

Maria Angélica Fernandes<sup>1</sup>

André Galindo da Costa<sup>2</sup>

Silvio Gabriel Serrano Nunes<sup>3</sup>

## Resumo

Este estudo exploratório apresenta uma análise do desenvolvimento das políticas para mulheres na cidade de São Paulo entre os anos de 1989 e 2016. Utilizando-se de revisão bibliográfica e análise documental com enfoque em leis e decretos foi construída uma síntese do desenvolvimento das políticas para mulheres durante a gestão de sete prefeitos. O estudo apresenta também uma análise mais detalhada do desenvolvimento institucional e orçamentário da agenda de políticas para mulheres no governo Haddad (2013-2016), quando passa-se a ter uma secretaria destinada a cuidar dessas políticas e portanto uma unidade orçamentária com dotações próprias.

**Palavras-chave:** Análise orçamentária. Cidade de São Paulo. Desenvolvimento institucional. Políticas para mulheres.

## Abstract

This exploratory research presents an analysis of the public policy development for women in Sao Paulo city, from 1989 to 2016. A bibliographic and document analysis, which includes laws and decreets, allows to build a synthesis of women-oriented public policies throughout seven city governments. The study also details the institutional and budget agenda development regarding public policies for women during Haddad government (2013-2016), which created a specific council to deal with such policies, leading to an own budget unit.

**Keywords:** Budget analysis. City of Sao Paulo. Institutional development. Public policies for women.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Comunicação Social pela UM-SP, Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP, Doutoranda em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC. Chefe de Gabinete da Presidência do TCMSP.

<sup>2</sup> Bacharel em Administração Pública pela UNESP, Mestre em Ciências pelo PROMUSPP/USP, Doutor em Ciências da Integração da América Latina pelo PROLAM/USP. Coordenador dos cursos de pós-graduação da Escola de Gestão e Contas do TCMSP.

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela PUC-SP. Bacharel, Mestre e Doutor em Filosofia pela FFLCH/USP. Professor de cursos de Pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas do TCMSP.

## **Introdução**

A produção teórica do feminismo desvelou a pretensa “neutralidade” do Estado como propositor e articulador de interesses públicos, ao iluminar as relações de poder em suas dimensões sociais e políticas, principalmente quando da concessão e garantia de direitos.

A afirmação do feminismo permitiu trazer para a esfera pública questões consideradas anteriormente restritas ao mundo privado, agora passíveis de serem incorporadas à pauta política. É nesse contexto que surgem os primeiros debates sobre possíveis ações específicas do Estado, cujos objetivos seriam justamente de alterar as condições estruturais que determinam a subordinação das mulheres, tendo como referência as formulações e experiências desenvolvidas pelo movimento feminista europeu e efetivamente implementadas como políticas públicas em diversos países da Europa (ERGAS 1991).

Para exemplificar essas transformações estatais promovidas neste período, deve-se destacar ainda a criação de Mecanismos Institucionais de Mulheres – Secretarias de Políticas para as Mulheres, coordenadorias, assessorias e outros arranjos institucionais responsáveis por implementar políticas específicas para as mulheres.

Na área de planejamento governamental, as ações de políticas para as mulheres passaram a integrar os documentos do ciclo orçamentário. Os debates sobre a efetivação das políticas públicas e a necessária destinação de recursos públicos são um importante fundamento para que a problemática das mulheres e as questões de gênero adquiram status de interesse público e integrem a agenda pública.

A criação de uma institucionalidade de gênero e políticas para as mulheres com visão, capacidade de articulação das diferentes dimensões simbólicas no tratamento das desigualdades, é uma das estratégias para alcançar a governabilidade para as políticas públicas específicas. Para Guzman (2007), as institucionalidades, ou seja, os Organismos de Políticas para as Mulheres têm proporcionado uma trama institucional e rede em âmbito da administração pública e demais entes do Estado que se constituem como bases de poder e pontos de difusão de novas ideias e propostas de gestão e políticas públicas.

Nesse contexto, ao longo de três décadas, o município de São Paulo registrou experiências de políticas públicas para as mulheres (1989-2016). Essas políticas não ocorreram de maneira contínua, no entanto houve um aprimoramento do arranjo institucional dos órgãos responsáveis pela implementação das mesmas. 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 a violência sexista, emprego e geração e renda e planejamento urbano.

Nesse trabalho exploratório, apresentamos os arranjos institucionais de implementação das políticas públicas, como também os elementos orçamentários e financeiros da prefeitura de São Paulo, no período 2013-2016, que denotam a aplicação de recursos da área de políticas para as mulheres. O recorte temporal deu-se em razão da institucionalização da autonomia orçamentária e financeira decorrente da criação da Secretária Municipal de Políticas para as Mulheres em 2013.

O estudo apresenta uma análise de elementos importantes da gestão Haddad (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, p. 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.

Busca-se com a pesquisa descrever o alinhamento de fatores que contribuíram para o desenvolvimento de políticas públicas para mulheres. A pesquisa 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 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, portaria e leis da Prefeitura de São Paulo do período entre 1989 e 2016. 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 2014 e 2016 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 única etapa na qual existiu uma Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres na cidade 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.

### **Desenvolvimento das políticas para mulheres na cidade de São Paulo: 1989 - 2012**

A política para as mulheres surgiu como um setor de políticas públicas na cidade de São Paulo. Foi algo que emergiu de maneira sistemática no governo da Prefeita Luiza Erundina (1989 -1993). No ano de 1991, a Prefeita Erundina reorganizou o seu gabinete por meio do Decreto Municipal Nº 29.663. Tal decreto estabeleceu que a Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos seria um serviço de apoio direto à Prefeita, sendo a responsabilidade fundamental dessa assessoria:

Oferecer subsídios à Prefeita e aos Conselhos e Coordenadorias a ela vinculados, para formulação da política de proteção e defesa da mulher, do negro, do idoso, da pessoa deficiente, da criança, do jovem e de outros segmentos da população passíveis de discriminação social (SÃO PAULO,1991).

A Coordenadoria Especial da Mulher foi criada pela Lei Nº 11.336/1992, estabeleceu seu vínculo à Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos que pertencia à Secretaria de Governo Municipal. O Art. 1º dessa mesma Lei estabeleceu como atribuição dessa Coordenadoria:

[...] formular, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes, assim como desenvolver projetos, visando combater a discriminação por sexo, defender os direitos da mulher e garantir a plena manifestação de sua capacidade, no âmbito do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1992b).

A Lei estabeleceu um conjunto de objetivos à Coordenadoria Especial da Mulher, dentre os quais realizar estudos sobre a situação da mulher na cidade de São Paulo e formular políticas públicas para mulheres em articulação com as secretarias. Além disso, a Lei estabeleceu a organização administrativa da Coordenadoria, apresentando as competências de suas subáreas. Apesar de estabelecer em seu Art. 9º que as despesas com execução orçamentária de despesas resultantes dessa Lei teriam dotações próprias, as políticas para mulheres não contavam ainda com autonomia orçamentária. Com isso as despesas executadas com a finalidade de atingir os objetivos da Coordenadoria Especial da Mulher dependiam de dotações orçamentárias da Secretaria de Governo Municipal.

A Lei Nº 11.336/1992 trouxe um importante direcionamento no que diz respeito a equipamentos públicos destinados a ações de proteção às mulheres quando estabeleceu em seu Art. 8º que:

A Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos da Secretaria do Governo Municipal propiciará à Coordenadoria Especial da Mulher as condições materiais e humanas necessárias ao seu funcionamento, incluindo realização de convênios, implantação e manutenção de casas para atendimento a mulheres vítimas de violência e outros serviços correlatos, enquanto Projetos-Piloto (SÃO PAULO, 1992b).

Em seu Parágrafo Único a Lei atribuiu à coordenação e supervisão das casas para atendimento a mulheres vítimas de violência Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos, porém estabeleceu que essas atividades ocorreriam através da Coordenadoria Especial da Mulher (SÃO PAULO, 1992b). A partir dessa nova configuração institucional surgiu um conjunto de iniciativas que visavam promover políticas públicas para mulheres na cidade de São Paulo.

O Decreto N º 32.355/1992 criou a Casa Eliane de Grammont, um projeto-piloto vinculado à Secretaria Especial da Mulher e especializado em atender mulheres vítimas de violência. O decreto estabeleceu um conjunto de atribuições à Casa Eliane de Grammont, dentre as quais atividades de prevenção e conscientização em relação à questão da violência contra mulheres. Conforme Kiss et al. (2007), a Casa Eliane de Grammont tornou-se um importante centro de referência no país por oferecer assistência jurídica, social e psicológica e colaborar para a recuperação da autoestima e inserção social de mulheres vítimas de violência.

O mesmo decreto também criou a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, prevendo a formação de uma equipe de trabalho multidisciplinar com oficiais de administração geral, guardas civis metropolitanos, assistentes sociais e psicólogos. O Decreto 32.355/1992 em seu Art. 4º estabeleceu que é objetivo da Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth:

[...] dar guarida à mulher e ou seus filhos menores de 14 anos, em risco iminente de vida, em decorrência de violência doméstica, terá por atribuições oferecer abrigo seguro e sigiloso, alimentação, apoio psicológico, jurídico e social às pessoas abrigadas. (SÃO PAULO, 1992a)

Outro fato que merece bastante destaque foi que na gestão de Luiza Erundina foi criado também o Hospital Artur Saboia, que realizava o atendimento do programa Aborto Legal. Cabe destacar que o aborto legal é permitido para vítimas de estupro e em casos que se coloca a vida da gestante em risco desde a década de 1940, sendo que em 2012 o direito ao aborto se estendeu também para os casos de anencefalia do feto. No entanto, o Programa Aborto Legal no Hospital Artur Saboia foi a primeira iniciativa formal e organizada nesse sentido no Brasil e na América Latina (MADEIRO; DINIZ, 2016). Entre 1989 e 2007 esse hospital realizou 337 procedimentos de interrupção da gestação: 230 por estupro, 74 por mal formação fetal, 27 por risco de morte materna e 6 manutenção da gravidez (PEREIRA, 2009). Conforme o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do DATASUS (2020), hoje o aborto clandestino é quarta causa de morte materno no Brasil.

No governo Erundina (1989 -1992) também aconteceu a alocação de recursos orçamentários para fazer frente as políticas para as mulheres. O orçamento de 1990 previu uma atividade orçamentária voltada para a operação e manutenção de equipamento para mulheres e uma ação orçamentária destinada à construção e implantação da Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, porém essa última não foi executada. O orçamento de 1991 previu novamente uma atividade orçamentária para operação e manutenção dos equipamentos para mulheres, no entanto não houve nesse anos nenhuma previsão destinada especificamente à Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth. No ano de 1992 as políticas para mulheres perdem destaque no orçamento, passando a compor a atividade orçamentária genérica denominada como Administração das Coordenadorias e Conselhos da Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos da Secretaria de Governo (BUGNI, 2016).

Em 1992 foi eleito como Prefeito de São Paulo Paulo Maluf, que pertencia ao Partido Progressista (PP). Seu governo aconteceu entre os anos de 1993 e 1996. Em 1996 aconteceu

uma nova eleição onde foi eleito como Prefeito da cidade de São Paulo o seu sucessor: Celso Pitta. Pitta governou a cidade de São Paulo entre os anos de 1997 e 2000. Pelo período de 8 anos quando a cidade de São Paulo foi governada por dois aliados e membros do mesmo partido - o PP – houve uma interrupção no desenvolvimento de políticas públicas para mulheres. No dia 05 de maio de 1993, por meio do Decreto Municipal Nº 33.168, Paulo Maluf suprimiu a Coordenadoria Especial da Mulher. Nesse período a Casa Abrigo Eliane de Gramont, que possuía servidores públicos concursados entre seu quadro funcional, continuou em funcionamento, mas a Casa Helenira Rezende teve suas atividades suspensas (BUGNI, 2016).

Cabe destacar que no dia 08 de dezembro de 1998, fazendo uso do Decreto Nº 37.744 o Prefeito Celso Pitta Reconstituiu a Coordenadoria Especial da Mulher:

Art. 1º Fica criada, junto à Secretaria do Governo Municipal a Coordenadoria Geral de Acompanhamento, que tem como objetivo o assessoramento na organização, e estruturação e funcionamento dos seguintes órgãos:

I - Coordenadoria Especial da Mulher;

II - Coordenadoria Especial do Negro. (SÃO PAULO, 1998)

Em 2000 venceu as eleições para Prefeitura de São Paulo Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT). Marta governou a cidade como prefeita entre os anos de 2001 e 2004. Durante esses quatro anos existiu um conjunto de ações que fortaleceram e expandiram instituições, equipamentos públicos e políticas públicas voltados para as políticas para as mulheres. Tais iniciativas foram se dando já no primeiro ano de governo e foram características de todo o período de mandato da Prefeita Marta Suplicy.

Com a Lei Nº 13.169 de 11 de julho de 2001 a Coordenadoria Especial da Mulher passou por uma reorganização administrativa. A Lei Nº 13.169/2001 teve como principal objetivo reorganizar as estruturas organizacionais das secretarias e das subprefeituras. Apesar dessa Lei manter a estrutura e competência dessa coordenadoria, estabeleceu que a mesma estaria vinculada à Secretaria do Governo Municipal a partir de então. A mesma lei atribuiu a coordenadoria e supervisão de todas as casas de atendimentos às mulheres vítimas de violência à Coordenadoria Especial da Mulher.

Além disso a Lei 13.169/2001 estabeleceu que equipamentos que antes eram projetos-piloto passassem a ter então caráter definitivo:

Art. 82 - A Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, instituída pelo Decreto nº 32.335, de 25 de dezembro de 1992, na condição de projetos-piloto, passam a ter caráter definitivo, mantidas suas respectivas competências e a vinculação à Coordenadoria Especial da Mulher - CEM. (SÃO PAULO, 2001)

Conforme Bugni (2016), no primeiro ano do governo Marta Suplicy a Casa Abrigo Helenira Resende retomou suas atividades depois de 8 anos de suspensão. A Coordenadoria Especial das Mulheres agora passou a ter não apenas competência para negociação com outras secretarias, mas também uma organização administrativa e orçamentária mais estruturada. Além disso, a coordenadoria passou a promover uma agenda mais propositiva em relação a promoção da igualdade de gênero.

Sobre a Coordenadoria Especial das Mulheres durante o governo Marta, Bugni (2016, p. 167) aponta que: “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.”. Tais medidas servem como importantes evidências que corroboram com a ideia de que também uma preocupação com a estruturação organizacional e a criação de instrumentos operacionais que viabilizassem às políticas para mulheres naquele instante.

No governo de Marta Suplicy foi criada uma Comissão Intersecretarial da Mulher que promovia atividades com as demais secretarias. Para Bugni (2016) havia uma certa percepção geral entre as secretarias de que as políticas para mulheres era um tema de interesse da Prefeita, o que facilitou a receptividade desse tema para os demais secretários. Para a autora, ainda que tenham ocorrido determinadas diferenças na receptividade da política por cada pasta da Prefeitura de São Paulo, tal experiência se caracterizou como pioneira no aspecto da transversalidade e intersectorialidade das políticas de gênero.

As políticas para mulheres estiveram bastante associadas à agenda de políticas de participação e controle social que se desenvolveram na Prefeitura de São Paulo entre 2001 e 2004. A gestão de Marta Suplicy foi responsável por um conjunto de políticas que buscaram fortalecer os processos participativos envolvendo o governo e a sociedade. Com isso, houve estímulos concretos para que mulheres participassem do Fórum de Representantes das Subprefeituras, da organização das comemorações feministas do 8 de março e da Conferência Municipal de Políticas para Mulheres (BUGNI, 2016).



Entre os dias 30 e 31 de agosto de 2002, a Secretaria do Governo Municipal e a Coordenadoria Especial da Mulher realizaram, no Palácio das Convenções do Anhembi, a 1ª Conferência Municipal de Mulheres da Cidade de São Paulo. A experiência da 1ª Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres trouxe importantes contribuições para a estruturação de prioridades da política municipal para mulheres. Além disso, influenciou na formulação do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (IPNPM). No ano de 2015 a Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres chegou na sua quinta edição, sendo considerado, portanto, como uma importante referência de participação política e controle social na cidade de São Paulo (FARAH, 2004).

Quadro 1 - Principais ações relacionadas a políticas para mulheres na cidade de São Paulo entre os anos de 1989 e 2012.

Período	Prefeito	Ações
1989 - 1992	Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores)	- Coordenadoria Especial da Mulher - Projetos-piloto Casa Eliane de Grammont e Abrigo Heloisa Rezende de Souza - Programa Aborto Legal - Alocação de Recursos orçamentários
1993 - 1996	Paulo Maluf (Partido Progressista)	- Suspensão da Coordenadoria Especial da Mulher - Suspensão do Abrigo Heloisa Rezende de Souza
1997 - 2000	Celso Pitta (Partido Progressista)	- Reinstituição da Coordenadoria Especial da Mulher
2001 - 2004	Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores) -	- Institucionalização da Casa Eliane de Grammont e Abrigo Heloisa Rezende de Souza - Vinculação da Coordenadoria Especial da Mulher à Secretaria de Governo Municipal - Agenda de igualdade de gênero - Comissão Intersecretarial da Mulher - 1ª Conferência Municipal de Política para Mulheres
2005 - 2006	José Serra (Partido da Social)	- Redução de autonomia orçamentária e nenhuma execução orçamentária para a Coordenadoria Especial da Mulher no ano de 2006

	Democracia Brasileira)	
2007 - 2012	Gilberto Kassab (Democratas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reinstituição de recursos orçamentários para a Coordenadoria Especial da Mulher</li> <li>- Políticas com foco nos CRM e CCM</li> <li>- Mapeamento dos serviços de proteção às mulheres</li> <li>- Guia de procedimentos de serviços</li> </ul>

Fonte: Desenvolvido pelos autores a partir de referências bibliográficas e legislativas do artigo

Em 2005 acontece uma nova descontinuidade nas políticas para mulheres, quando se inicia o governo de José Serra (2005 – 2006) e de seu vice-prefeito que depois assume também a prefeitura Gilberto Kassab (2007 – 2012). O Decreto Nº 45.712/06 subordinou a Coordenadoria Especial da Mulher à Secretaria de Participação e Parceria. Com isso, a coordenadoria foi passando por uma perda de força frente às secretarias. Além disso, também perdeu em autonomia orçamentária, o que fragilizou a capacidade da coordenadoria de realizar investimentos e inovações políticas. No ano de 2006 sequer aconteceram execuções orçamentárias relacionadas à essa coordenadoria (BUGNI, 2016).

No ano de 2007 Gilberto Kassab assume como Prefeito de São Paulo. Ele era vice-prefeito até então e se tornou Prefeito quando José Serra assume como governador do estado de São Paulo. Ainda em 2007 recursos orçamentários podem ser aplicados na operação e manutenção dos Centros de Referência e Centros de Cidadania. Até o final do governo Kassab, em 2012, os serviços estiveram em funcionamento, porém não passaram por ampliações. Os Centros de Referências para Mulheres (CRM) e os Centros de Cidadania da Mulher (CCM) foram os principais focos da política para mulher nessa gestão (BUGNI, 2016).

No ano de 2008 o governo de São Paulo aderiu ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (PNEVCM) implementado pelo Governo Federal. Dessa forma, a cidade de São Paulo foi incluída como um dos vinte municípios-polo. Isso impactou no aumento da quantidade de recursos orçamentários destinadas às políticas para mulheres, como também incidiu na formação de redes nos territórios onde estavam localizados os centros de atendimento em situação de violência. Também foram desenvolvidos iniciativas importantes como o mapeamento dos serviços de proteção às mulheres. Também foi desenvolvido o Guia de Procedimentos de serviços que apresentou os fluxos de atendimento e mini-guias de bolso que serviam como orientação nas delegacias e locais de atendimento (BUGNI, 2016).

## **A institucionalização da política para mulher na cidade de São Paulo: governo Fernando Haddad (2013 – 2016)**

No ano de 2012 venceu a eleição para a Prefeitura de São Paulo Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT) e seu governo foi de 2013 a 2016. Nesses anos todos houve um importante desenvolvimento das políticas para mulheres na cidade de São Paulo. As ações deram-se tanto no sentido da institucionalização como de políticas públicas. Além disso, também houve a criação de arranjos participativos destinados às políticas para mulheres. Na ocasião também houve um importante avanço na expansão e garantia de recursos orçamentários destinados às políticas para mulheres. O quadro particular de desenvolvimento das políticas para mulheres na cidade de São Paulo justifica a análise mais apurada ao governo Haddad que foi realizada nessa pesquisa.

O governo Haddad é considerado um marco à atenção dada às políticas para mulheres na cidade de São Paulo. Uma das razões para isso foi o nível de institucionalização e aumento de status recebido por essa agenda de políticas no período de sua gestão municipal. Nesse sentido o ponto de maior destaque foi a transformação da antiga Coordenadoria Especial para Mulheres em uma secretaria municipal, com muito maior autonomia administrativa, dotação orçamentária e igualdade formal frente as outras secretarias de governo. Essa secretaria recebeu o nome de Secretaria Municipal de Política para Mulheres.

Em seu primeiro dia de governo, 1º de janeiro de 2013, Haddad emitiu o Decreto Nº 53.685. Nesse Decreto é feita referência direta à criação de uma secretaria para mulheres:

Art. 3º O Prefeito será auxiliado pelos seguintes Secretários Especiais:

[...]

II - Secretário Especial de Políticas para as Mulheres; (Revogado pela Lei nº 15.764/2013)

Parágrafo Único. Projeto de lei a ser enviado à Câmara Municipal proporá a criação das Secretarias Municipais de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e de Licenciamentos e da Controladoria Geral do Município. (SÃO PAULO, 2013a)

No Decreto Nº 53.686, que tratou sobre que tratou dos Comitês Integrados de Gestão Governamental (CIGG), foi atribuído ao Secretário Especial de Políticas a responsabilidade de compor o CIGG da cidadania:

Art. 1º. Ficam instituídos os Comitês Integrados de Gestão Governamental - CIGG, destinados a identificar, implantar e supervisionar atividades, projetos e programas que demandem a participação de mais de um órgão ou atividade da Administração Pública Municipal, a seguir relacionados:

I - CIGG da Cidadania, composto por:

[...]

d) Secretário Especial de Políticas para as Mulheres; (SÃO PAULO, 2013b)

Essa se apresenta como uma importante iniciativa na medida em que busca incorporar a transversalidade de gênero como estratégia para a promoção de igualdade de gênero nas práticas institucionais, como também procura garantir sua incorporação nas políticas principais.

No dia 27 de maio de 2013 foi promulgada a Lei 15.764 que em seu Art. 1ª previa a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Essa Lei estabeleceu um conjunto de atributos importantes a essa secretaria e ainda cuidou da sua estruturação. Estabeleceu no Art. 99 como finalidade da Secretaria:

[...] 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)

No Art. 100 da mesma Lei ficou incumbido a essa secretaria as atribuições de: 1) assessorar a administração pública municipal nas políticas públicas para as mulheres; 2) elaborar de um plano para a promoção da igualdade entre os sexos; 3) articular políticas transversais e de cooperação com organismos nacionais e internacionais; 4) implementar programas de autonomia econômica para mulheres, políticas de proteção às mulheres em situação de vulnerabilidade e o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres; 5) estabelecer ações para o fortalecimento da participação das mulheres parcerias com instituições públicas e privadas; 6) assegurar transversalidade nas parcerias com demais órgãos e entidades municipais. (SÃO PAULO, 2013c)

A Lei ainda estabeleceu a estrutura básica dessa secretaria que foi composta por duas coordenadorias: 1) de enfrentamento à Violência; 2) de Autonomia Econômica das mulheres. No Art. 105 da Lei ficou estabelecido os equipamentos da Secretaria. Esses equipamentos ficarão sobre os cuidados da Supervisão de Equipamentos dessa Secretaria e são:

I - Casa Eliane de Grammont;

II - Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth;

III - Casa Brasilândia - Centro de Atendimento à Mulher;

IV - Centro de Referência da Mulher;

V - Centros de Cidadania da Mulher: de Parelheiros - CRCM PA; de Itaquera - CRCM IT; de Perus - CRCM PR; da Capela do Socorro - CRCM CS e de Santo Amaro - CRCM SA. (SÃO PAULO, 2013c)

Outro ponto de destaque para a Lei foi que ela criou uma Assessoria de Participação e Controle social, cuja atribuição é de: “Manter canais permanentes de relação com movimentos sociais de mulheres e outros segmentos da sociedade civil.” (SÃO PAULO, 2013c, Art. 108). Quanto à Assessoria de Ações Temáticas prevista pelo Art. 109, ficou estabelecido a competência de formulação e implementação de políticas nas áreas de áreas de educação, cultura, lazer, esportes, saúde buscando a promoção de elementos que envolvam as diversidades das mulheres, conforme questões: raciais, de orientação sexual, geracionais, de deficiência e indígena.

O fato da agenda de políticas para mulheres na cidade de São Paulo ter se institucionalizado ao ponto de se constituir em uma secretaria de governo trouxe um primeiro aspecto muito importante. Esse foi o período que as políticas para mulheres se organizavam também enquanto uma unidade orçamentário, portanto existindo uma dotação orçamentária passível de execução. Com isso a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres não trouxe apenas inovações administrativas, mas também permitiu que a agenda de políticas para mulheres fizesse parte do planejamento orçamentário, a exemplo de outros órgãos e secretarias municipais.

A partir de então, do ponto de vista analítico, se tornou possível ter uma dimensão mais apurada da alocação e execução de recursos destinados às políticas para mulheres, algo que essa pesquisa se propôs. Os recursos destinados a essa secretaria passaram a partir do ano de 2014 a fazer parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) e também de outros relatórios orçamentários e financeiros, como, por exemplo, os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso permitiu uma maior discriminação dessa agenda de políticas públicas a partir de um viés de recursos empregados.

Por meio do Decreto Nº 54.660 de 05 de dezembro de 2013 foi instituído o Comitê Intersecretarial de Políticas para Mulheres, também conhecido como Conexão Mulher. O Comitê foi formado por representantes de vinte secretarias, tendo como objetivos:

I - elaborar Plano Municipal de Políticas para as Mulheres em sintonia com o Programa de Metas da Cidade de São Paulo, o Plano Plurianual, as resoluções das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres;

II - garantir que as políticas de gênero sejam incorporadas às ações das diversas Secretarias Municipais;

III - formular, implantar, implementar, avaliar e monitorar políticas voltadas ao público feminino dentro da perspectiva da matricialidade e da transversalidade, respeitando as múltiplas formas de desigualdade e valorizando a diversidade existente entre as mulheres;

IV - construir indicadores que permitam maior monitoramento, avaliação e elaboração das políticas para as mulheres. (SÃO PAULO, 2013d)

### **As políticas para as mulheres no Programa de Metas 2013 - 2016**

O programa de metas foi uma inovação da cidade de São Paulo que tem como objetivo aperfeiçoar os instrumentos de planejamento e criar um sistema de acompanhamento das políticas públicas. O programa de metas resultou de uma iniciativa da sociedade civil organizada que pressionou o poder público a criar um sistema de indicadores das ações realizadas na cidade de São Paulo. Com isso, em 2008 foi incluída a Emenda Nº 30 na Lei Orgânica do município de São Paulo. A partir dessa emenda todos os prefeitos ficaram obrigados a apresentar o seu programa de metas 90 dias após a sua posse. Esse programa deve contar com ações, indicadores e metas quantitativas para diferentes áreas.

Apresentando as metas e os objetivos a serem cumpridos, o programa de metas é uma forma de consolidar as propostas de campanha de um determinado Prefeito. Serve assim como um instrumento de planejamento e gestão municipal capaz de definir as ações estratégicas e prioridades do governo para um período de quatro anos. Para a produção do programa de metas deve-se utilizar uma metodologia participativa que garanta a transparência e o envolvimento da sociedade.

No Programa de Metas do governo Haddad (2013-2016) foram estabelecidas 123 metas. Diversas dessas metas fizeram referência a questões das mulheres, sobretudo àquelas metas vinculadas ao “Eixo 1: Compromisso com os direitos sociais e civis”. Cabe destacar que esse Programa de Metas 2013 -2016 trouxe uma inovação importante, que foi a vinculação das metas ao Plano Plurianual (PPA). Desse modo, a atividade de planejamento das políticas públicas obteve um maior grau de associação com os instrumentos que compõem o sistema

orçamentário. Ao final da gestão 82,3% das metas do Programa de Metas 2013-2016 foram cumpridas (SÃO PAULO, 2016).

Além das referências a questões das mulheres existiram também metas que se propunham a enfrentar diretamente problemas relacionados às mulheres e apresentaram isso em seus objetivos. Esse foi o caso das Metas: 40, 41, 59 e 60. O objetivo de cada uma dessas metas pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2 – Metas do Programa de Metas 2013 - 2016 que tiveram por objetivo promover políticas para mulheres

<b>Meta</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Cumprimento da meta</b>
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%

Fonte: Programa de Metas 2013 - 2016

Ao final da gestão Haddad todas as metas relacionadas às políticas para mulheres foram cumpridas totalmente ou parcialmente. Quanto a Meta 40 o governo municipal aderiu ao “Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres” e ao “Programa Mulher, Viver sem Violência” do governo federal. Com essa adesão ficou previsto o repasse de recursos federais para a implantação da Casa da Mulher Brasileira, um centro de referência que reunirá serviços especializados de assistência à mulher. Sobre a Meta 41 foi realizada uma reforma para a modernização da Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth permitindo o aumento no número de famílias com permanência no local (SÃO PAULO, 2016).

Em relação a Meta 59, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres foi criada pela Lei 15.764/2013. Buscando cumprir a sua efetivação, ainda no ano de 2013, foi elaborado

o plano de ação dessa secretaria e instituído o Comitê Intersecretarial de Políticas para Mulheres. A Meta 60 foi cumprida em sua totalidade, na medida em que cinco Centros de Cidadania da Mulher (CCM) e dois Centros de Referência da Mulher (CRM) passaram por reformas de modernização. Os dois CRM no caso são a Casa Eliane de Grammont e a Casa Brasilândia, já os cinco CCM ficam em: Perus, Santo Amaro, Parelheiros, Capela do Socorro e Itaquera (SÃO PAULO, 2016).

### **Ações realizadas entre 2013 e 2016**

Também foram realizados um conjunto de ações que não estavam previstas no Programa de Metas 2013-2016, mas que se caracterizaram como políticas para mulher na cidade de São Paulo. Entre essas ações se realizou o Projeto de Formação de Grupos Produtivos de Economia Solidária - que teve foco no desenvolvimento de autonomia econômica das mulheres. Ao todo, 300 mulheres passaram pela etapa de sensibilização e foram formados 10 grupos produtivos, 2 grupos por CCM com 175 mulheres ao todo. Tal projeto foi desenvolvido em parceria com a Incubadora Municipal de Economia Solidária e com a Secretária Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SÃO PAULO, 2016).

Com o propósito de proporcionar formação cultural às mulheres, no ano de 2015 a Secretaria de Políticas para Mulheres realizou nos CCM oficinas com as temáticas: expressão corporal, defesa pessoal, afromix e ginástica localizada. Além disso, o Decreto 56.702/2015 estabeleceu a garantia de 30% de mulheres no sistema de transporte da Prefeitura de São Paulo. Essa medida foi justificada no fato da profissão de transporte ser exercida tradicionalmente por homens. Com o Decreto 56.021/2015 ficou estabelecido que todos os conselhos municipais de participação social ou controle social deveriam ter no mínimo 50% de mulheres (SÃO PAULO, 2016).

Em 2014 foi criada a unidade móvel de atendimento à mulher vítima de violência. Isso tratou-se de um ônibus adaptado que realizou atendimentos multiprofissionais no município. Esse programa visitou 280 bairros da cidade, realizando 450 atendimentos individuais e 23 mil orientações gerais. Esse programa recebeu o nome de “Mulher, Viver sem Violência”. Em 2016 foram criados dois novos CRM: 1) Onoris Ferreira Dias em São Miguel Paulista e 2) Capão Redondo. Também foi instituído o Programa Guardiã Maria da Penha que previu ações de proteção de mulheres em situação de violência junto à Guarda Civil Metropolitana. Esse



programa atendeu 340 mulheres, sendo que os agentes da guarda que atuaram precisaram passar por formação sobre desigualdade de gênero e violência doméstica (SÃO PAULO, 2016).

### **Participação política na política para mulheres entre 2013 e 2016**

Outro ponto importante para a agenda das políticas para mulheres na gestão Haddad foi a ampliação de instâncias participativas. Um acontecimento relevante deu-se em função da garantia da participação mínima de mulheres nos conselhos, por meio do Decreto 56.021/2015. Além disso, foi criado por meio do Decreto 56.702/2015 o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres, composto exclusivamente por mulheres. No ato de sua criação esse conselho possuía competências consultivas e deliberativas (SÃO PAULO, 2015).

No ano de 2015 foram realizadas oito conferências municipais para mulheres: 1) Mulheres Imigrantes; 2) Mulheres Trabalhadoras e Relações do Trabalho; 3) Lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; 4) Mulheres em situação de Prostituição/Prostitutas; 5) Mulheres Idosas; 6) Mulheres com Deficiência; 7) Mulheres – Juventude; 8) Políticas para Mulheres (SÃO PAULO, 2016).

Por meio da Portaria 14 de 17 de agosto de 2016 da Secretaria de Políticas para Mulheres foi instituído os Fóruns Regionais de Políticas para as Mulheres. Os fóruns caracterizaram-se como um espaço de propostas, acompanhamento, discussão e fiscalização de políticas para mulheres. Ao todo foram criados cinco fóruns, um para cada região da cidade: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro. O Art. 2º da Portaria estabeleceu que os Fóruns Regionais de Políticas para as Mulheres era formado por representantes dos:

Fóruns Locais de Políticas para as Mulheres da Cidade de São Paulo no âmbito das 32 (trinta e duas) Subprefeituras, respeitadas as dimensões de identidade de gênero autodeclarada, orientação sexual, classe, raça e etnia, mulheres com deficiência e geracional [...] (SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES DE SÃO PAULO, 2016, ART. 2º)

Como é possível observar no quadro 3, os Fóruns Regionais de Políticas para Mulheres previram a participação de uma ampla quantidade de representantes da sociedade civil.

Quadro 3: Fóruns regionais de políticas para mulheres

<b>Fórum</b>	<b>Subprefeituras</b>	<b>Representantes do Poder Público</b>	<b>Representantes da Sociedade Civil</b>
Fórum Regional de Políticas para as Mulheres Centro	Sé e Ipiranga	10	40
Fórum Regional de Políticas para as Mulheres Sul	Capela do Socorro, Campo Limpo, Cidade Ademar, Parelheiros, M'Boi Mirim, Vila Mariana, Jabaquara e Santo Amaro	40	160
Fórum Regional de Políticas para as Mulheres Oeste	Lapa, Butantã e Pinheiros	15	60
Fórum Regional de Políticas para as Mulheres Norte	Perus, Pirituba, Freguesia do Ó/Brasilândia, Casa Verde, Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme e Jaçanã/Tremembé	35	140
Fórum Regional de Políticas para as Mulheres Leste	Mooca, Aricanduva, Vila Prudente, Penha, Ermelino Matarazzo, Itaquera, São Mateus, Itaim Paulista, Guaianases, São Miguel Paulista e Cidade Tiradentes	55	220

Fonte: Portaria SMPMSP 14/2016

### **Análise orçamentária da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres na cidade de São Paulo entre 2014 e 2016**

O fato da agenda de políticas para mulheres ter recebido status de secretaria no governo Haddad fez com que passasse a existir uma unidade orçamentária exclusiva para essas políticas. Com isso essa classe de política passou a ter um status maior e compor de forma direta os instrumentos de planejamento e execução orçamentária. Do ponto de vista analítico isso permitiu que se possa levantar de forma mais clara os recursos destinados às políticas para mulheres. O fato de se realizar uma análise orçamentária entre os anos de 2014 e 2016, acontece porque no ano de 2013 a Secretaria de Políticas para Mulheres ainda não se constituía como uma unidade orçamentária.

Existem dois pontos fundamentais em qualquer análise orçamentária. Primeiro, o sistema orçamentário brasileiro é dividido em três peças de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo,

as despesas públicas apresentam quatro principais tipos de classificações orçamentárias: 1) classificação institucional, que apresenta quantidade de recursos destinados a cada órgão do governo; 2) classificação funcional, que apresenta a quantidade de recursos destinados a cada área das políticas públicas; 3) classificação programática, que apresenta a quantidade de recursos destinados a cada programa do governo; 4) classificação por categoria econômica, apresenta a quantidade de recursos destinados à bens de capital ou despesas correntes. (GIACOMONI, 2010)

Tabela 1: Relação entre o orçamento da Secretaria de Políticas para Mulheres em relação ao orçamento da Prefeitura de São Paulo em valores nominais.

<b>Ano</b>	<b>Orçamento da Prefeitura</b>	<b>Orçamento da SPM</b>	<b>Porcentagem</b>
2014	50.569.325.587	13.666.413	0,027%
2015	51.393.748.121	17.466.865	0,034%
2016	54.407.300.347	22.179.438	0,040%

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo

A primeira análise a ser realizada diz respeito à comparação do total de recursos orçamentários previstos nesses três anos para a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres em comparação com o total de recursos orçamentários no mesmo ano da Prefeitura de São Paulo. Como é possível observar na Tabela 1, o percentual de recursos previstos para a secretaria é muito inferior ao total de recursos do orçamento da cidade de São Paulo. Ainda que esse percentual tenha aumentado durante os três anos, ele não chegou a 0,05% dos recursos previsto pelo orçamento da cidade de São Paulo.

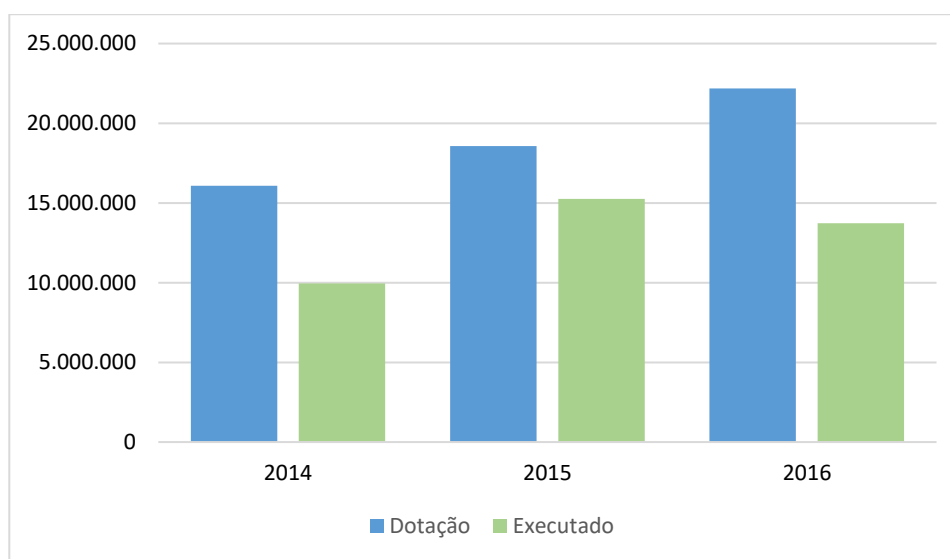
Tabela 2: Dotação e execução orçamentária da Secretaria de Políticas para Mulheres em valores reais e nominais

<b>Ano</b>	<b>IPCA anual</b>	<b>IPCA acumulado</b>	<b>Dotação (valor nominal)</b>	<b>Dotação (valor real)</b>	<b>Execução (valor nominal)</b>	<b>Execução (valor real)</b>
2014	-	25,15%	13.666.413	16.074.445	8.459.156	9.949.666
2015	10,67%	17,62%	17.466.865	18.563.784	14.357.368	15.259.011
2016	6,28%	-	22.179.438	22.179.438	13.728.753	13.728.753

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo e IRIS/TCMSP

Convertendo os números do orçamento da Secretaria de Políticas para Mulheres para valores reais tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), é possível identificar duas características importantes. A primeira dela é que entre 2014 e 2016, o valor das dotações dessa secretaria aumentaram ano a ano. A segunda delas é que, o valor da execução orçamentária em todos esses anos sempre inferior ao valor orçado. Cabe destacar que considerou-se aqui como critério para a definição de despesa executada, todas aquelas despesas empenhadas no exercício financeiro. O ano no qual houve o maior percentual da execução orçamentária em relação ao valor orçado foi em 2015: 82.2%. Tanto em 2014 como em 2016 o percentual do orçamento executado foi de 61,9%.

Gráfico 1: Total de dotação e execução orçamentária na Secretaria de Políticas para Mulheres entre 2014 e 2016.



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo e IRIS/TCMSP

Tabela 3: Percentual de execução orçamentária da Secretaria de Políticas para Mulheres

Ano	Dotação	Execução	Percentual de execução
-----	---------	----------	------------------------

2014	16.074.445	9.949.666	61,9%
2015	18.563.784	15.259.011	82,2%
2016	22.179.438	13.728.753	61,9%

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo e IRIS/TCMSP

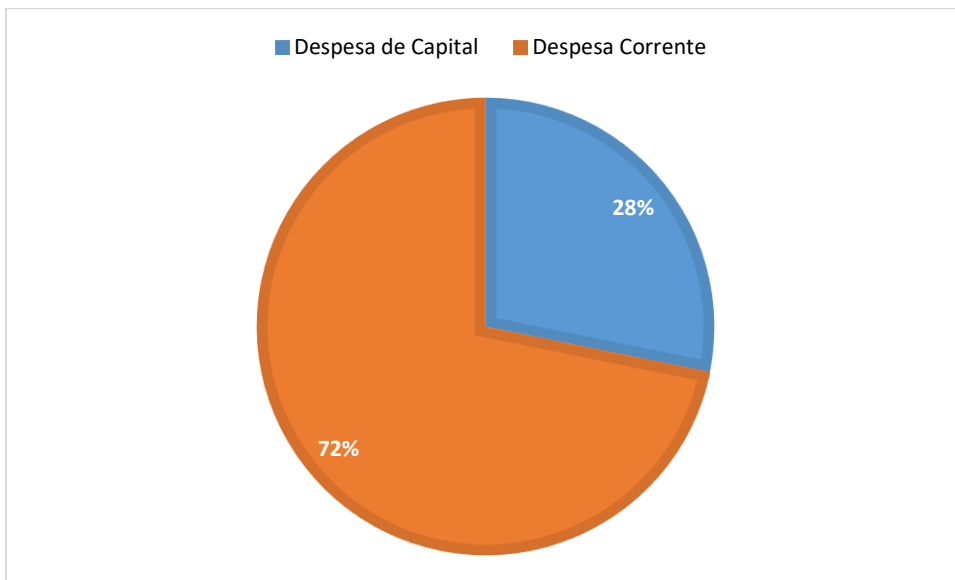
Tabela 3: Dotação das despesas correntes e de capital da Secretaria de Políticas para Mulheres em Valores Reais

Ano	Dotação da Secretaria	Despesa Corrente	Despesa de Capital
2014	16.074.445	11.860.186	4.214.259
2015	18.563.784	11.294.163	7.269.621
2016	22.179.438	17.654.075	4.525.363
<b>Total</b>	<b>56.817.667</b>	<b>40.808.424</b>	<b>16.009.243</b>

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo

Quando o orçamento da Secretaria de Políticas para Mulheres é analisado sob a perspectiva do classificação da despesa por categoria econômica é possível identificar que o percentual de despesas de capital foi consideravelmente inferior ao de despesas correntes. Quando somadas as dotações de despesas orçamentárias para a secretaria entre os anos de 2014 e 2016 percebe-se que 72% dessas dotações corresponderam a despesas correntes e 28% a despesas de capital. Considerando que a média no Brasil de correspondência de despesas públicas na forma de despesas correntes e de capital costuma circular em uma proporção de 85% de despesas correntes e 15% de despesas de capital, tem-se que no caso da secretaria analisada o percentual de despesas de capital esteve em torno do dobro do convencional. Ainda assim o percentual de despesas de correntes foram superiores ao de despesas de capital.

Gráfico 2: Percentual entre despesas correntes e de capital em relação ao total de dotação orçamentária da Secretaria de Políticas para Mulheres entre os anos de 2014 e 2016.



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo e IRIS/TCMSP

### **Considerações Finais**

A implementação de políticas públicas para as mulheres vem se destacando enquanto temática de investigação não somente pelos avanços alcançados nos últimos anos, como também pela urgência dos temas que busca tratar.

O esforço do movimento feminista e de mulheres em levantar essa pauta na agenda pública e a consequente institucionalização das políticas para as mulheres, com a criação de Mecanismos Institucionais de Políticas para as Mulheres, em diversas instâncias do poder executivo, traz importantes elementos para o debate sobre o tema.

Nesse sentido, Lourdes Bandeira (2005) identifica duas premissas para uma governabilidade de enfrentamento às desigualdades, são elas: a necessidade de sustentar o que é proposto e a capacidade de incorporar e atender as demandas da sociedade civil, com vistas à aplicação dos recursos nas ações do Estado. O município de São Paulo foi um importante centro para o debate sobre a formulação e execução de políticas públicas para as mulheres, mesmo com a descontinuidade, produto da alternância, traduzida em interrupção de projetos, obras e serviços públicos, como demonstrados no texto.

Nesse contexto, se inscreve a primeira experiência executiva, no governo da primeira mulher prefeita, Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores. Em 1992, foi criada a Coordenadoria Especial da Mulher, com organização administrativa, inclusive com realização

de concurso público, no entanto sem autonomia orçamentária. Nesse período foram criados serviços públicos em funcionamento até a produção desse artigo, como o Serviço de Aborto Legal e as Casas Eliane de Grammont e Helenira Rezende de Souza Nazareth. Cabe ressaltar que essa experiência foi interrompida pelas duas administrações posteriores dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-1996/1997-2000), ambos do Partido Progressista (PP).

Em 2001, a vitória de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, representou uma retomada das políticas para as mulheres, com a retomada da Coordenadoria Especial da Mulher, vinculada à Secretaria de Governo Municipal, com autonomia administrativa e autonomia orçamentária. A etapa de 2001 a 2004 ficou marcada pela institucionalização dos serviços iniciados no governo de Luiza Erundina, Eliane de Grammont e Helenira Rezende de Souza Nazareth. É importante destacar que as políticas para mulheres estiveram bastante associadas a agenda de políticas de participação e controle social que se desenvolveram na Prefeitura de São Paulo entre 2001 e 2004, com a territorialização do controle social, através da participação dos conselhos das subprefeituras e das etapas preparatórias da I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres. Nesse período as medidas servem como importantes evidências que corroboram com a ideia de que a preocupação com a estruturação organizacional e a criação de instrumentos operacionais são elementos importantes para viabilizar as políticas para mulheres.

No período de 2005 a 2006, governo de José Serra (PSDB) houve redução da autonomia orçamentária e nenhuma execução orçamentária, enquanto no mandato de seu sucessor, Gilberto Kassab, 2006-2012, houve uma restituição dos recursos orçamentários e implementação de políticas e ampliação de serviços.

Podemos afirmar que durante do governo de Fernando Haddad, 2013-2016, houve um grande desenvolvimento das políticas para as mulheres em São Paulo, com a criação da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SPM), como unidade orçamentária. A incorporação da SPM nos Comitês Integrados de Gestão Governamental também pode ser apontada como uma tentativa da incorporação da transversalidade de gênero.

Outro inovação, diz respeito ao Programa de Metas do governo Haddad (2013-2016) foram estabelecidas 123 metas, vinculadas ao PPA (2011-2016). Nesse documentos podem ser identificadas quatro metas propostas para enfrentar diretamente problemas relacionados às mulheres, sendo que dois – criação e efetivação da SPM e a reestruturação de cinco centro de cidadania da mulher – a meta foi 100% cumprida. Já a instalação de uma Casa Abrigo e uma Casa de Passagem para ampliar a capacidade de atendimento de proteção às mulheres vítimas

de violência a meta foi 75% cumprida e a instalação da Casa da Mulher Brasileira, convênio com o Governo Federal, foi 50% cumprida.

A criação da Secretaria de Políticas para Mulheres não trouxe apenas inovações administrativas, mas também permitiu que a agenda de políticas para mulheres fizesse parte do planejamento orçamentário, a exemplo de outros órgãos e secretarias municipais. Essa inovação permitiu o acompanhamento da execução orçamentária e financeiro da política para as mulheres.

Um dado importante diz respeito à dotação orçamentária da SPM que teve seu maior percentual em 2016, 0,040% do orçamento municipal. O maior percentual de execução orçamentária foi alcançado em 2015, 82,12% da dotação orçamentária. Outro dado relevante é o perfil dos gastos, 72% em gastos correntes e 28% em despesas de capital representando quase o dobro do que se convencionava na formação das despesas públicas.

É possível afirmar, que durante a gestão Fernando Haddad houve um aprimoramento institucional para a implantação, formulação e execução de políticas para as mulheres, considerando que a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres possibilita uma maior visibilidade da temática política, como também influencia na elaboração da agenda de políticas públicas do governo, ainda que pese que os recursos orçamentários não alcançarem 0,5% do orçamento municipal.

Segundo Guzman, os espaços públicos erguem barreiras à incorporação de alguns temas e determinados sujeitos sociais. É no interior dessas esferas que se exercem pressões para excluir os atores (e atoras) mais débeis ou divergentes, sendo também os locais privilegiados para a construção de critérios de prioridade, seguindo a lógica hegemônica patriarcal.

Nesse sentido é possível detectar traços das lutas históricas das mulheres e do movimento feminista na elaboração de uma agenda de políticas públicas no qual a problemática de gênero e a política para as mulheres são inseridas. Isso porque o pressuposto para a efetivação dessa conquista é a abertura na vida pública e cultural da sociedade, pautada pela transparência e pelo funcionamento democrático de suas instituições. Essa é forma sob a qual as agendas públicas podem refletir as demandas e necessidades de toda a sociedade, em especial das mulheres, historicamente alijadas dos espaços de decisão e poder.

## **Referências**



BANDEIRA, Lourdes. **Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Política para as Mulheres - avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas.** Brasília, DF: CEPAL/SPM, 2005.

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

DATASUS. Portal da Saúde. **Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).** Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>. Acesso em 02 set. 2020.

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

ERGAS, Yasmine. O sujeito mulher. O feminismo dos anos 1960-1980. In. DUBY, Georges; PERROT, Michelle. **História das mulheres no Ocidente.** Porto: Afrontamento, v. 1, p. 583-611. 1991.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo, 2010.

GUZMÁN, Virginia; MORENO Claudia. **Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres.** Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

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

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE SÃO PAULO. Prestação de Contas Públicas – Orçamento. Disponível em <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>>. Acesso em 14 de setembro de 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES DE SÃO PAULO. **SMPM PORTARIA Nº 14 DE 17 DE AGOSTO DE 2016.** Institui os Fóruns Regionais de Políticas para as Mulheres da Cidade de São Paulo com a finalidade de propor, acompanhar, discutir e fiscalizar as políticas dirigidas às mulheres nas 05 (cinco) regiões Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro - da cidade de São Paulo, bem como a incorporação do olhar de gênero, da igualdade entre homens e mulheres no âmbito da gestão pública municipal. São Paulo, SP, 2016.

SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Municipal Nº 29.663 de 08 de abril de 1991.** Reorganiza o Gabinete da Prefeita, e dá outras providências. São Paulo, SP, 1991.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 32.355 de 29 de setembro de 1992.** Dispõe sobre a nova redação ao item 1, do Artigo 1º, do decreto Decreto Nº 31.776, de 24 de junho de 1992. São Paulo, SP, 1992a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Lei Nº 11.336, de 30 de dezembro de 1992.** Cria a Coordenadoria Especial da Mulher – CEM, e dá outras providências. São Paulo, SP, 1992b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 37.744 de 8 de dezembro de 1998.** Cria, junto a Secretaria do Governo Municipal, a Coordenadoria de Acompanhamento, e dá outras providências. São Paulo, SP, 1998.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Lei Nº 13.169 de 11 de julho de 2001.** Dispõe sobre a reorganização parcial das estruturas organizacionais das secretarias municipais que especifica, cria e extingue cargos de provimento em comissão, altera as formas de provimento de cargos em comissão, e dá outras providências. São Paulo, SP, 2001.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 53.685 de 1º de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da administração pública municipal direta. São Paulo, SP, 2013a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 53.686 de 1º de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a instituição, composição e funcionamento dos Comitês Integrados de Gestão Governamental - CIGG. São Paulo, SP, 2013b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Lei Nº 15.764 de 27 de maio de 2013.** Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica, cria a subprefeitura de Sapopemba e institui a gratificação pela prestação de serviços de controladoria. São Paulo, SP, 2013c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 54.660 de 5 de dezembro de 2013.** Institui o Comitê Intersecretarial de Políticas para as Mulheres Conexão Mulher. São Paulo, SP, 2013d.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto Nº 56.702 de 9 de dezembro de 2015.** Cria o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres - CPM . São Paulo, SP, 2015.

\_\_\_\_\_. Prefeitura do Município de São Paulo. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo:** versão final participativa 2013 - 2016. Prefeitura de São Paulo cumpre 82,3% do Programa de Metas 2013 – 2016. Mesmo em um período de grande instabilidade econômica e social a Prefeitura de São Paulo promoveu o maior ciclo de humanização e investimento da história recente. São Paulo, SP, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Informações e Relatórios de Interesse Social (IRIS/TCMSP). **Visão Orçamentária.** Disponível em < <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10659>>. Acesso em 16 de setembro de 2020.