

Controle externo, orçamento e equidade de gênero: um estudo de caso do TCMSP

Maria Angélica Fernandes fernandes.angelica@gmail.com

Jornalista. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC). Doutoranda do Programa de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade Federal do ABC (UFABC). Chefe de Gabinete do Conselheiro João Antonio e Coordenadora do Grupo de Trabalho de Gênero do Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

Marian Salles Gomes Bellamy marianbellamy@gmail.com

Analista de Políticas Públicas e Gestão da Prefeitura de São Paulo, atualmente é Assessora de Gabinete e integrante do GT Gênero do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Mestre pela Faculdade de Saúde Pública da USP e atua como pesquisadora do CEBRAP.

1. Introdução

A igualdade formal de direitos entre homens e mulheres foi garantida na Constituição Federal de 1988, mas a igualdade substantiva ainda não é uma realidade no Brasil. A igualdade meramente formal é uma das denúncias feitas pelo movimento feminista, fundamentalmente na Segunda Onda (GAMBLE, 2001). A questão trazida por Simone de Beauvoir (2016) e aprofundada por outras autoras feministas era a insuficiência da igualdade formal em promover a igualdade entre homens e mulheres (VOGEL-POLSKY, 1993, p.56). Os dados do Relatório sobre desigualdade de gênero do Fórum Econômico Mundial de 2022 apresentam o Brasil em 94ª posição no ranking mundial com 146 países.

Os dados do Monitor da Violência (uma parceria entre o G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública) mostram que uma mulher morreu de feminicídio a cada 6 horas no Brasil em 2022, sendo considerado o quinto país do mundo com maior número de feminicídios (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). Conforme a definição legal, feminicídio é o assassinato de mulheres cometido em razão do gênero, ou seja, a vítima é morta por ser mulher. Em 2015, foi aprovada a Lei Federal nº 13.104, que criminaliza o feminicídio, popularmente conhecida como a Lei do Feminicídio.

O feminicídio é o pior desfecho nos casos de violência contra as mulheres, mas as formas de violência são inúmeras: agressões físicas, sexuais, psicológicas e políticas. De acordo com o último relatório do Fórum de Segurança Pública Brasileiro que retrata a situação da violência contra as mulheres no Brasil, no ano de 2022 houve um crescimento de todas as formas de violências sofridas pelas brasileiras: foram mais de 18 milhões de mulheres que sofreram algum tipo de violência no último ano (Idem, 2023).

As razões para este aumento são diversas, mas conforme o relatório do Fórum, podemos elencar três principais: a redução dos recursos federais investidos em políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, o contexto de pandemia, e o crescimento da extrema direita no cenário político.

O Estado tem papel fundamental na garantia do direito das mulheres à vida por meio da promoção de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. Para tanto, é necessária a destinação de recursos orçamentários específicos para políticas dessa natureza. Os recursos federais despendidos em políticas públicas de Enfrentamento à Violência, Promoção da Igualdade e da Autonomia das Mulheres em 2020 foram 33% inferiores aos de 2019. Para além desse corte, a execução orçamentária foi ainda menor do que os valores autorizados, sendo 29,5% menor em relação ao ano anterior. Isso significa dizer, em valores nominais que, durante o período mais crítico para as mulheres vítimas de violência, devido à pandemia (quando as vítimas ficaram potencialmente mais vulneráveis em suas casas junto com seus agressores), o Estado passou de um gasto de R\$ 56,6 milhões em 2019 para R\$ 38,2 milhões em 2020, conforme dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)¹. Enquanto o financiamento das políticas pelo governo federal era reduzido, 50.962 mulheres sofriam violências todos os dias em 2022 – o equivalente a um estádio lotado. Vale registrar que as mulheres negras são proporcionalmente mais afetadas por essa redução de recursos orçamentários do que as brancas, dado que representam 65,6% das mulheres vítimas de violência (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023).

A pandemia de Covid-19, ao demandar o isolamento social, exerceu também papel relevante no aumento da violência contra a mulher, tendo em vista a maior parte dos casos de violência ocorrerem pelo parceiro íntimo das vítimas. No Brasil, 33,4% das mulheres com 16 anos ou mais sofreram violência física e/ou sexual por parte de parceiro íntimo ou ex. Esse percentual é maior do que a média global, de 27% (OMS, 2018).

O terceiro fator explicativo para o aumento das agressões contra as mulheres no Brasil é o crescimento de lideranças e discursos de direita ultraconservadora no campo político. Essa corrente elegeu como um de seus pilares o repúdio à igualdade de gênero, cultivando ainda um ambiente de violência baseado na flexibilização da legislação para o porte de armas - aumentando assim a presença de armas de fogo na sociedade - e na disseminação de fake news sobre temas afetos aos direitos das mulheres.

Subjacente a esses fatores temos a assimetria de gênero e o machismo estrutural que explicam esses fenômenos de forma mais estruturante. Trataremos com mais detalhes dessa discussão na próxima seção desse artigo.

¹ Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/NT-Orcamento-de-Politicadas-para-Mulheres-v2_0703.pdf. Acesso em mar. 2023.

Cada instituição da República tem um papel a cumprir para garantir a efetividade das políticas públicas para mulheres, a reversão dessa verdadeira epidemia de violência e a igualdade de gênero na sociedade. O esforço deve ser conjunto, cabendo inclusive a atuação dos órgãos de controle para garantir o emprego de recursos para essas políticas públicas e a efetividade das políticas adotadas, além da promoção do controle social e da transparência ativa. Na seção final deste artigo, apresentaremos estudo de caso de um órgão de controle externo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nessa seara no período recente.

2. Violência contra a mulher e o papel do Estado: a violência como fator impeditivo da igualdade substantiva entre homens e mulheres

As desigualdades entre homens e mulheres podem ser observadas em diversos aspectos da vida e são fortemente permeadas pelo campo do simbólico (BOURDIEU, 2003). Todos esses aspectos merecem e precisam ser aprofundados a fim de garantir a igualdade substantiva das mulheres. No entanto, há um aspecto dessa desigualdade que vai além do campo meramente simbólico: a violência perpetrada contra as mulheres, em suas diferentes facetas (física, psicológica, sexual, entre outras).

Iris Marion Young (2021) aborda a questão da violência como uma das cinco faces da opressão, em seu artigo de mesmo nome. Por opressão, a autora “designa a desvantagem e a injustiça que algumas pessoas sofrem, não porque um poder tirânico pretenda mantê-las sob controle, mas em decorrência das práticas cotidianas de uma sociedade liberal bem-intencionada” e, ainda, “as opressões são sistematicamente reproduzidas nas principais instituições econômicas, políticas e culturais.” Tendo em vista esse conceito de opressão, a violência seria um de seus aspectos.

No que diz respeito às mulheres, segundo a autora, elas seriam um dos grupos que está sujeito à violência sistemática e legitimada. Dizer que se trata de uma violência sistemática implica que ela é dirigida a qualquer membro do grupo simplesmente por pertencer àquele grupo. Qualquer mulher, por exemplo, tem razões para temer o estupro (YOUNG, 2021). O termo “legitimada” implica que se trata de violências que não surpreendem e que tendem a permanecer impunes.

Esses conceitos nos permitem apreender a importância do papel do Estado para reverter um cenário de violência epidêmica² contra a mulher no Brasil que se enquadra na descrição de Young como sendo sistemática e legitimada.

2 Relatório FBSP, 2023. Página 9.

3. O papel do Estado, as Políticas Públicas e o Orçamento

O papel do Estado nas democracias ocidentais tem sido alvo de disputas e debates acirrados (BROWN, 2021). A ascensão do neoconservadorismo põe em xeque o papel que o Estado deve exercer e mais ainda, questiona valores como a democracia e o respeito à pluralidade (Idem), considerando que governos de extrema-direita promovem uma agenda de costumes que conflita com os ideais de igualdade entre homens e mulheres, seja ela formal ou substantiva, presentes nas democracias ocidentais.

Sobre o papel do Estado na promoção de políticas públicas para as mulheres, podemos resgatar o início dessa Agenda ainda na década de 1990. Foi no texto final da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (CIPD-1993-1994) que o termo gênero foi incorporado como resultado de uma negociação intergovernamental das Nações Unidas (PISCITELLI, 2009).

Além da disputa conceitual acerca do papel do Estado, e da pressão de grupos conservadores, a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas esbarra em limitações no campo prático. Os dados utilizados para embasar o planejamento das políticas públicas tendem a não ser segregados por gênero. Isso dificulta tanto o planejamento quanto a avaliação, inclusive do impacto de determinadas políticas públicas no público feminino (PEREZ, 2019).

Isso porque a atuação do Estado na promoção de políticas para as mulheres depende de recursos orçamentários para serem efetivadas. E para isso é fundamental ser possível identificar as mulheres no orçamento público. Já a forma como se estrutura o orçamento público (por órgãos, programas, projetos e atividades) acaba por dificultar a segmentação do público-alvo dos investimentos e despesas públicos. Em especial nas políticas setoriais é necessária a adoção de uma perspectiva transversal para que se possa identificar os recursos usados em políticas para mulheres.

Metodologias para a elaboração de um orçamento que contemple a perspectiva de gênero e de raça vêm sendo desenvolvidas e aplicadas em algumas experiências. O Orçamento Sensível a Gênero é uma metodologia que foi adotada por alguns governos ao redor do mundo (PÁDUA, 2022). No caso do Brasil é importante incorporar também a perspectiva de raça, tendo em vista ser esse um marcador estruturante das desigualdades na nossa sociedade (GONZALEZ, 2020).

4. O papel das instituições de Estado na promoção da equidade de gênero: o controle externo

A atuação do controle externo (previsto na Constituição Federal de 1988, artigos 70, 71 e 75) na garantia dos direitos das mulheres é um processo que depende de mudanças significativas por parte desses órgãos e de seus servidores, a fim de que compreendam o papel que o Estado e que todas as suas instituições têm na

promoção da equidade de gênero visando a efetiva garantia de direitos prevista em um Estado democrático de direito. Essa mudança se insere num contexto mais amplo de transformação da atuação dos Tribunais de Contas, que visa também avaliar a efetividade das políticas públicas de forma mais contributiva e não apenas numa perspectiva punitivista em relação aos gestores públicos, indo além também de uma análise de mera conformidade dos processos administrativos e do gasto público. Tal perspectiva pode ser observada nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público³ (NBASP) - NBASP 300, que em seu parágrafo 9º assinala: “a auditoria operacional, como realizada pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e **efetividade** [eficácia] e **se há espaço para aperfeiçoamento**” (grifos nossos).

A incorporação de uma perspectiva de gênero pelo controle externo se dá na fiscalização da atuação do Executivo. A seguir veremos as formas práticas de incorporação dessa perspectiva por alguns órgãos de Controle. Ademais, o controle externo também pode atuar potencializando o controle social, seja instrumentalizando a atuação da sociedade civil e de outros órgãos públicos, seja por meio da sistematização, análise e publicização dos dados com os quais trabalha acerca dos aspectos orçamentários e de execução das políticas públicas para mulheres, promovendo assim a transparência ativa.

4.1. Organização Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores

A incorporação da temática de gênero pelo controle externo se deu inicialmente pela Organização Latinoamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS. O Brasil, representado pelo Tribunal de Contas da União, é membro da OLACEFS⁴, formada por 22 membros e 29 associados (OLACEFS, 2012). A OLACEFS é um fórum para a troca de experiências de controle externo e para a promoção de cooperação interinstitucional.

Desde 2012, com a Declaração de Santo Domingo, a Organização tem demonstrado uma crescente preocupação com a temática de igualdade de gênero (OLACEFS, 2012b). A entidade entende a importância do papel das mulheres para garantir o desenvolvimento das nações e a relevância de garantir os direitos dessa parcela da sociedade (BOLZENDAHL, 2009). Em 2013 foi assinado um Memorando de Entendimento com a ONU Mulheres cuja finalidade é incorporar a perspectiva de gênero como um eixo de fiscalização das entidades de controle, promovendo ainda a mudança cultural que tal perspectiva implica.

Em 2014 foi realizada a primeira auditoria coordenada sobre igualdade de gênero e equidade da OLACEFS, pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores do Chile, da Costa Rica e de Porto Rico. A partir desta primeira

3 “As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, emitidas pelo Instituto Rui Barbosa - IRB, do qual são membros o TCU e os demais tribunais de contas brasileiros, têm como objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os tribunais de contas no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade.” Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-brasileiras-de-auditoria-do-setor-publico-nbasp/>. Acesso mar. 2023.

4 Disponível em: <https://genero.olacefs.com/>. Acesso fev. 2023.

experiência bem-sucedida, houve outra auditoria coordenada em 2017 sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Em 2020, a OLACEFS deu mais um passo importante em sua atuação pela promoção de igualdade de gênero ao criar o Grupo de Trabalho sobre Igualdade de Gênero e Não Discriminação. O objetivo deste Grupo é elaborar uma política de igualdade de gênero e não discriminação que possa ser implementada pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores membras da Organização⁵. Mais recentemente, foi criado o Observatório de Gênero, Inclusão e Diversidade no âmbito do Grupo de Trabalho de Gênero - GID⁶.

4.2. Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON)

O Sistema de Controle Brasileiro, apesar de possuir membros integrantes dessas iniciativas latino-americanas e de possuir iniciativas pontuais e dispersas acerca da temática de gênero, apenas recentemente passou a incorporar essa perspectiva analítica de forma mais estruturada. Foi em 2022 que a ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas criou um Grupo de Trabalho (GT) para a Promoção da Igualdade de Gênero, por meio da portaria 003/2022 cujo objetivo é “(...)propor diretrizes voltadas à promoção da igualdade de gênero no âmbito do Sistema Tribunais de Contas do Brasil⁷, bem como ao controle externo das políticas públicas nessa área”.

Após constituído, este Grupo de Trabalho promoveu um estudo acerca da presença de mulheres nos quadros que compõe o sistema de controle externo brasileiro. O levantamento mostrou que há 226 Conselheiros (as) Titulares, sendo 200 homens e apenas 26 mulheres. Além disso, 15 Tribunais de Contas não têm nenhuma Conselheira Titular. Esse cenário demonstra a necessidade de mudança cultural nessas instituições, pois instituições com menos mulheres em seus quadros diretivos são mais resistentes à incorporação da perspectiva de gênero em sua atuação (AVELAR, 2001, p.100).

Ademais, ao analisarmos os cargos efetivos dos tribunais de contas, também percebemos uma maior presença de homens no quadro de pessoal (62%). Proporcionalmente, os cargos de liderança ainda são majoritariamente ocupados por homens, que ocupam 88% dos cargos de chefia. Com relação aos cargos efetivos de servidores concursados, a predominância masculina pode ser explicada por questões estruturais da nossa sociedade, entre elas: há áreas de interesse que são consideradas mais masculinas - finanças, contabilidade, engenharia, entre outras (MARUANI e HIRATA, 2003); a disponibilidade de tempo para se dedicar ao estudo para concursos públicos - as mulheres gastam em média, 7,5 horas a mais do que os homens por semana com tarefas domésticas (IPEA, 2017); e as mulheres também são as principais responsáveis pelo trabalho não remunerado do cuidado com crianças e idosos (FEDERICI, 2019).

5 Disponível em: <https://olacefs.com/gtg/>. Acesso: mar. 2023.

6 Disponível em: <https://olacefs.com/ogid/>. Acesso: mar. 2023.

7 O Brasil possui 33 cortes de contas: 01 Tribunal de Contas da União - (TCU); 26 Tribunais de Contas dos Estados - (TCE); 03 Tribunais de Contas dos Municípios (TCM); 02 Tribunais de Contas Municipais - (TCM); 01 Tribunal de Contas do Distrito Federal - (TC-DF).

4.3. Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União é a grande referência no sistema de controle nacional por ser o ente responsável pelo controle externo relativo ao governo federal, maior orçamento público da Federação brasileira. Foi também um dos primeiros órgãos de controle a incorporar as questões de gênero em sua atuação. Em 2010, foi realizada auditoria operacional (TCU, 2012) cujo objetivo era “(...) avaliar ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, bem como a interpretação e aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito”.

Em 2023 foi criada a Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos dentro da Secretaria de Controle Externo e Desenvolvimento Sustentável, cujo objetivo é: “delinear ações de controle externo voltadas a temáticas de grande complexidade e transversalidade”, sendo essas temáticas relacionadas a igualdade de gênero e raça, proteção dos povos indígenas, população LGBTQIA+ e pessoas com deficiência. Mais recentemente o TCU realizou diversas auditorias em serviços de atendimento às mulheres, inclusive em serviços de enfrentamento à violência. Isso inclui ainda, uma auditoria no serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência conhecido como “Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180” oferecido pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Atualmente, está sendo conduzido um outro trabalho nessa temática da violência de gênero e na resposta dada pelo Estado ao problema⁸. Essa auditoria é feita em contribuição ao grupo de trabalho sobre a igualdade de gênero e não discriminação da OLACEFS e conta com um formato que engloba a realização de oficinas de capacitação e eventos com representantes da sociedade civil, como o Instituto Maria da Penha no Brasil.

Em âmbito subnacional, apresentaremos na próxima sessão o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

4.4. A experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

A atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) nas questões de gênero teve início há quase uma década, justamente na temática de violência contra as mulheres, com a realização do seminário “Nove anos da Lei Maria da Penha” em agosto de 2015. A partir daí vem ocorrendo um processo gradativo de mudança cultural no órgão a fim de que seja compreendida a importância do papel do controle externo em temáticas de gênero. Diversas iniciativas fizeram parte desse movimento, que traz o debate sobre a produção de políticas públicas para mulheres na perspectiva do combate à desigualdade de gênero e promoção da equidade entre homens e mulheres.

8 Disponível em: [Temas relacionados à promoção da equidade e direitos humanos serão prioridade na atuação do TCU | Portal TCU](#). Acesso: mar.2023.

Esse diálogo tem sido articulado em parceria com outras instâncias de organização das cortes de contas e seus membros, bem como conta com a parceria de outras instâncias institucionais - Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Escola da Defensoria Pública e Universidade Federal do ABC. Com esses parceiros foram construídos ao longo do tempo seminários, palestras e cursos para formação dos servidores e servidoras, com o objetivo de aprimorar e qualificar o trabalho realizado pelo controle externo e abrir espaço para um diálogo com os cidadãos e as cidadãs paulistanas sobre essa temática. Esses movimentos incluem a criação do Grupo de Trabalho de Gênero do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP⁹, que institucionaliza a temática na Corte de Contas, e a realização da primeira auditoria sobre desigualdade de gênero e funcionamento dos equipamentos de acolhimento às mulheres vítimas de violência na cidade de São Paulo.

Na sequência apresentamos o detalhamento dessa trajetória e das ações do Tribunal na temática de equidade de gênero e de análise e monitoramento dos recursos orçamentários despendidos em políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

4.4.1. Seminários e Cursos – Letramento orçamentário

Conforme mencionado acima, a temática da equidade de gênero começou a ser tratada no Tribunal de Contas do Município de São Paulo por meio de Seminários. Em 2015 foram realizados dois encontros dessa natureza: “A participação política das mulheres na 2ª República Espanhola” e “Nove Anos da Lei Maria da Penha”. Começar com ações que levam a conscientização acerca dessa temática mostrou-se estratégico, tendo em vista a resistência dos servidores em compreender a relevância do recorte de gênero para a avaliação de políticas públicas e mais ainda para a atuação do controle externo.

Na sequência desse Seminário foram realizados diversos eventos e a partir dessas iniciativas conduzidas pelo TCMSP pode-se perceber como paulatinamente foram sendo introduzidos temas afetos à equidade de gênero,

9 Disponível em: <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Genero/216847>. Acesso: mar. 2023.

controle social, garantia de direitos e democracia no âmbito do controle externo. A figura a seguir representa os principais marcos dessa trajetória:

FIGURA 1 – Linha do Tempo de Ações realizadas no TCMSP relativas a questões de gênero



Fonte: Elaboração das autoras.

Já em 2022 o Tribunal de Contas foi "provocado" pela sociedade civil a promover a capacitação das integrantes da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres¹⁰ de São Paulo em análise de gastos orçamentários com as políticas públicas do município para o enfrentamento à violência contra a mulher.

As integrantes das Redes vinham tendo dificuldades em compreender o orçamento público, em especial, em identificar dentro do orçamento as ações voltadas às mulheres e as rubricas orçamentárias referentes às políticas públicas de enfrentamento à violência. Isso decorre em grande parte, conforme discutimos na primeira seção, da forma como o orçamento público é desenhado, da não-adoção por parte do município de São Paulo de um orçamento sensível à gênero e da falta de dados segregados por gênero sobre o público atendido pelas políticas municipais.

O curso, denominado "Direitos das Mulheres, Orçamento Público e Controle Social", abordou o desenvolvimento das políticas para mulheres na cidade de São Paulo em perspectiva histórica, de 1989 até 2022, aspectos

10 "As Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres existem na cidade de São Paulo de forma autônoma e horizontal, propondo estratégias de enfrentamento, sugerindo e acompanhando a implementação de políticas públicas. As Redes possibilitam atuação articulada entre as instituições, serviços governamentais, não governamentais e a comunidade do território, buscando o desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam os direitos humanos das mulheres, a responsabilização de seus agressores e a assistência qualificada quando em situação de violência." Disponível em: <https://www.todasinrede.sp.gov.br/site/redes-de-atendimento/rede-de-atendimento-a-mulher/>. Acesso em mar. 2023.

orçamentários das políticas para mulheres no município de São Paulo e o Orçamento Público, em suas múltiplas dimensões: técnica, econômica e política.

A primeira edição do curso teve como alunas servidoras públicas de outros órgãos de controle e do judiciário, como Defensoria Pública e Ministério Público de São Paulo, além de membras da sociedade civil e de organizações não governamentais. Os depoimentos de algumas participantes do curso acerca dessa iniciativa seguem abaixo:

“Sobre o curso em parceria com o TCM: no trabalho de acompanhar e avaliar as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres a Comissão de Representantes das Redes de Enfrentamento à violência contra as mulheres da cidade de São Paulo, se deparava com dificuldades que esbarravam em questões relacionadas à compreensão do orçamento municipal. Para superar essas dificuldades a Comissão solicitou ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, uma parceria para capacitação das profissionais que integravam as redes de enfrentamento. As quatro aulas do curso Direitos das Mulheres, Orçamento Público e Controle Social realizadas pelo TCM entre 15/03/22 e 24/05/22 foram muito esclarecedoras e além de demonstrar, de forma prática, como acessar e consultar o orçamento municipal, permitiram novas reflexões para direcionar as próximas ações da Comissão.¹¹” Maria José Besaglia, Assistente Social da Promotoria de Justiça de Enfrentamento à Violência Doméstica da Capital (MPSP).

“Essa Comissão tem por objetivo, além de trocas de experiências o monitoramento e fiscalização da execução de políticas públicas para mulheres, estabelecer o diálogo crítico com todas as instâncias públicas decisivas dessas políticas. Foi uma grande conquista integrar o TCM e o GT de Gênero do TCM neste diálogo, resultando na realização do curso “Direito das Mulheres Orçamento Público e Controle Social”, que como o próprio nome diz tratou de pontos fundamentais do acompanhamento das Políticas para as mulheres, Orçamento e Controle Social. Saber onde, quanto e como são aplicados os recursos públicos das políticas para as mulheres e em especial no enfrentamento à violência são informações imprescindíveis para a avaliação consistente das ações, projetos e programas para proposição de melhorias e principalmente para o avanço dos direitos sociais das mulheres. Em resumo, onde o dinheiro público está aplicado, está a prioridade da gestão pública. O orçamento público, muito além de um instrumento técnico é um instrumento de luta política e quanto mais todos os envolvidos e envolvidas na causa das mulheres se apropriarem dele, dessas informações qualificadas, melhor será o debate público e conseqüentemente, melhor será a qualidade e segurança

11 Entrevista concedida às autoras em 14 de março de 2023.

da vida das mulheres da cidade de São Paulo.¹² Marcia Victoriano, Diretora da Ong Nova Mulher e representante da Rede Norte na comissão das Redes de enfrentamento a violência contra as mulheres da cidade de São Paulo.

“O curso ministrado pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) sobre Controle Social, Cidadania e Direitos das Mulheres, em parceria com a Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da cidade de São Paulo, com o apoio do Núcleo Especializado de Promoção e Defesa das Mulheres (NUDEM) e da Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), que ocorreu no 1o semestre de 2022, foi uma inédita e importante iniciativa de fomento à participação democrática nas políticas públicas para as mulheres do município. O curso foi ministrado de forma excelente e desde sua construção e organização buscou ser participativo, incluindo as contribuições das diferentes atrizes que compõem a Comissão das Redes. A apresentação de conceitos relacionados ao orçamento público voltado às políticas para as mulheres, as diferentes formas de atuação do TCM, bem como as formas de participação e controle popular, entre outros conteúdos, deram ferramentas, recursos e conhecimentos novos para nossa atuação no acompanhamento de tais políticas, iniciando as/os participantes do curso em uma área, tantas vezes, de difícil acesso a pessoas leigas, devido a tantos termos e meandros técnicos por vezes indecifráveis. Assim, percebo esse curso como um importante marco inicial de uma parceria fundamental do TCM com as participantes das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da cidade de São Paulo e outras cidadãs/os que tiveram acesso ao curso, aberto à sociedade, ampliando as possibilidades de aproximação e trocas entre o trabalho desenvolvido pelo TCM e a atuação exercida pelas representantes de diferentes organizações, serviços e movimentos sociais que compõe as Redes, para uma colaboração mútua. Tal iniciativa merece ser contínua e divulgada para outros municípios também, como um exemplo a Tribunais de Conta dos Estados, inclusive, por favorecer enormemente a inclusão da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação do planejamento e da execução orçamentária voltada às políticas públicas para as mulheres.¹³ Anna Carolina Lanas Soares Cabral, psicóloga do NUDEM/SP e participante da Comissão das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres da cidade de São Paulo.

A realização desse curso ensejou mais demandas por parte da sociedade civil e uma segunda edição do Curso ocorreu em novembro de 2022, para a Frente Regional do ABC de Enfrentamento à Violência Contra

12 Entrevista concedida às autoras em 17 de março de 2023.

13 Entrevista concedida às autoras em 15 de março de 2023.

as Mulheres. Nessa segunda edição, o curso incluiu o debate fiscal e o conceito de orçamentos sensíveis a gênero e raça (OSGR).

4.4.2. Transparência Ativa – Os dados elaborados e disponibilizados pelo Observatório de Políticas Públicas do TCMSP (Grupo de Trabalho de Gênero)

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo iniciou em 2020 a criação de um Observatório de Políticas Públicas, com a finalidade de contribuir com a atividade do órgão na avaliação da efetividade da ação governamental no município de São Paulo e promover a transparência ativa e o controle social, tendo em vista o grande potencial do TCMSP na produção de dados através das auditorias e no acesso a dados da Prefeitura ainda não publicizados ou não sistematizados. Essa iniciativa conta com parcerias de atores da sociedade civil organizada, da academia e do poder executivo municipal.

A atividade do Observatório se estrutura em grupos de trabalho temáticos nas áreas de: Educação, Saúde, Urbanismo, Gênero e Regionalização do Orçamento. O Grupo de Trabalho de Gênero do Observatório (GT Gênero) institucionaliza essa temática no TCMSP e sistematiza as iniciativas que vinham sendo adotadas para a promoção da incorporação dessa perspectiva no Tribunal.

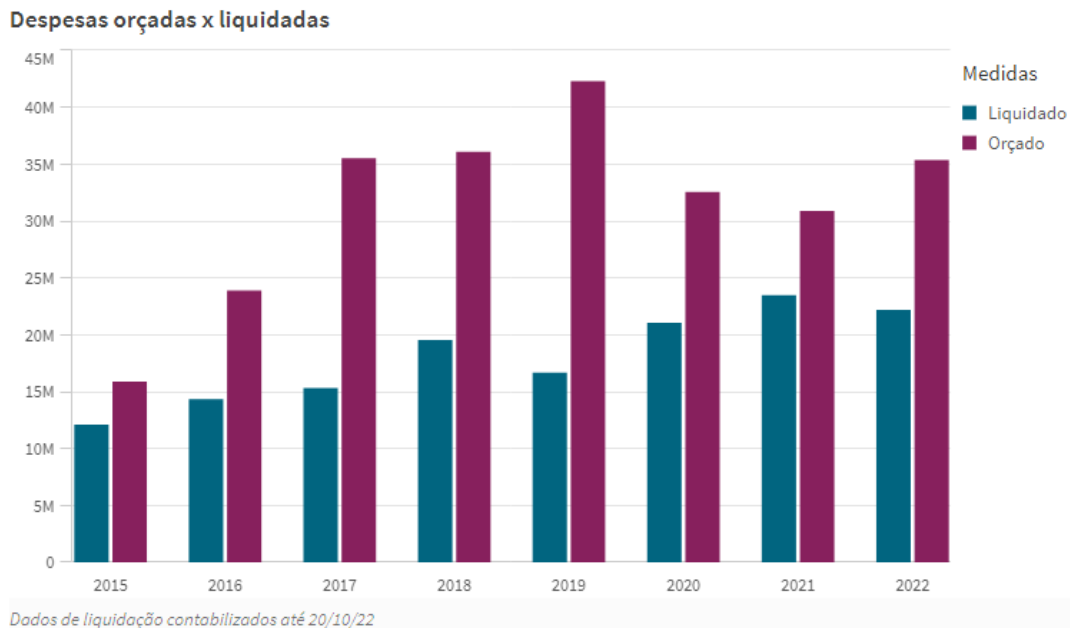
O Grupo de Trabalho começou a produção e análise de dados a partir das políticas públicas municipais de enfrentamento à violência contra a mulher, influenciado pelo cenário de violência apresentado na Introdução deste artigo e pelo histórico existente para a atuação de órgãos de controle nessa temática, apresentado na segunda seção. Foi possível identificar que, do orçamento atualizado total da Prefeitura Municipal de São Paulo¹⁴, que em 2022 foi de aproximadamente R\$ 80 bilhões, menos de 0,05% estavam orçados para serem gastos em políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher. E ainda, desse valor orçado de R\$ 35,3 milhões, apenas R\$ 22,2 milhões haviam sido efetivamente liquidados¹⁵ até 20 de outubro de 2022. O

14 Trata-se do orçamento da PMSP e não do município cujo valor orçado atualizado foi de R\$ 101,2 bilhões em 2022. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php> . Acesso: mar.2023.

15 “Liquidação é o segundo estágio da despesa pública, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria> . Acesso mar. 2023.

percentual orçado versus o liquidado com as políticas públicas municipais de enfrentamento à violência contra a mulher de 2015 a 2022 pode ser visto no Gráfico abaixo.

Gráfico 1: Orçamento com Políticas Públicas de Enfrentamento à violência contra a mulher na cidade de São Paulo¹⁶



É interessante observarmos os dados orçamentários contrapostos aos dados de quantidade de atendimentos dos serviços de proteção à mulher (Gráficos 2 e 3). No Gráfico 2, o ano de 2017 chama a atenção, pois nele há um pico de atendimentos e, portanto, observado isoladamente parece demonstrar maior efetividade da política pública de atendimento nesse período. No entanto, é importante contrapor essa informação aos dados orçamentários dessa política que estão apresentados no gráfico 3. Ao observarmos as informações conjuntamente é possível perceber que esse aumento de atendimentos não veio acompanhado de aumento real nos recursos orçamentários despendidos com essa ação no ano de 2017. Percebe-se ainda que esse pico de atendimentos não se manteve nos anos posteriores. Esses são indicativos que denotam uma possível alteração na condução do atendimento das mulheres e nas métricas adotadas pela Prefeitura para contabilizar esses atendimentos/acolhimentos. Daí a importância de cruzamentos e da publicização de dados e de formação da

¹⁶ Fonte: elaboração das autoras para o Observatório do TCMSP. Disponível em: <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Genero/216861/167648>
Acesso: mar. 2023.

sociedade civil, para que possa haver a apropriação adequada dessas informações e o exercício da função de controle social de forma qualificada.

Gráfico 2¹⁷: Número de mulheres acolhidas/atendidas nos Centros de Cidadania da Mulher e encaminhadas aos serviços especializados da rede de enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo.

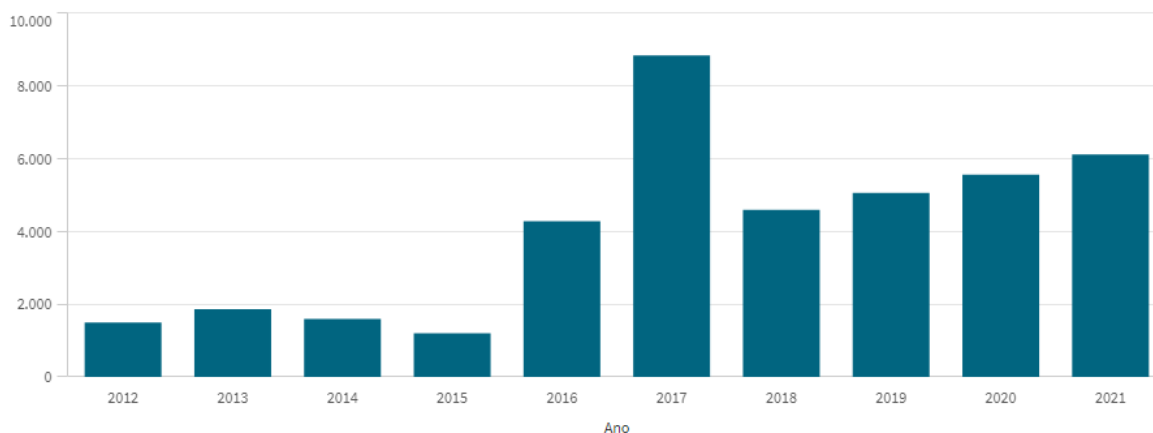
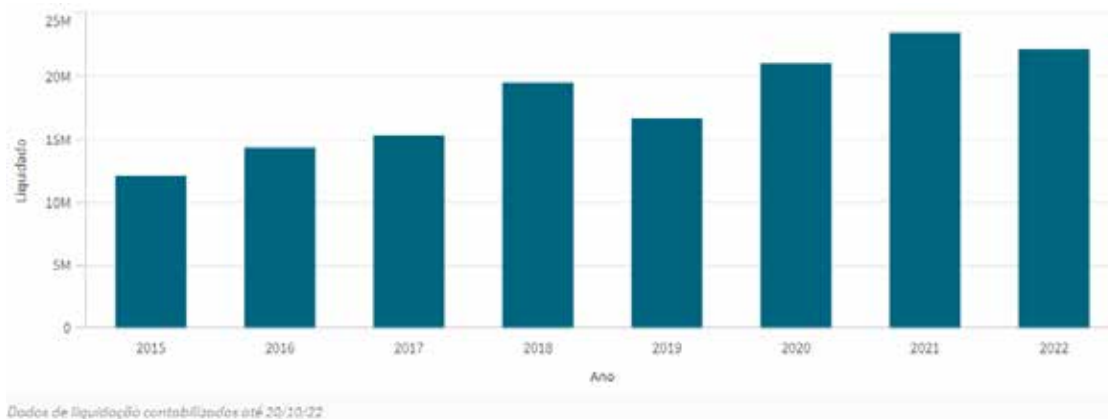


Gráfico 3¹⁸: Série histórica de valores liquidados com políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo.



Ademais, outras informações relevantes elaboradas e disponibilizadas pelo GT de Gênero do Observatório do TCMSP acerca dessa política pública e que complementam a visão orçamentária são a quantidade de equipamentos disponíveis com esses recursos e sua distribuição no território. São 17 equipamentos (sendo

17 Fonte: elaboração das autoras para o Observatório do TCMSP. Disponível em: <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Genero/216861/167648> Acesso: mar. 2023.

18 Fonte: elaboração das autoras para o Observatório do TCMSP. Disponível em: <https://observatorio.tcm.sp.gov.br/Genero/216861/167648> Acesso: mar. 2023.

mais da metade deles pertencentes ao governo estadual, e não municipal) para atender uma população feminina na cidade de quase 6 milhões de mulheres.

Outro aspecto complementar é o horário de atendimento dos serviços. Tendo em vista os horários em que a violência ocorre: predominantemente na parte da noite, é importante que os serviços atendam 24 horas por dia, o que implica, mais uma vez, a

Há ainda diversos outros dados disponibilizados na plataforma do GT Gênero do Observatório. Tratam-se de informações de participação política das mulheres na Câmara Municipal e na Administração Municipal. Ainda que não guardem relação direta com as questões orçamentárias, a participação limitada das mulheres nessas esferas de poder pode colaborar na reflexão acerca das escolhas orçamentárias de políticas públicas. Por exemplo, nunca houve no município de São Paulo uma Secretária mulher na Secretaria da Fazenda. Muitas autoras mostram o impacto de não haver mulheres em cargos de liderança no setor público para a definição das políticas públicas a serem executadas e para a destinação de recursos orçamentários para essas políticas (LISBOA *et al*, 2006).

4.4.3. Auditoria Operacional nos serviços de proteção à violência contra a mulher na cidade de São Paulo

Nesse cenário nacional de violência contra a mulher crescente, a realização de auditorias internacionais e nacionais tendo como parâmetro a perspectiva de gênero, a aproximação com a sociedade civil no âmbito dos cursos de formação do TCMSP e o levantamento de dados municipais acerca dos recursos empregados em políticas de enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo contribuíram no planejamento de uma auditoria para avaliar a prestação dos serviços nos equipamentos públicos de acolhida a mulheres em situação de vulnerabilidade e da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Trata-se de uma Auditoria Operacional¹⁹, que visa avaliar as etapas do processo seguidas pela mulher que busca atendimento, verificar se existem pontos críticos e identificar oportunidades de melhoria na prestação dos serviços realizados nos equipamentos da SMADS e SMDHC, que fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero. Os resultados visam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no município de São Paulo. No planejamento dessa auditoria foi realizado um painel de referência, conforme previsto no Manual de Painel de Referência do TCU. Participaram desse painel atores da sociedade civil especializados nessa temática, incluindo integrantes do curso de formação do TCMSP apresentado no início desse Capítulo (“Direitos das Mulheres, Orçamento Público e Controle Social”).

¹⁹ Regulamentada pela NBASP 300, conforme apresentado na segunda seção deste artigo.

Essa auditoria visa contribuir para a avaliação da efetividade dessas políticas públicas no município, ou seja, para avaliar se os recursos despendidos com essas políticas têm sido suficientes, se têm colaborado para a devida manutenção dos serviços e dos equipamentos e se as mulheres têm sido adequadamente atendidas pelas unidades. Abaixo o depoimento²⁰ sobre a experiência no planejamento dessa auditoria da Supervisora Mariana Mendes Cruz Ferreira, uma das responsáveis pela condução desse processo no TCMSP:

“O objeto do trabalho é de extrema relevância, pois, mesmo após a construção de políticas e normativos voltados para o tema, dados de violência contra a mulher, publicados pela Secretaria de Segurança Pública, mostram que 37% das ocorrências relativas à violência contra mulher no Estado em São Paulo ocorrem na Capital. Somado a isso, verificamos que ao longo dos anos, no município de São Paulo, os recursos estimados para políticas para mulheres vêm diminuindo, bem como a liquidação dos valores orçados. Na fase de planejamento da auditoria operacional, as auditoras de controle externo levantaram as normas, critérios e diretrizes relacionadas ao tema; visitaram unidades para entender o serviço na ponta; aplicaram pesquisa para medir o conhecimento do cidadão comum sobre os equipamentos especializados; bem como organizaram painel de referência, que concerne em reunião técnica com especialistas e estudiosos, que lidam com questões voltadas ao enfrentamento à violência contra a mulher. O Painel foi realizado em 09.09.22, quando foi explicado o objetivo do trabalho e apresentada a matriz de planejamento, que orientou as questões de auditoria a serem respondidas no relatório. Participaram do Painel diversos atores sociais, como representantes do Gabinete do Conselheiro Relator, do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, do Ministério Público do Estado e de Organizações não Governamentais. Essa experiência foi muito inovadora e produtiva. Após ouvir todas as participantes, a auditoria adequou a matriz de planejamento, englobando novos pontos relevantes levantados, bem como ponderando sobre outros pontos que já estavam postos.”

5. Considerações finais

Conforme apresentado, os dados de violência contra a mulher são crescentes no país, incluindo um aumento importante dos desfechos mais graves – feminicídios. As razões para isso são muitas, desde desigualdades estruturantes entre homens e mulheres, em especial, mulheres negras, passando pela ascensão de grupos neoconservadores no país, pela redução dos recursos orçamentários despendidos pelo governo federal com políticas nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher e pelo advento da pandemia de covid19.

Nesse contexto cabe questionar: qual é o papel do Estado? Como ele deve atuar a fim de reverter esse cenário? Em primeiro lugar é necessário que se coloque a equidade entre mulheres e homens como um pilar

²⁰ Entrevista concedida às autoras em 27/03/2023.

do desenvolvimento social do país, que não haja incitação ao ódio e à violência por parte de autoridades e que sejam elaboradas e implementadas políticas públicas para as mulheres, em especial, de enfrentamento à violência. Tais políticas públicas precisam ser devidamente financiadas pelo Estado e todas as instituições da República devem atuar conjuntamente, respeitando seu papel constitucional, para garantir o emprego dos recursos orçamentários necessários, a implementação, o monitoramento e a efetividade da ação governamental.

As experiências dos tribunais de contas relatadas neste artigo, em especial do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, mostram a contribuição que pode ser dada pelos órgãos de controle externo para a garantia de direitos e para a promoção da equidade de gênero. Os órgãos de controle podem contribuir por meio de formação, instrumentalizando a sociedade civil para atuar no controle social; e, por meio da sistematização e publicização de dados sobre as políticas públicas. Podem ainda, em sua atividade finalística, promover a fiscalização dos recursos orçamentários empregados em políticas para mulheres e a avaliação da efetividade da ação governamental.

Dessa forma, ainda que não atuem de maneira direta na execução de ações governamentais (a cargo, por definição, do Poder Executivo), podem contribuir de maneira decisiva para a qualificação e o aprimoramento de políticas voltadas para a proteção de direitos básicos de parcelas da população - no caso, as mulheres vítimas da violência. Efetivam, assim, sua missão constitucional de controle externo, incorporando novas abordagens e formas de atuação comprometidas com a superação de problemas seculares para o desenvolvimento pleno e igualitário da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

AVELAR, L. **Mulheres na elite política brasileira**. 2.ed. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer: Editora Unesp, 2001.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo: fatos e mitos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2003.

FEDERICI, S. **Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 4ª Edição. 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-4a-edicao/. Acesso em: mar 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Global Gender Gap Report**. Suíça. 2022. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf. Acesso em: mar. 2023.

GAMBLE, S. **The Routledge companion to feminism and postfeminism**. Ed. Routledge and CRC Press. 2001.

GONZALEZ, L. **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaio, Intervenções e Diálogos**. Rio Janeiro: Zahar. 2020.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica: **Análise do Orçamento de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (de 2019 a 2023). Brasília. 2023**. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/NT-Orcamento-de-Politicapara-Mulheres-v2_0703.pdf. Acesso em: mar. 2023.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>.

LISBOA, M.; FRIAS, M.G.; DANTAS, A.; e CEREJO, D. 2006. Participação das mulheres nas elites políticas e econômicas no Portugal democrático (25 de Abril de 1974 a 2004). **Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas** 18: 163-187.

OLACEFS 2012a. **Carta Constitutiva**. Brasil. 2012. Disponível em: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2022/04/Carta-Constitutiva-2021.pdf>. Acesso em: mar. 2023.

_____2012b. **Declaración de Santo Domingo sobre de Género y Transparencia en la Fiscalización Superior**, (2012), disponível em: <http://www.olacefs.com/p1906/>. Acesso em mar. 2023.

_____. Informe. **Auditoria Coordinada sobre el tema de equidad de género realizado entre las Entidades de Fiscalización Superior de Puerto Rico, Chile y Costa Rica**. Disponível em: <https://olacefs.com/wp-content/uploads/2021/10/AC-Equidad-de-Genero-Informe.pdf>. Acesso: mar. 2023.

PÁDUA, L. "Gênero e orçamento público: uma análise da despesa orçamentária com políticas para mulheres no município do Rio de Janeiro". In: **1º Prêmio: orçamento público, garantia de direitos e combate às desigualdades**. 2022. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/i-premio-orcamento-publico-garantia-de-direitos-e-combate-as-desigualdades-artigos-vencedores/>. Acesso em: mar. 2023.

PEREZ, C. **Mulheres invisíveis: O viés dos dados em um mundo projetado para homens**. Rio de Janeiro, Ed. Intrínseca, 2022.

PISCITELLI, A. Gênero: a história de um conceito. In: ALMEIDA, H. B. e SZWAKO, J. (orgs.) **Diferenças, igualdade**. Editora Berlendis & Vertecchia. São Paulo, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. Relatório de Auditoria Operacional. **Ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília. 2012.

VOGEL-POLSKY, Eliane (1993). «La Democratie Paritaire: Vers un Nouveau Contrat Social». Actas do Seminário: Construir a Igualdade. Lisboa, Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, Ministério do Emprego e da Segurança Social, **Cadernos Condição Feminina**, Nº. 39, p. 54-75.

YOUNG, I. "Cinco Faces da Opressão". In: **RDP**, Brasília, Volume 18, n 97, 487-515, jan/mar. 2021.

External controls, budget and gender equity: a case study about TCMSP.

Resumo O objetivo deste artigo é apresentar como o controle externo pode atuar para garantir o financiamento e a efetividade de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, usando como objeto de análise a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na formação para a instrumentalização do controle social, na produção, sistematização e publicização de dados e na fiscalização dos recursos orçamentários das políticas públicas de enfrentamento ao problema no município.

Palavras-chave: orçamento público; violência; gênero; controle externo; políticas públicas.

Abstract: This article aims to present external control as a means to guarantee both financing and effectivity of public policies destined to tackle gender violence. It analyzes measures taken by São Paulo's Public Accounts Court and in order to foster social control in the making, organizing, publicizing and controlling budgetary resources applied to the aforementioned public policies in the city.

Keywords: public budget; violence; gender; external control; public policies.