhamentos das denúncias recebidas referentes a populações vulneráveis. A outra menção, também no mesmo eixo, faz parte do projeto Centros de Cidadania com o propósito de integrar os diferentes equipamentos de atendimento e orientação a populações específicas (negros, mulheres, população LGBT e imigrantes), Segundo o documento:

“Garantir que populações com vulnerabilidades específicas sintam-se apoiadas pela rede de acesso a direitos humanos, gerando ampliação do

número de pessoas mais informadas e confiantes de seus direitos e no poder público municipal (...)Garantir 100% de encaminhamentos das denúncias recebidas contra populações vulneráveis.” (São Paulo, 2017b).

Acrescente-se ainda, nas linhas de ação, a proposta de finalizar a Casa da Mulher Brasileira, focada em integrar os diversos serviços de direitos humanos oferecidos à mulher no mesmo espaço, como: serviços judiciais, psicológicos, entre outros (São Paulo, 2017b).

No eixo Desenvolvimento Urbano, o projeto “Construção ou reforma de unidades habitacionais para locação social”, consta da linha de ação a iniciativa de “Construir ou reformar 1000 unidades habitacionais de locação social para atendimento de famílias com renda até três salários mínimos”. Segundo a ficha técnica: “A demanda desse programa são as famílias que hoje recebem o auxílio moradia entre elas idosos de baixa renda, mulheres vítimas de violência doméstica, imigrantes e população em situação de rua” (São Paulo, 2017b).

No que se refere ao Programa de Metas 2021-2024 foram encontradas duas ações relacionadas às políticas para as mulheres na área de enfrentamento à violência. A meta 18 estabelece a ampliação em 50% o número de atendimentos realizados nos equipamentos exclusivos para mulheres, cujo relatório de acompanhamento apontou o cumprimento de 57,15%, em 2022. A outra ação está prevista na meta 31 que se destina a ampliação da capacidade da guarda civil metropolitana (GCM) para a realização de ações protetivas para 2.500 mulheres vítimas de violência /ano, o índice de cumprimento em 2022 alcançou 76,72% (São Paulo, 2017b).

Na análise do PPA 2018-2021, outro importante instrumento de planejamento público, o achado da pesquisa foi no Programa 3013 “Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência da Coordenação de Políticas para as Mulheres da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)”, que prevê a ampliação no atendimento de mulheres (em números absolutos por ano) em situação de violência atendidas pela rede especializada de enfrentamento à violência, conforme aponta o quadro abaixo:

VALOR BASE	2018	2019	2020	2021
4.080	4.488	4.936	5.429	5.971

Quadro 2 – Número de atendimentos às mulheres vítimas de violência no PPA 2018 - 2021

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2022)

Segundo o PPA, para a ação foi considerado o número de registros de entrada realizados (preenchimento da ficha de cadastro) nos Centros de Referência da Mulher em situação de Violência, Casa Abrigo, Casa de Acolhimento Provisório e Unidade Móvel. Numa análise detida desse ponto é possível encontrar uma incongruência entre os números adotados para elaborar essa ação, e os números apresentados no site da

SMDHC. Segundo dados da secretaria, em 2020 foram realizados 24.113 atendimentos (Passafaro e Peres, 2022).

No período da pandemia houve uma redução nos atendimentos se considerado o ano de 2019: em março foram atendidas 2886 mulheres, nos meses subsequentes os atendimentos sofreram uma redução de 65% no período mais rígido da quarentena, em razão das restrições de circulação das pessoas, conforme o quadro abaixo:

Meses	MARCO/2020	ABRIL/2020	MAIO/2020	JUNHO/2020	JULHO/2020
Nº de atendimentos	2886	1003	1000	1420	2000

Quadro 3 – Número de atendimentos às mulheres vítimas de violência entre março e julho de 2020

Fonte: Bueno (2021)

No período entre janeiro e julho de 2020, o relatório da SMDHC apontou 101 crimes de feminicídios, um recorde da série histórica iniciada em 2016. Segundo Samira Bueno, a pandemia acentuou a quadro de vulnerabilidade das vítimas de violência de gênero considerando que muitas estavam confinadas com seus agressores, e afirma:

“É difícil cravar no caso de São Paulo que foi a epidemia que determinou o aumento dos feminicídios porque eles já vinham crescendo, mas o que podemos dizer é que a pandemia colocou essas mulheres que já viviam em situação de violência doméstica em uma situação ainda *maior de vulnerabilidade*” (Bueno, 2021: n.p)

Os números de registros de violência contra à mulher na capital paulista, segundo a Secretaria de Segurança Pública (SSP/SP) foram 23.920 casos, sendo que os casos de lesão corporal dolosa e violência sexual segundo o registro estatístico vinham crescendo apresentaram uma queda. Segundo Bueno (2021), tal situação reflete os problemas no acesso ao registro e não na redução dos casos. Na verdade, a mulher vítima de violência passou a ter dificuldade de sair de casa para se deslocar até uma delegacia, em razão das restrições de mobilidade urbana, ou ainda por conta das mudanças de regime de funcionamento das delegacias de polícia, ou pelo fato de estar confinada com o agressor.

Nesse quadro é possível afirmar que as ações propostas nos Programas de Metas e do PPA são insuficientes, tendo em vista os dados considerados para elaboração dos programas e os números de crimes registrados cometidos contra as mulheres (Passafaro e Peres, 2022).

## 5.2 O desempenho dos programas e atividades no orçamento público

O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Assim, a finalidade do Estado, ao obter recursos, para gastá-los sob a perspectiva de política pública tem por objetivo realizar os objetivos fundamentais da Constituição Federal. No caso das políticas para as mulheres no município de São Paulo, apesar de constarem em programas

e ações no orçamento, nem sempre são destinados recursos para sua implementação, conforme demonstrado no quadro abaixo:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>1</sup>
Nº de Projetos/ Atividades no Orçamento	11	12	13	7	6	9
Nº de Projetos que receberam recursos orçamentários	2	4	4	3	3	2

Quadro 4 – Número de projetos e atividades para mulheres e projetos para mulheres que receberam recursos orçamentários entre 2017 e 2022

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2022)

Ao analisar os dados inseridos na tabela acima, é possível verificar que programas e ações foram incluídos na LOA, no entanto a melhor performance no que se refere à destinação de recursos e de 2021: dos seis programas apenas três receberam recursos. Em 2017 e 2019 dos programas propostos, nove receberam recursos orçamentários.

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>2</sup>
Recursos orçamentários executados	R\$ 15.322.036	R\$ 19.543.886	R\$ 16.676.525	R\$ 21.035.307	R\$ 23.483.631	R\$ 14.055.888
Projetos que receberam recursos orçamentários	2	4	4	3	3	2

Quadro 5 – Recursos orçamentários executados de projetos para mulheres entre 2017 e 2022

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2022)

Em referência aos recursos executados pelos programas e ações os valores do quadro 6 apontam que nos anos de 2020 e 2021 retomaram o patamar de 2018, considerando em 2019 depreende-se uma queda de aproximadamente 15% dos recursos orçamentários.

	Valor da LOA	Total executado de projetos para mulheres	Percentual de projetos para mulheres executados em relação à LOA
2020	68.989.440.667	21.035.307,00	0,030%
2021	67.962.707.820	23.483.630,50	0,035%

Quadro 6 – Valores proporcionais de projetos par amulheres executados em relação aos valores das LOA's de 2020 e 2021

Fonte: Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2022)

1 Esses números dizem respeito ao apurado até junho de 2022, através do SOF da PMSP que contra a execução orçamentária.

2 Esses números dizem respeito ao apurado até junho de 2022, através do SOF da PMSP que contra a execução orçamentária.

Outro dado a ser ressaltado é o quanto os valores destinados às políticas para as mulheres impactam no orçamento municipal: nos anos de 2020 e 2021 os índices são inferiores a 0,04%, conforme apresentado no quadro 6..

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva feminista aponta para a importância do papel das políticas públicas na alteração das relações sociais de dominação, pois essas podem incidir sobre as relações de poder na sociedade de um ponto de vista de gênero, e garantir às mulheres o acesso a direitos em sua dimensão social, política e econômica. Nesse sentido, é central insistir na ampliação do papel do Estado no provimento de políticas que interfiram na divisão sexual do trabalho e nas possibilidades da participação das mulheres no mundo público.

Por conseguinte, a ausência de políticas públicas e a sua descontinuidade são interpretadas como um sinal de baixa prioridade, ou até mesmo, uma “não questão” para alguns governos. No caso em estudo, da prefeitura de São Paulo, o número reduzido de programas e ações destinadas a políticas para as mulheres nos instrumentos de planejamento, e a quantidade de recursos orçamentários destinados para essa área, reforçam a necessidade ampliação dos equipamentos e serviços públicos. No ciclo analisado, de 33 anos, somente em um mandato, quatro anos (2013-2016), encontramos um arranjo institucional com maior capacidade de articulação de políticas e melhores condições de intervenção, em razão do organismo de governo contar para seu funcionamento tanto com estrutura e orçamentos próprios e basear-se nas deliberações provenientes dos conselhos e conferência municipal.

Outro aspecto diz respeito ao impacto do fim da autonomia institucional e orçamentária, como também da coordenação das ações das políticas para as mulheres, que resultou na ausência de dados que apontem a transversalidade da política nas áreas da saúde, educação, habitação, transporte, trabalho, segurança urbana, urbanismo, em razão da não observância do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres.

Cabe ressaltar, ainda, que esse novo modelo institucional dificulta o controle social, e soma-se a isso ausência de dados que apontem a eficácia, eficiência e efetividade da política pública do município de São Paulo.

Dessa forma, as medidas adotadas inicialmente em 1989 continuam necessárias e atuais, tendo em vista os dados que demonstram a vulnerabilidade da vida das mulheres paulistanas.

## REFERÊNCIAS

Bueno, Samira. 2021. “Violência contra mulheres em 2021”. Fórum brasileiro de segurança pública. São Paulo.

Bugni, Renata Porto. 2016. "Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal". Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo.

Bustos Romero, Olga Livier (1994), "La formación del género: el impacto de la socialización a través de la educación", Consejo Nacional de Población, Antología de la Sexualidad humana, México, D.F, Consejo Nacional de Población, noviembre, pp.267-299.

Cepal. 2022. "45 years of the regional gender agenda", Cepal, Santiago.

Datasus. 2020. "Portal da Saúde. Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)." Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>.

Diniz, Debora; Madeiro, Alberto Pereira. 2016. "Serviços de aborto legal no Brasil – um estudo nacional". Ciências e Saúde Coletiva. v. 21, n.2, p. 563 – 572.

Farah, Marta Ferreira Santos. 2004. "Gênero e políticas públicas". Estudos Feministas. v. 12, n. 1, p. 47 – 71.

Fernandes, Maria Angélica; Galindo da Costa, André; Nunes, Serrano Gabriel Silvio. 2021. "The institutional development and the budgetary analysis of policies for women in Sao Paulo city in 2013-2016". En: RC21 Conference: Sensing and Shaping the City, 2021, Antwerp, BE. RC21 Conference: Sensing and Shaping the City. Antwerp, BE: RC 21, 2021. v. 1. p. 1-18.

Giacomoni, James. 2010. "Orçamento Público". 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo.

Gonçalves, Juliana. 2018. "Dória agiu contra a lei ao extinguir secretarias de Mulheres e Igualdade Racial". Brasil de Fato. São Paulo. Recuperado de: <https://www.brasildefato.com.br/2018/06/19/doria-agiu-contra-a-lei-ao-extinguir-secretarias-de-mulheres-e-igualdade-racial#.Yw9UUwloumE.whatsapp>.

lipe-Unesco. 2019. "Educação y género: documento de eje", Buenos Aires, lipe-Unesco.

Moser, Caroline; Moser, Annalise. 2005. "Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions". Gender & Development pp. 11-22.

Ortiz, Rosa María González. 2015. "Un modelo educativo para la equidad de género", en Alternativas en psicología, nº 18, mayo, pp. 11-21.

Passafaro, Marina; Peres, Ursula. 2022. "Políticas de enfrentamento à violência contra mulheres na cidade de São Paulo", Boletim de Políticas Públicas/OIPP Nº 21.

Pateman, Carole. 1993. "O contrato sexual". Paz e Terra.

Paz, Anabel Naranjo. 2014. "La formación del profesional desde el enfoque de género: una necesidad en el contexto educativo", en EFDeportes, año 19, nº 192, pp. 1-1.

Pereira, Irotilde Gonçalves. 2009. "Casuística de abortos legais realizados no hospital do Jabaquara entre 1989 e 2007". Saúde e Sociedade. v.18, n. 1, p. 81.

Pnud. 2020. “Brasil: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade” Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília.

Saffioti, Heleieth Iara Bongiovani. Pós-fácio: Conceituando gênero. En: Heleieth Iara Bongiovani Saffioti; Monica Muñoz-Vargas. Mulher Brasileira é Assim. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1994, v. p. 271-281.

São Paulo. 1991. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto Municipal N° 29.663 de 08 de abril de 1991”. Reorganiza o Gabinete da Prefeita, e dá outras providências. São Paulo, SP, 1991.

São Paulo. 1992a. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 32.355 de 29 de setembro de 1992”. São Paulo, SP, 1992a.

São Paulo. 1992b. Prefeitura do Município de São Paulo. “Lei N° 11.336, de 30 de dezembro de 1992”. São Paulo, SP.

São Paulo. 1998. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 37.744 de 8 de dezembro de 1998”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2001. Prefeitura do Município de São Paulo. “Lei N° 13.169 de 11 de julho de 2001”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2013a. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 53.685 de 1° de janeiro de 2013”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2013b. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 53.686 de 1° de janeiro de 2013”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2013c. Prefeitura do Município de São Paulo. “Lei N° 15.764 de 27 de maio de 2013”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2013d. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 54.660 de 5 de dezembro de 2013”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2015. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto N° 56.702 de 9 de dezembro de 2015”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2013. Prefeitura do Município de São Paulo. “Programa de Metas da Cidade de São Paulo: versão final participativa 2013 – 2016”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2017a. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto Municipal 57.576, DE 1° de janeiro de 2017”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2017b. Prefeitura do Município de São Paulo. Programa de Metas da Cidade de São Paulo: versão final participativa 2017 – 2020”. São Paulo, SP.

São Paulo. 2018. Prefeitura do Município de São Paulo. “Decreto Municipal N° 58.079, DE 24 de janeiro de 2018”. São Paulo, SP.

Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. 2020. Prestação de Contas Públicas – Orçamento. Disponível em < <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>>.

Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres de São Paulo. 2016. “SMPM Portaria Nº 14 DE 17 de agosto de 2016”. São Paulo.

Tribunal de Contas do Município de São Paulo. 2022. “Informações e Relatórios de Interesse Social”. Visão Orçamentária. Disponível em < <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10659>>.