



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Alba Valeria Fontes Leite

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA CASA DA MULHER  
BRASILEIRA:  
articulação de atores para obtenção de recursos públicos  
através de emendas parlamentares em Sergipe**

Brasília

2022

Alba Valeria Fontes Leite

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA CASA DA MULHER  
BRASILEIRA:  
articulação de atores para obtenção de recursos públicos  
através de emendas parlamentares em Sergipe**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento.

**Orientador: Bruno Moretti**

Brasília

2022

## **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Alba Valeria Fontes Leite

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA CASA DA MULHER  
BRASILEIRA:  
articulação de atores para obtenção de recursos públicos  
através de emendas parlamentares em Sergipe**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*.

Aprovado em Brasília, em 18 de novembro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof Dr Bruno Moretti

---

Prof Dr Rafael Silveira

# **ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA CASA DA MULHER BRASILEIRA: articulação de atores para obtenção de recursos públicos através de emendas parlamentares em Sergipe**

Alba Valeria Fontes Leite \*

## **RESUMO**

O presente trabalho pretende abordar o aspecto orçamentário da Casa da Mulher Brasileira. O problema que se apresenta é em que medida a articulação de várias instituições governamentais, no contexto de austeridade fiscal e baixa alocação orçamentária, pode contribuir com o aumento de recursos orçamentários para as políticas públicas das mulheres por meio de emendas parlamentares. O objetivo da pesquisa é descrever o processo de mobilização de agentes públicos que viabilizou recursos orçamentários através de emenda parlamentar para a construção da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe. A metodologia utilizada foi o método de pesquisa documental, associada à análise de dados orçamentários oficiais e o estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. A hipótese a ser confirmada ou não é a de que a formação de arranjos institucionais facilita o direcionamento de recursos orçamentários para a Casa da Mulher Brasileira. Através do estudo de caso foi possível vislumbrar que o desenho institucional que se formou foi efetivo para promover a alocação de recursos públicos em favor da Casa da Mulher Brasileira.

**Palavras-chave:** Políticas de Gênero; Emendas Parlamentares; Arranjos Institucionais.

---

\* Assessora Legislativa – Senado Federal. E-mail: [alba.fontes@yahoo.com.br](mailto:alba.fontes@yahoo.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A Casa da Mulher Brasileira é uma ação criada pelo Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013, que instituiu o “Programa Mulher: Viver sem violência” no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e foi alterado pelo Decreto no 10.112, de 12 de novembro de 2019, que estabeleceu o “Programa Mulher Segura e Protegida” do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira.

O Programa faz parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que tem por finalidade estabelecer diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos àquelas em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e a legislação nacional.

O objetivo desse programa é assegurar os direitos adquiridos pelas mulheres a partir da Constituição Federal e as disposições da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), mediante os serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência, por meio dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça e da rede socioassistencial.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende fazer uma abordagem descritiva do aspecto orçamentário da Casa da Mulher Brasileira, em um cenário que envolve a insuficiência da alocação de recursos frente à política fiscal contracionista.

Dessa forma, o problema que se apresenta é verificar em que medida a articulação de várias instituições governamentais, no contexto de austeridade fiscal e baixa alocação orçamentária, pode contribuir com o aumento de recursos orçamentários para as políticas públicas das mulheres por meio de emendas parlamentares.

Por sua vez, a hipótese, a ser confirmada ou não, é a de que a formação de arranjos institucionais facilita o direcionamento de recursos orçamentários para a Casa da Mulher Brasileira.

Os objetivos específicos são: i) mapear os recursos disponibilizados para a Casa da Mulher Brasileira através do Orçamento da União; ii) entender a limitação de recursos públicos para essas políticas de gênero no orçamento público federal; e iii) investigar como a junção de vários atores parlamentares, Judiciário e governo do Estado pode contribuir com o aumento e o direcionamento de recursos orçamentários para a construção da Casa da Mulher Brasileira.

Este trabalho direciona-se para o enquadramento teórico das interações entre as instituições governamentais, valendo-se do conceito de Gomide e Pires sobre capacidades estatais para implementação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Será abordada, ainda, a literatura que trata sobre gênero e raça no orçamento público brasileiro e a relação entre política fiscal e o financiamento de gastos sociais.

A proposta inicial é analisar a escassez de recursos para políticas de gênero e para a Casa da Mulher Brasileira. Posteriormente, procura-se mostrar como a cooperação entre as instituições públicas facilita a obtenção dos recursos públicos, a partir do caso de Sergipe.

Nesse contexto, os elementos analíticos se fundem na abordagem de que o efeito da política fiscal tem dificultado a concretização da Casa da Mulher Brasileira que hoje faz parte do programa Mulher Segura e Protegida, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Esperamos demonstrar que, mesmo diante de uma política fiscal restritiva, foi possível promover a alocação de recursos públicos na construção da Casa da Mulher, através da articulação do Executivo e Judiciário com parlamentares para destinação de emendas.

A metodologia utilizada foi o método de pesquisa documental, associada à análise de dados orçamentários oficiais, além do estudo de caso descritivo com abordagem qualitativa. Assim, a primeira etapa valeu-se de análise bibliográfica dos referenciais da literatura especializada, para desenvolver as questões atinentes à parte teórica. A segunda etapa, por sua vez, documental, foi feita por meio da busca de fontes oficiais sobre informações e dados orçamentários. A partir daí, foram analisados os recursos disponibilizados no orçamento federal para a Casa da Mulher Brasileira.

Por fim, o terceiro estágio foi alcançado por meio documental de estudo de caso, com o propósito de aferir o arranjo institucional formado com a participação dos diversos atores envolvidos com a política pública Casa da Mulher Brasileira, em Sergipe.

Segundo Yin (2015, p. 17), “O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”.

Com base no caso de Sergipe, investiga-se como se deu o alinhamento entre parlamentares para destinação de emendas para a iniciativa da Casa da Mulher naquele estado. O caso foi escolhido porque a participação de várias instituições foi determinante para a alocação do recurso no orçamento federal, mitigando os efeitos da austeridade fiscal sobre a política em análise.

## **2 PERSPECTIVAS DO ORÇAMENTO SENSÍVEL A GÊNERO DIANTE DA BAIXA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS**

A redução das desigualdades é uma agenda estratégica do Estado brasileiro para termos um país mais justo. Ainda assim, embora as políticas públicas sensíveis a gênero tenham avançado desde os direitos instituídos pela Constituição Federal, elas passam por grandes desafios visando a redução das disparidades estruturais dessa natureza<sup>1</sup>, mesmo com uma base institucional com as conquistas de um sistema público de proteção social.

Sob a ótica do financiamento dos programas sociais, de acordo com a literatura, a política fiscal é um importante instrumento para a garantia dos direitos humanos, uma vez que todos eles exigem recursos para serem mantidos. (DWECK, 2021, p. 26).

A despeito disso, com base nas disposições do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, os Estados devem assegurar que cada um

---

<sup>1</sup> Desigualdades de gênero: em todas as sociedades existem diferenças entre o que é esperado, permitido e valorizado em uma mulher e o que é esperado, permitido e valorizado em um homem. Essas diferenças impactam mulheres e homens em todas as fases da vida e podem determinar, por exemplo, desigualdades na saúde, educação, trabalho, vida familiar e no bem-estar geral de cada. (IBGE: 2021).

dos direitos reconhecidos no Pacto Internacional de Direitos contenha um mínimo de elementos que são de cumprimento imediato e obrigatório para o signatário, além do dever de priorizar a alocação de recursos públicos no sentido de cumprimento dessas obrigações (DWECK, 2021, p. 31).

Contudo, a literatura aponta, sobretudo a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o desmonte da base financeira do sistema de proteção social, ao limitar as despesas que financiam a oferta de bens e serviços públicos e o funcionamento da máquina estatal (XAVIER, 2020, p.160).

Sob a justificativa da necessidade do equilíbrio fiscal, a EC 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos públicos, instituiu o novo regime fiscal que impingiu um período de austeridade fiscal ao prever o congelamento dos gastos sociais por 20 anos.

Segundo Moretti (2022), o Brasil segue preso a um arcabouço fiscal rígido, que prejudica a retomada da atividade econômica e reduz gastos sociais. Isso acontece, especialmente, pela combinação do teto de gastos e da meta de resultado primário, que comprimem permanentemente despesas relevantes para a redução de desigualdades (notadamente as de gênero) e exige cortes de gastos discricionários em momentos de crise, agravando ainda mais a situação de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.

A literatura que trata de governança orçamentária aponta que nem mesmo as medidas de flexibilização das regras fiscais decorrentes da pandemia da COVID-19 aumentaram a disponibilidade de recursos para áreas como os direitos das mulheres, crianças e adolescentes.

Em relação ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por exemplo, ressaltamos que nem a flexibilização de regras para contratos e licitações prevista na MP no 961/2020 foi suficiente para fazer deslanchar a execução da pasta responsável por direitos de crianças e adolescentes, mulheres, indígenas, quilombolas, idosos, população negra e pessoas com deficiência, que terminou o ano com 60% de execução (pago + restos a pagar pagos). Em um ano que registrou aumento de 22% de feminicídios, boa parte do recurso para a rede de proteção às mulheres não chegou nos municípios. (ZIGONI, MORONI, 2022, p. 845).

Outro aspecto importante que impacta na redução da desigualdade é a alocação orçamentária direcionada e identificada para essas políticas, pois a necessidade de enfrentar essas diferenças está no fato de que os impactos das políticas públicas variam entre os diversos grupos sociais, à medida que são considerados aspectos como gênero, raça/cor, deficiência física, local de domicílio e ocupação, entre outros<sup>2</sup>.

Isso, porque os programas sociais ainda não contam com a adequada disponibilidade de recursos orçamentários para sua execução, tendo se verificado, conforme mostraremos a seguir, redução de orçamento nos últimos anos, especialmente para a Casa da Mulher Brasileira.

A trajetória das políticas públicas depende das disposições das leis orçamentárias, que são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Segundo a Constituição Federal, o PPA é

---

<sup>2</sup> A Mulher no orçamento 2021.

elaborado a cada quatro anos e é o instrumento de planejamento governamental que define as metas da administração pública para atender às demandas da sociedade. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública e as diretrizes de política fiscal, além de orientar a elaboração da LOA. A LDO tem sido utilizada também para disciplinar a execução a LOA que tem como missão concretizar os objetivos e as metas propostos no PPA (XAVIER, 2020, p. 113).

Nesse passo, as políticas públicas para mulheres e o seu processo orçamentário deve ser observado a partir dessas leis que passam pela conjugação de esforços entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao primeiro compete elaborar as propostas orçamentárias e executá-las, ao segundo incumbe a aprovação da lei orçamentária e a fiscalização da lei (XAVIER, 2020, p.111).

Ademais, para garantir que a política pública seja executada, é necessário que seus programas estejam contemplados e identificados na cadeia orçamentária, com finalidade e especificidade da alocação e com sua execução vinculada.

Entretanto, hoje, o modo como as informações orçamentárias são dispostas desafia o acesso à informação ao mais habilidoso especialista:

Não existe uma vinculação clara entre programas constantes do orçamento e a nomenclatura para publicidade do programa. Isso dificulta o entendimento de quanto o programa ou política pública realmente demanda de recursos financeiros. Também não há informações claras sobre as metas físicas alcançadas na execução orçamentária, o que dificulta sobremaneira a análise de custo benefícios de programas e análise de eficiência e eficácia das políticas pública (SANTOS, 2022, p. 7):

A Consultoria de Orçamento no Senado publicou um estudo inédito, cujo título é: “A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023”. O trabalho retrata que, na atual arquitetura da informação orçamentária, não é possível extrair, pelas vias normais de descrição e codificação dos dados, as programações que o Orçamento Geral da União aloca e executa para as mulheres, especialmente para aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza (SANTOS, 2022, p. 9):

[o] baixo grau de definição e visibilidade *a priori* das programações com impacto sobre as mulheres, mostrando que a falta de transparência não acomete apenas a sociedade, mas também as equipes de trabalho no governo. Os servidores envolvidos na elaboração do trabalho se viram eles próprios diante de dificuldades estruturais para dar cumprimento à demanda e adotaram, por falta de alternativa melhor, metodologia ancorada em análise de conteúdo e interpretação: do cadastro de ações orçamentárias do SIOP8 ; do desenho da política pública associada a cada ação; da literatura sobre medidas que contribuem para reduzir as desigualdades sociais e econômicas entre homens e mulheres; e das políticas nas quais a maioria de beneficiários diretos é composta por mulheres.

O estudo sugere que seja adotado, no Brasil, com base nos princípios internacionais de boa governança orçamentária, a metodologia definida pelo programa Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA), utilizado pela União Europeia e outras entidades:

O Programa Accountability Financeira e de Despesas Públicas (PEFA) é uma parceria entre diversas instituições internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e outras) voltada a avaliar o desempenho da gestão financeira dos países com base em 31 indicadores. Um dos produtos do PEFA é a avaliação de responsividade dos orçamentos nacionais a equidade de gênero (GRPFM, em inglês), abarcando não apenas os dados, mas também estruturas, processos e sistemas e analisando todo o ciclo orçamentário. (SANTOS, 2022, p. 31)

A consultora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, responsável pela elaboração do estudo, aborda também o uso de Unidades Orçamentárias (OU) como instrumento de planejamento e gestão de políticas públicas para que o recurso possa ser alocado e identificado ao público-alvo:

O uso de Unidades Orçamentárias (OU) como instrumento de planejamento e gestão de políticas públicas praticamente deixou de ser utilizado no MMFDH, haja vista a concentração dos programas de trabalho e dos recursos alocados em uma única UO – a de Administração Direta do Ministério. Essa UO congrega os programas de trabalho das secretarias temáticas, que tratam de amplo espectro de políticas públicas – para mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, famílias, igualdade racial, juventude, proteção global (direitos humanos, proteção a testemunhas, trabalho escravo, registro civil, desaparecidos e populações em situação de risco). A diversidade de políticas e segmentos abrangidos pelo desenho institucional do Ministério contrasta fortemente com a baixa especificidade da alocação orçamentária por UO no Ministério. (SANTOS, 2022, p. 18)

Nesse contexto, diante da importância do orçamento público para garantir os direitos das mulheres, uma das bases institucionais de apoio às políticas públicas para mulheres, a bancada feminina da Câmara de Deputados, vem juntando esforços para exigir um orçamento mais transparente e específico.

Esse movimento possui relevância histórica por ter sido a responsável por grandes avanços na defesa dos direitos das mulheres, com forte atuação durante a Assembleia Nacional Constituinte. A coordenadora da bancada feminina pode participar das reuniões do Colégio de Líderes, com direito a voto, onde são definidas as principais pautas da Casa. Ademais, pode discursar no Plenário no período destinado aos líderes partidários (BRASIL, 2021).

Imbuída dessa missão e inspirada em entidades internacionais, como a OCDE e ONU Mulheres, a bancada feminina da Câmara dos Deputados conseguiu a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020), do dispositivo que determina que o Poder Executivo federal divulgue relatório de execução orçamentária do Orçamento Mulher.

Assim, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência e visando promover o acesso à execução do orçamento e torná-la compreensível para a sociedade, a LDO 2021 atribuiu ao Poder Executivo Federal a responsabilidade de divulgar, até 31 de janeiro de 2022, relatório de execução do Orçamento Mulher (art. 151, §1º, inciso I, alínea "r").

Também consta que serão adotadas providências com vistas a elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres, com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher.

A partir disso, o relatório “A mulher no Orçamento 2021”, apresentado pelo Governo Federal, fez transparentes os programas e ações destinados às mulheres

na LOA 2021 e sua execução orçamentária, ao mesmo tempo em que mapeou o conjunto de despesas do Executivo Federal que impactam positivamente nas condições de vida das mulheres brasileiras. São ações orçamentárias que abarcam as principais políticas públicas voltadas às necessidades específicas femininas (BRASIL, 2021).

Atualmente, a obrigatoriedade de divulgar o relatório anual referente ao exercício anterior relativo à participação da mulher nas despesas do orçamento (Orçamento Mulher) está baseada do texto da LDO 2023, no art. 157, § 1º, inciso "r".

Em que pesem as limitações da metodologia utilizada, a mera existência de manifestação formal sobre critérios para se enxergar o orçamento sensível a gênero já produz efeitos na qualidade da governança orçamentária, nomeadamente no aspecto da discussão e participação democrática. Evidência disso foram a produção e divulgação de notas técnicas e estudos sobre o assunto, a realização de seminário internacional sobre orçamento sensível a gênero pela Câmara dos Deputados (Santos, 2022).

Nesse passo, a identificação das ações com base no histórico do Orçamento Mulher, além de fortalecer as políticas de gênero, é importante para garantir a transparência das ações orçamentárias direcionadas a essas políticas, como mostram as iniciativas da Câmara de Deputados e do Senado Federal.

Recentemente, o Senado Federal lançou o painel Orçamento Mulher, que reúne e atualiza diariamente as despesas do Poder Executivo para políticas destinadas às cidadãs. Para a consultora de Orçamento do Senado e participante da Rede Orçamento Mulher, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos:

“...quando se abria o Orçamento da União não se conseguia ter uma visão clara sobre o que estava sendo feito em prol das mulheres. A clareza nas várias linhas de trabalho do orçamento é extremamente importante para o governo e para as equipes de trabalho dentro dos próprios ministérios, que ficam inseguras de saber quanto vão dispor para tocar a política pública. É importante para o parlamentar, que pode sugerir emendas específicas para as mulheres e saber que aquelas ações estão sendo executadas.”<sup>3</sup>

Ademais, a identificação específica das políticas sensíveis a gênero nas leis orçamentárias, além de facilitar uma maior transparência, também garante uma alocação de recursos mais pontual. Em termos orçamentários, são identificadas as principais ações de combate à violência contra as mulheres: 218B, Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres; 21AR, Promoção e Defesa de Direitos para Todos e 14XS 00SN, Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres.

É fundamental preservar e aperfeiçoar as conexões entre orçamento público e políticas para as mulheres, especialmente para que se possa compreender o impacto do atual arcabouço fiscal sobre tais políticas.

---

<sup>3</sup> Fonte: Agência Senado.

### 3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA CASA DA MULHER BRASILEIRA

A ação Casa da Mulher Brasileira integra o “Programa Mulher Segura e Protegida” da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que faz parte das políticas públicas ofertadas pelo Governo Federal.

Até 2003, as Casas-Abrigo e as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) eram os principais equipamentos dos governos (federal, estaduais e municipais) na área da prevenção da violência contra as mulheres. A rede de atendimento às mulheres em situação de violência foi redimensionada, passando a compreender outros serviços, tais como: centros de referência da mulher; defensorias da mulher; promotorias da mulher ou núcleos de gênero nos Ministérios Públicos; juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher; Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); entre outros (BRASIL, 2011).

Nesse passo, a Casa da Mulher Brasileira é um espaço que aperfeiçoa o modelo de enfrentamento à violência de gênero e foi pensada para ser um serviço de assistência que oferece um atendimento humanizado às mulheres vítimas de violência doméstica, com a integração de um conjunto articulado de ações do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.

Ademais, dentre os desafios para a efetividade das políticas públicas para as mulheres, está a institucionalidade, nos estados e nos municípios, de secretarias e coordenadorias de políticas para as mulheres, capazes de realizá-las, visando diminuir as desigualdades, levando em consideração a diversidade das mulheres, reconhecendo que é preciso atender às necessidades específicas<sup>4</sup>.

Para melhorar essa realidade, o Conselho Nacional de Justiça e o Ipea firmaram termo de cooperação técnica voltado para desenvolverem conjuntamente o projeto de pesquisa “O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, que visa avaliar o atendimento prestado pelo Poder Judiciário às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, especialmente no que diz respeito ao seu caráter multidisciplinar e integral.

No que se refere à gestão orçamentária, desde a criação da ação, a Casa da Mulher contou com previsão no PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2015) e, atualmente, no PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019).

Contudo, segundo o estudo da consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, com base em dados divulgados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o PPA 2016-2019 trazia o programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência. Verificava-se tanto a menção explícita ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, quanto um objetivo específico para o enfrentamento à violência (BRASIL, 2020).

No que se refere ao PPA 2020-23, foi excluído o “Programa 2016”, que era destinado somente às mulheres, criando-se o “Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos”. Trata-se de um “guarda-chuva” para a execução de políticas do Ministério destinadas às mulheres, aos idosos, e às pessoas com deficiência, estabelecendo

---

<sup>4</sup> Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: [http://mmm.cnm.org.br/assets/pdf/politicas\\_publicas\\_mulheres.pdf](http://mmm.cnm.org.br/assets/pdf/politicas_publicas_mulheres.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

como objetivo o foco no fortalecimento da família. Segundo Nota Técnica da Câmara dos Deputados, a junção pode dificultar o acompanhamento dessas políticas públicas e levar a uma redução da transparência (BRASIL, 2011).

Em relação à gestão orçamentária do Programa, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) tem acompanhado a destinação e execução orçamentária e análise do orçamento das políticas públicas para as mulheres.

Segundo Zigoni (2022), o governo deixou de utilizar 70% dos recursos voltados para o enfrentamento da violência contra as mulheres em 2020, mesmo com a suspensão das regras fiscais e a flexibilização das normas para contratos e licitações decorrentes do decreto de calamidade pública. Esse percentual significa um montante de R\$ 93,6 milhões de reais, que não chegou aos estados e municípios para financiar a rede de atendimento às mulheres.

Em 2021, o Ministério da Mulher executou financeiramente apenas a metade do que foi autorizado pela LOA, correspondendo a R\$ 35,97 milhões. Somando-se os restos a pagar efetivamente adimplidos, o valor foi de R\$ 71,11 milhões.

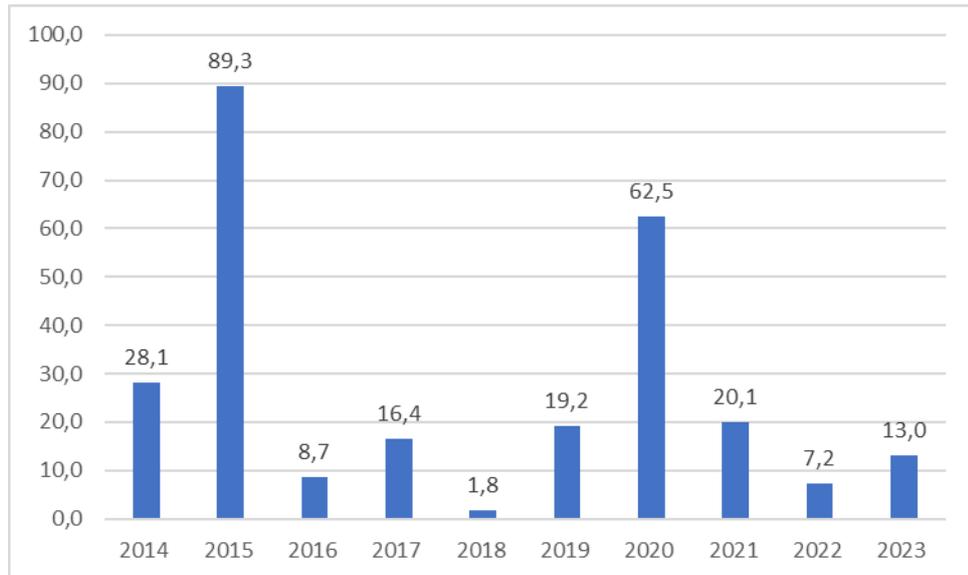
Ainda segundo Zigoni (2022), em 2021, a ação da Casa da Mulher Brasileira pagou apenas R\$ 1 milhão dos R\$ 21,8 milhões autorizados. Em 2019 e 2020, o quadro foi ainda pior, com apenas R\$ 308 mil executados.

Recentemente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2023 foi aprovada, prevendo a obrigatoriedade de o governo apresentar ações que têm como público-alvo as mulheres, o chamado "Orçamento Mulher". A lei foi sancionada com vetos às metas e prioridades apresentadas e aprovadas pela bancada feminina, e que tratam da implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento, das políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres e da promoção e defesa de direitos humanos para todos (BRASIL, 2022).

Por esforço da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (BRASIL, 2022), que deliberou as sugestões de Emendas, foram aprovadas dez sugestões de emendas de texto e dezesseis sugestões de emendas ao Anexo de prioridades e metas, versando sobre temas relevantes às mulheres.

Para os nossos propósitos, importa mostrar não apenas a baixa execução dos recursos, mas também o impacto do arcabouço fiscal sobre as políticas para as mulheres, especialmente a Casa da Mulher Brasileira, cujo orçamento passou de R\$ 89,3 milhões em 2015, para R\$ 13 milhões em 2023.

Gráfico 1 – Dotação orçamentária da Casa da Mulher Brasileira (R\$ milhões)



Fonte: Siop. Consulta em 25 out. 2022.

O gráfico autoriza algumas inferências. Primeiro, a alta observada em 2015 permite concluir que, como o período coincide com o início da criação do programa, possivelmente decorre da escolha política do governo que criou a ação da Casa da Mulher Brasileira.

Como visto no tópico anterior nesse sentido, o PPA 2012-2015 tentou espelhar o compromisso específico do Estado brasileiro com as mulheres, nomeando-as como público de uma agenda transversal.

Em segundo lugar, as baixas orçamentárias subsequentes podem estar relacionadas à política contracionista do período, como foi explicado no tópico 2 desse trabalho.

E, por fim, a alta desse percentual em 2020 diz respeito à dotação de R\$ 62,4 milhões, dos quais R\$ 44,3 milhões eram oriundos de emendas parlamentares individuais, de bancada e de relator.

Pode-se perceber que os recursos foram reduzidos nos últimos anos. Mas é necessário também chamar atenção para o fato de que é crescente o peso das emendas parlamentares no orçamento da Casa da Mulher Brasileira. Por exemplo, dos R\$ 20,1 milhões autorizados em 2021, R\$ 19 milhões eram referentes a emendas impositivas.

A tabela 1 mostra a distribuição do orçamento da Casa da Mulher Brasileira por identificador de resultado primário, salientando o grande peso das emendas parlamentares para o programa.

Tabela 1 – Orçamento da Casa da Mulher Brasileira por identificador de resultado primário (2020-2022) – R\$

Resultado primário	LOA (R\$)
LOA 2020	62.473.075
2 - Primária discricionária, considerada no cálculo do RP	18.161.461
6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais	6.410.468

7 - Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual	13.191.146
8 - Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente	10.500.000
9 - Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA	14.210.000
LOA 2021	20.050.059
2 - Primária discricionária, considerada no cálculo do RP	1.027.933
6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais	4.836.000
7 - Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual	14.186.126
LOA 2022	7.242.868
2 - Primária discricionária, considerada no cálculo do RP	6.142.868
6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais	1.100.000

Fonte: Siop. Elaboração própria.

Percebe-se que as emendas passam a cumprir a função de mitigar o impacto das regras de controle fiscal sobre o financiamento da Casa da Mulher Brasileira. Os recursos discricionários do Poder Executivo são crescentemente complementados por emendas parlamentares, tanto as impositivas (individuais e de bancada) como as não impositivas (de relator geral e de comissão). Desta maneira, ganha relevância a capacidade de articulação junto ao Parlamento para captação de recursos, impedindo a paralisação dos serviços relacionados à Casa da Mulher Brasileira no contexto de austeridade fiscal.

#### **4 NOVOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: CAPACIDADES ESTATAIS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

O propósito desse capítulo é fazer um breve apanhado da literatura especializada sobre o estudo dos atores e processos envolvidos na implementação das Políticas Públicas.

Com o objetivo de apresentar abordagens teórico-conceituais para compreensão da atuação da burocracia, política e movimentos sociais, Gomide Pereira e Machado (2018) asseveram que o entendimento das políticas públicas, dos seus impactos e desdobramentos só é possível a partir da análise do Estado como um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países.

A partir disso, o esforço dos autores, diante da inexistência de consenso sobre uma definição do conceito de capacidades estatais, é para explorar as capacidades estatais e suas implicações para o estudo de políticas públicas na contemporaneidade onde são mobilizados e combinados atores, instituições e processos na produção das ações públicas.

(...) as capacidades estatais implicam existência de organizações que podem gerar incentivos para induzir seus burocratas a perseguir metas coletivas e a assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado – e não apenas em liberdade para tomar decisões (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 88).

No entendimento de Gomide e Pires (2014), a necessidade de arranjos institucionais para a consecução das políticas públicas está relacionada à questão

de serem marcadas pela urgência em produzir resultados. Por isso, requerem das burocracias governamentais capacidades de coordenação para execução dessas políticas. Nesse sentido, é necessário entender como os arranjos institucionais podem ampliar a participação de atores governamentais nos processos decisórios das políticas públicas e como dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos de implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Para os fins deste trabalho, portanto, será adotado o conceito de arranjo institucional, nos seguintes termos: é o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19).

Nesse contexto, compreender o processo das políticas públicas requer entender que os arranjos institucionais dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos e dão sustentação à implementação destas políticas. Essa capacidade estatal pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro, deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para implementar suas políticas. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução e negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

Ante a crescente complexificação do ambiente institucional em que se desenvolvem as políticas públicas, é fundamental compreender que as capacidades estatais não podem se limitar ao conceito weberiano clássico referente a burocracias administrativamente qualificadas. Afinal, a aptidão do Poder Executivo de implementar suas políticas envolve múltiplos atores e interesses públicos e privados demandando novas capacidades estatais, especialmente o poder de construção de articulação entre os agentes envolvidos no processo de elaboração e execução das políticas, considerando seus interesses e linguagens diversos.

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21).

Nesse passo, em outras palavras, para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, faz-se necessário examinar o processo concreto de implementação destas políticas para compreender como ocorre a relação entre a atuação do Poder Executivo e os mecanismos de controle e participação política. (GOMIDE; PIRES, 2014).

Importante ressaltar que, ainda com base no enfoque adotado na abordagem dos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas, é correto afirmar que esses preceitos são perfeitamente aplicáveis em todo o ciclo da política pública, inclusive na fase orçamentária das políticas públicas.

Para Couto e Cardoso Jr. (2014), não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e

informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar sobre os arranjos institucionais que coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica e dão sustentação a ela.

Feitas essas considerações, partindo da premissa de que os arranjos institucionais dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos, o presente esforço analítico se concentra na importância do alinhamento de entidades públicas para alocar recursos públicos através de emendas parlamentares.

Esta importância é ainda mais intensa ante o contexto atual, de forte restrição fiscal, resultante do arcabouço fiscal brasileiro, especialmente o teto de gastos, que reduz, particularmente, despesas discricionárias, dentro das quais está a Casa da Mulher Brasileira.

## 5 ANÁLISE DE CASO

A escolha do estudo de caso é decorrente do objetivo da pesquisa, de analisar, por meio de dados empíricos, um acontecimento contemporâneo (YIN, 2015). Na espécie, o processo que viabilizou os recursos orçamentários através de emendas parlamentares para a construção da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe.

O objeto do estudo de caso foi a relação institucional articulada entre agentes públicos do Poder Judiciário de Sergipe, do Executivo estadual, de parlamentares estaduais e de representantes sergipanos no Congresso Nacional, com o objetivo de obter recursos para a construção da Casa da Mulher Brasileira em Aracaju.

O caso de Sergipe foi escolhido tendo em vista o êxito na alocação de recursos através da doação do terreno para a construção do espaço e de emenda parlamentar de bancada ao Orçamento da União. Os valores foram alocados para a implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres, no Município de Aracaju - SE, tratando-se de emenda de bancada no valor total de R\$ 6,7 milhões.

Destacam-se como principais ocorrências os registros da evolução da articulação que constam da página institucional do Tribunal de Justiça de Sergipe, da Assembleia Legislativa de Sergipe e do Governo do Estado de Sergipe, bem como da participação dos eventos como observadora/pesquisadora.

Registros da formação da Rede de Prevenção, Enfrentamento e Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Sergipe da Coordenadoria da Mulher do TJSE criada em 2011:

Foi apresentado o plano de ação da Coordenadoria de Mulher do Poder Judiciário sergipano. A Juíza responsável pela Coordenadoria, Adelaide Moura, fez uma explanação do trabalho que vem sendo realizado. O Comitê Estratégico conheceu o planejamento que foi realizado para apresentação dos direitos das mulheres que sofrem violência doméstica. (...) A Juíza-coordenadora também ressaltou o lançamento do Portal da Coordenadoria, que é um site que traz importantes informações, como a definição de violência contra a mulher, o que deve ser feito em casos de violência

doméstica e familiar e toda a legislação que trata do assunto (SERGIPE, s.d.).

O Programa Interior em Rede, criado pela Coordenadoria da Mulher do TJSE em 2016, tem por premissa otimizar a prestação jurisdicional das demandas de Violência Doméstica contra a Mulher em todas as Comarcas do Judiciário Sergipano. Para tanto, destina-se a integrar as entidades municipais de enfrentamento, a diagnosticar a realidade do atendimento local, a envolver as Comarcas, a divulgar os projetos e convênios da Coordenadoria da Mulher e a fomentar ações específicas para prevenção e combate a essa violência nas Comarcas do Estado (SERGIPE, s.d.).

Como já visto nos tópicos anteriores, muito embora a política de prevenção e combate à violência contra mulher venha se fortalecendo desde a Lei Maria da Penha, em Sergipe os programas dessa política encontraram uma ampliação a partir da criação da Coordenadoria da Mulher do TJSE e da Rede de enfrentamento à violência contra mulher.

Uma grande reunião de articulação com toda a Rede Sergipana de Enfrentamento à Violência contra a Mulher aconteceu (...), em preparação ao lançamento do Plano Nacional de Segurança Integrada do Ministério de Justiça voltado para o eixo da igualdade de gênero. A Secretaria de Estado da Mulher, Inclusão e Assistência Social, do Trabalho e dos Direitos Humanos (Seidh) recebeu a equipe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/MJ), que apresentou o passo a passo da implantação das ações do Plano em Sergipe (SERGIPE, s.d.).

A última do Sistema da Justiça a falar foi a advogada Adélia Pessoa, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da OAB/SE. "Fico feliz em ver que, nos últimos anos, as ações se multiplicaram em Sergipe, com inúmeros órgãos e instituições, comprovando que a violência doméstica é um problema de todos" (SERGIPE, s.d.).

Além das instituições e dos instrumentos citados nos tópicos anteriores deste trabalho (delegacias, Ministério Público, centros de acolhimento e outros), a rede estadual de enfrentamento, a partir das ações, campanhas, projetos e programas, conta com várias instituições. Insere-se, nesse âmbito, o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher, que visa criar uma unidade de atendimento psicossocial dentro das delegacias de polícia não especializadas. Também está nesse espectro o Programa Mulher Segura e Protegida e o Projeto Salve uma Mulher, todos voltados a formar uma rede de instituições parceiras, sensibilizando-as para a conscientização e a prevenção da violência contra as mulheres.

(...) a Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de Sergipe realizou a abertura da Semana da Justiça pela Paz em Casa. A mesa redonda, que reuniu representantes do Judiciário, Executivo Estadual e Municipal, Delegacias, Secretaria de Estado da Inclusão, Universidades, Rede e sociedade civil, ocorreu nesta segunda-feira, dia 21, durante o X Fórum Estadual da Rede de Prevenção, Enfrentamento e Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (SERGIPE, s.d.).

A Juíza Rosa Geane Nascimento, Coordenadora da Mulher do TJSE, destacou que a finalidade da décima edição do Fórum de Rede, promovido de forma virtual e em roda de conversa, é apresentar os Centros de Educação e Reabilitação para Autores de Violência e os Grupos Reflexivos. Antes de iniciar o tema do encontro, a magistrada atualizou os participantes acerca do andamento do Projeto Casa da Mulher Brasileira.

"Estamos prestes a iniciar a licitação da Casa da Mulher e em tratativas com o Estado para instalação da pedra fundamental. O acompanhamento de todo esse trâmite é feito pelo Tribunal de Justiça passo a passo, mensalmente, para que tão logo tenhamos esse importante equipamento para o acolhimento da mulher em situação de violência, que é da Casa da Mulher"(SERGIPE, s.d.).

A magistrada explicou acerca da criação do Centro de Educação e Reabilitação para Autores de Violência em Sergipe, (...) Acrescentou que o serviço será desenvolvido pelo Estado, em parceria com o Judiciário, e as verbas para equipar e iniciar o funcionamento foram destinadas pela Senadora Maria do Carmo Alves, no valor de R\$ 700 mil (SERGIPE, s.d.).

A Senadora Maria do Carmo também participou do Fórum (...) "Incansável disposição da Senadora Maria do Carmo de contribuir com a causa da mulher em Sergipe. Mais de uma vez temos essa constatação, visto que a Senadora Maria do Carmo destinou as verbas para implantação de outro equipamento importantíssimo no combate à violência, que foi a construção da Casa da Mulher, emendas no valor de R\$ 7 milhões, e agora com a destinação de verbas para os grupos reflexivos", acrescentou o Presidente Edson Ulisses (SERGIPE, s.d.).

A análise da participação dos representantes institucionais aponta para um arranjo institucional formado pelo Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, tornando possível a alocação de recurso orçamentário para a construção do espaço da Casa da mulher em Aracaju.

Já tínhamos iniciado na Coordenadoria da Mulher as ações para as políticas públicas de implementação dos eixos da Lei Maria da Penha em Sergipe. Recebemos a visita do CNJ que reforçou a necessidade dessas políticas em nosso Estado. Após a autorização de articulação pelo Presidente do TJSE, o Desembargador Osório de Araújo Ramos Filho, que tem um grande compromisso com a causa, iniciamos as nossas ações de articulação em nível estadual, municipal e federal com a finalidade de criação da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe e dos Centros de Educação e Reabilitação dos Agressores", informou Rosa Geane Nascimento (SERGIPE, s.d.).

"Nossos parlamentares já foram oficiados visando a essa articulação e o agendamento para a criação da Casa da Mulher Brasileira e dos Centros de Educação e Reabilitação aos Agressores, em Sergipe. A receptividade às demandas trazidas pela Coordenadoria da Mulher do Judiciário sergipano foi excelente, com todos os parlamentares se comprometendo em destinar emendas de bancada e/ou individuais para a criação tanto da Casa da Mulher quanto dos Centros aos Agressores", avaliou Rosa Geane. (...) As visitas institucionais ocorreram em todos os gabinetes de parlamentares sergipanos na Câmara e no Senado Federal (SERGIPE, s.d.).

"Desde o ano de 2019, a Coordenadoria da Mulher tem participado ativamente da articulação para a implementação da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe, cujo terreno já foi disponibilizado pelo Estado. Em 2020, os recursos para a construção estavam praticamente garantidos, porém a pandemia fez com que os valores das emendas parlamentares fossem dirigidos para o combate ao coronavírus. Agora, a Coordenadoria da Mulher reiniciou o trabalho de articulação em reuniões individuais e coletivas. Vários ofícios já foram enviados aos participantes para que direcionem novas emendas para a implementação do equipamento (SERGIPE, s.d.).

Aconteceu na tarde desta quarta-feira, 23/10, uma reunião entre representantes dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo para tratar sobre a implantação da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe. O encontro

aconteceu no Palácio dos Despachos e a Juíza Rosa Geane Nascimento, da Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de Sergipe (TJSE), informou à Vice-Governadora, Eliane Aquino, e demais presentes, sobre a verba que foi destinada ao projeto pela bancada sergipana no Congresso Nacional. Na última sexta-feira, 18/10, após inúmeras reuniões com os parlamentares, a magistrada foi informada que serão destinados R\$ 6.564.000,00 para a construção da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe (SERGIPE, s.d.).

A finalidade do Fórum é ser um local permanente de discussão de assuntos relacionados à mulher. Inicialmente, quero agradecer ao Presidente do Poder Judiciário, o Desembargador Edson Ulisses de Melo, ao Desembargador Osório de Araújo Ramos Filho, pela confiança e apoio, à minha valorosa equipe, aos Juízes, e a todos e todas pelo apoio e contribuição nessa luta para a conquista do terreno e da destinação das emendas que vão permitir que a Casa da Mulher Brasileira seja implementada em Sergipe”, enumerou a Juíza Rosa Geane, responsável pela Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de Sergipe (SERGIPE, s.d.).

Ela continuou a abertura do evento agradecendo e parabenizando os parlamentares federais, estaduais e municipais e, especialmente à Senadora Maria do Carmo Alves, que destinou R\$ 6 milhões em emendas para construção da Casa, e ao Governador de Sergipe Belivaldo Chagas e à Vice-Governadora Eliane Aquino, que destinaram um terreno onde será construída a casa. (...) A Casa da Mulher Brasileira em Sergipe é uma conquista coletiva (SERGIPE, s.d.).

Depois de muitas reuniões e de muito esforço, conseguir a verba foi uma vitória. Agora precisamos nos unir e articular a rede para que todos se envolvam nessa causa. Quero agradecer a todos pelo empenho porque as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar precisam muito desse espaço de atendimento e acolhimento. Acredito que a Casa da Mulher Brasileira em Sergipe otimizará o atendimento das mulheres e reduzirá muito os índices de violência doméstica e familiar contra a mulher”, ressaltou a magistrada (SERGIPE, s.d.).

Foi formado um grupo de trabalho com os gestores que acompanham todas as etapas de implantação da Casa da Mulher, inclusive com a participação do atual Presidente do Tribunal de Justiça Sergipe, desembargador Edson Ulisses, e de representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos (MMFDH).

Conforme Rosa Geane Nascimento, Juíza Coordenadora da Mulher do Tribunal de Justiça de Sergipe (TJSE), as reuniões mensais são importantes para o acompanhamento de todas as etapas. “É necessário esse acompanhamento para que os prazos sejam cumpridos e os problemas resolvidos rapidamente. Assim, a Casa da Mulher Brasileira em Sergipe poderá ser construída o mais breve possível e entregue à população que tanto necessita desse importante serviço”, disse a magistrada. (...) Conforme Ronaldo Silva, engenheiro da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão do MMFDH, “o governo federal não está deixando faltar recurso nenhum para a execução do projeto básico”. A Coordenadora Estadual de Políticas para Mulheres em Sergipe, Érika Leite, também participou da reunião e disse que já estão sendo elaboradas estratégias para construção do fluxo de atendimento da Casa da Mulher (SERGIPE, s.d.).

Vale assinalar o apoio do Ministério da Mulher, que disponibilizou o projeto-base da Casa da Mulher Brasileira:

...em celebração aos 13 anos da promulgação da Lei Maria da Penha, a Juíza Coordenadora da Mulher do Tribunal de Justiça de Sergipe (TJSE), Rosa Geane Nascimento, se reuniu com a Secretária Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), Cristiane Rodrigues Britto e sua equipe. O objetivo do encontro foi tratar da criação da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe e dos Centros de Educação e Reabilitação dos Agressores em Sergipe (SERGIPE, s.d.).

Ademais, a rede estadual também conta com o apoio da Frente Parlamentar em Defesa da Mulher da Assembleia Legislativa de Sergipe e da Procuradoria da Mulher da Câmara Municipal de Aracaju.

Criada em 2015 a Frente Parlamentar em Defesa das Mulheres tem como principal objetivo unificar as discussões em defesa dos direitos das mulheres, incentivando, promovendo e fomentando mecanismos de inclusão e conscientização no assunto. A deputada Estadual, Maisa Mitidieri (PSD) foi eleita, na última reunião do grupo, a nova Presidente da Frente (SERGIPE, 2019).

A Deputada Estadual Maria Mendonça, Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Mulher da Assembleia Legislativa, falou da importância de atuação de todas as mulheres que assumem as instâncias de poder e da rede no enfrentamento à violência. "Todas nós, mulheres que estamos nos espaços de poder, devemos buscar o devido cumprimento da lei e de ações efetivas no acolhimento da mulher em situação de violência e também na educação dos homens autores de violência", salientou, reconhecendo a relevância das emendas que são destinadas para a causa da mulher. (SERGIPE, s.d.).

Com a vereadora de Aracaju Emília Correia, a reunião aconteceu na tarde do último dia 10. O tema foi a destinação de emendas para a implementação de dois importantes equipamentos para o combate à violência doméstica na capital: o Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CREAM) e o Centro de Educação e Reabilitação dos Agressores. (SERGIPE, s.d.).

De acordo com a página institucional da Assembleia Legislativa de Sergipe, a deputada estadual Goretti Reis solicitou ao Governo do estado doação de terreno para construção da Casa da Mulher. A parlamentar apresentou na Assembleia uma indicação para que o governo, através da Secretaria da Segurança Pública, doasse o terreno para que fosse construída a Casa da Mulher Brasileira em Sergipe (SERGIPE, 2020). O Poder Executivo estadual representado pela Vice-Governadora Eliane Aquino integrou os esforços institucionais para implementação da Casa da Mulher.

... o Estado estará empenhado na implantação da Casa. "É com muito prazer que recebemos essa comissão hoje, vendo pessoas do Judiciário, Executivo e Legislativo juntas para construção desse projeto. Precisamos fazer com que nossas mulheres tenham um atendimento de qualidade e cada vez mais os municípios diminuam seus índices de violência contra a mulher. Isso só vai acontecer se tivermos políticas estruturas de combate ao problema. Sendo assim, a Casa da Mulher Brasileira será muito bem-vinda", enfatizou.(...)“Conforme a Vice-Governadora, o Estado estará empenhado na implantação da Casa. 'É com muito prazer que recebemos essa comissão hoje, vendo pessoas do Judiciário, Executivo e Legislativo juntas para construção desse projeto (SERGIPE, 2022).

Vale assinalar o papel dos parlamentares na construção do arranjo para canalização de recursos em favor da Casa da Mulher Brasileira.

Nossos parlamentares já foram oficiados visando a essa articulação e o agendamento para a criação da Casa da Mulher Brasileira e dos Centros de Educação e Reabilitação aos Agressores, em Sergipe. A receptividade às demandas trazidas pela Coordenadoria da Mulher do Judiciário sergipano foi excelente, com todos os parlamentares se comprometendo em destinar emendas de bancada e/ou individuais para a criação tanto da Casa da Mulher quanto dos Centros aos Agressores", (Rosa Geane).

(...) toda medida protetiva que tenha como objetivo melhorar a segurança e o bem-estar da população tem meio apoio. Então deixei meu mandato à disposição da juíza para o que precisar na criação da Casa da Mulher (Deputado Federal Fabio Mitidieri).

Precisamos fortalecer as políticas públicas voltadas para as mulheres, construindo mais mecanismos e espaços e priorizando o compromisso de mais mandatos com a causa (Deputado Federal Gustinho Ribeiro).

Falamos sobre a necessidade de trabalhar políticas públicas de combate à violência doméstica e sobre a destinação de recursos para instituições como a Casa da Mulher Brasileira (Deputado Federal Bosco Costa).

Conheci o projeto da Casa das Mulheres, uma casa de acolhimento e atendimento às mulheres vítimas da violência doméstica, uma bela iniciativa que terá todo nosso apoio com a destinação de emendas parlamentares (Dep. Fabio Henrique).

Assumimos o compromisso em destinar emendas para esse fim e vamos organizar uma reunião com a Bancada de Sergipe para trazer soluções para o mesmo (Deputado Federal Valdevan Noventa).

Doutora Rosa Geane tem feito um excelente trabalho. Já estive em Brasília peregrinando em todos gabinetes, tentando sensibilizar a bancada sergipana para essa causa, que é uma causa de todos nós. É meu dever, na condição de parlamentar, dar minha parcela de contribuição" (Deputado Federal Laércio Oliveira) (SERGIPE, s.d.).

O Senador Alessandro Vieira reconheceu a importância de tratativas no intuito de reduzir a violência contra a mulher e se comprometeu em analisar as propostas que poderão ser levadas ao Congresso. Da mesma forma, se propôs a conversar com os deputados do Legislativo estadual e avançar com projeto de lei que já está em tramitação. (SERGIPE, s.d.).

A pesquisa permite concluir que a participação dos órgãos da Rede de Atendimento e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Sergipe, além de monitorar as ações de prevenção à violência, serviu de base também para fortalecer as políticas públicas de combate à violência através do engajamento de atores políticos, magistrados, parlamentares estaduais, o governo do Estado e a Bancada Federal de Sergipe.

Sobre o funcionamento da rede de atendimento constata-se que, em Sergipe, seguiu com o mesmo formato do programa nacional, com diversos equipamentos públicos e participação diversos seguimentos governamentais e entidades civis como OAB Sergipe. A Casa da Mulher Brasileira é um espaço que vem complementar os equipamentos já existentes da Rede e reunir diversos serviços na

perspectiva de prestar um atendimento centralizado como o descrito na Lei Maria da Penha e no programa para atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

Assim, impende ressaltar que a rede de atendimento, ao trazer a público as questões da política pública de enfrentamento a violência contra mulher, desempenhou um papel importante para que os parlamentares de Sergipe tomassem conhecimento da execução desse programa e a partir daí pudessem avaliar a viabilidade da alocação de suas emendas.

Nesse passo, é necessário contextualizar que a Coordenadoria da Mulher, órgão administrativo do Tribunal de Justiça de Sergipe, que tem a missão de liderar toda a rede de assistência para a utilização dos equipamentos de proteção já existentes, protagonizou, na pessoa da magistrada Rosa Geane Nascimento, a articulação dos parlamentares da Bancada federal para o direcionamento do recurso orçamentário.

Embora não seja inédito o fato da disponibilização do recurso para a Casa da Mulher por meio de emendas parlamentares, esse caso é paradigmático, sobretudo porque os recursos para as políticas públicas de combate à violência contra mulher vêm sofrendo uma redução expressiva em razão da política fiscal e orçamentária em curso. Assim, a emenda parlamentar passou a ser um meio indispensável à disponibilização do recurso já que a alocação do governo nessa área vem sendo reduzida.

Ademais, a emenda parlamentar foi crucial na concretização da política pública, pois o valor disponibilizado correspondeu ao custo total da construção de uma unidade da Casa da Mulher, evitando a paralisação da obra por ausência de recurso financeiro.

Por fim, esse caso chamou a atenção pela forma como a Rede Estadual serviu de base para a visibilização do trabalho coletivo desenvolvido em prol das mulheres liderado pela Coordenadoria da Mulher do TJSE, que, no contexto das capacidades estatais, inspirou a formação do arranjo institucional que viabilizou o andamento da política. O Poder Executivo Estadual participou com a doação do terreno. O Judiciário mobilizou os parlamentares para o direcionamento do recurso orçamentário e a Bancada Federal de Sergipe no Congresso Nacional apresentou a emenda ao orçamento federal.

Na parte teórica, foi visto que a capacidade política de articulação é fundamental para a implementação de políticas, enfatizando-se as relações estabelecidas entre a burocracia e outros atores políticos situados institucionalmente. O trabalho examinou como se deram empiricamente as relações entre Judiciário, Executivo e Legislativo, criando um vínculo de confiança de que os recursos orçamentários seriam bem empregados e eram necessários.

A conclusão aponta para o fato de que a consolidação desse arranjo tem desempenhado um papel importante na alocação de recursos federais pelos Parlamentares, facilitando a inclusão da política em análise no orçamento.

Como mencionado no tópico anterior, o atual cenário fiscal – marcado pela austeridade e pelo crescimento das emendas – é um desafio que dificulta, em particular, a implementação de políticas e equipamentos públicos que demandam despesas discricionárias, como a Casa da Mulher Brasileira. Neste contexto, faz-se ainda mais relevante o desenvolvimento de novas capacidades estatais relacionadas à articulação entre diversos agentes para obter recursos públicos em prol de políticas que reduzam desigualdades de gênero.

O atual trabalho procurou mostrar que, ante a queda expressiva do orçamento discricionário e o alinhamento das instituições para um objetivo comum, foi possível o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão orçamentária de políticas públicas para o recebimento do recurso orçamentário, mitigando entraves financeiros à implementação da Casa da Mulher Brasileira em Sergipe.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou demonstrar que as políticas públicas de gênero vêm sendo afetadas pela redução de recursos públicos, em função da política fiscal restritiva. A partir daí, verificou-se como arranjos institucionais na gestão do orçamento público podem contribuir para a alocação de recursos públicos nas políticas públicas para mulheres.

É possível afirmar que a política fiscal e a política orçamentária atuais são um desafio que demanda novas capacidades estatais e aperfeiçoamentos para o processo orçamentário das políticas públicas.

Em particular, os achados mostram que a redução dos recursos tem dificultado a concretização da Casa da Mulher Brasileira e, em razão disso, foi montada uma articulação para se adaptar a essa realidade adversa através do alinhamento dos membros do Judiciário, Executivo e Legislativo de Sergipe, que se dispuseram a contribuir na busca de recursos para construção do espaço da Casa da Mulher em Aracaju.

Essa perspectiva analítica permitiu fazer algumas inferências relativas ao desenvolvimento de capacidades estatais na gestão de políticas públicas de que a partir de arranjos institucionais de execução orçamentária podemos utilizar o orçamento público como instrumento para redução da desigualdade de gênero.

Assim, com uma gestão orçamentária moderna é admissível financiar políticas como a Casa da Mulher através de arranjos de atores como forma de promover políticas de gênero e em termos gerais ofertar melhoria dos resultados ofertados à sociedade.

Nesse passo, no intuito de contornar a escassez de recursos em meio às restrições orçamentárias, foi apresentada uma alternativa, que foi o processo que alocou os recursos orçamentários através de emendas parlamentares para a construção da Casa da Mulher Brasileira, em Aracaju, como elemento viável que possa contribuir com um maior direcionamento de recursos públicos para as políticas das mulheres.

Através do estudo de caso foi possível vislumbrar que o desenho institucional que se formou foi efetivo para promover a alocação de recursos públicos em favor da Casa da Mulher Brasileira e que as emendas ao orçamento, tão criticadas por capturar recursos do executivo serviu para financiar uma política pública que deixaria de ser prestada, logo portanto, a participação parlamentar sustentou a manutenção dessa política pública.

Os dados selecionados para análise apontaram que a hipótese proposta foi confirmada, pois alcançou a meta estabelecida de alocação orçamentária e assim promoveu melhoria dos resultados ofertados a sociedade.

Nesse contexto, os dados empíricos confirmaram a abordagem teórica no sentido de utilizar as capacidades estatais para formar arranjos institucionais que possam operacionalizar as políticas públicas, especialmente em relação à obtenção

de recursos. Neste contexto, convém destacar o papel dos arranjos institucionais por meio dos quais se deu a negociação e a articulação dos atores políticos para canalizar recursos públicos em favor da Casa da Mulher Brasileira.

Ante o cenário de restrição fiscal vigente, a construção de apoio à execução da política é necessária no ambiente em que a política fiscal é um instrumento também para financiar políticas públicas e não somente de controle fiscal em si próprio.

Com isso, a integração de determinadas áreas foi determinante para se conseguir manter esse serviço público tão relevante de concentração dos serviços de prevenção à violência contra a mulher diante de um modelo de orçamento que dificulta a concretização da política pública da Casa da Mulher Brasileira.

Ademais, em um contexto em que se valorizam os intercâmbios institucionais, a articulação dos atores estudada contou com a credibilidade dos parlamentares patrocinadores das emendas parlamentares no trabalho que já vinha sendo desenvolvido pelos agentes públicos no combate à violência contra mulher, respaldado no compartilhamento das informações de suas ações, favorecendo a melhoria das escolhas orçamentárias e das opções administrativas.

### Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estudo Técnico 16/2020. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET16\\_Violncia\\_MULher.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ET16_Violncia_MULher.pdf). Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria da Mulher na Câmara. Coordenadoria dos direitos da mulher na Câmara de Deputados. [s.d. a] Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/coordenadoria-dos-direitos-da-mulher>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota Técnica sobre o relatório “A Mulher no Orçamento 2021”. [s.d. b] Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/arquivo-1/nota-tecnica/>. Acesso em: 11 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria da Mulher. Coordenadoria da Bancada Feminina. Brasília, [s.d. c]. Disponível em: (camara.leg.br). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria da Mulher. LDO 2023 é sancionada com vetos, mas garante Orçamento Mulher. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-obtem-aprovacao-do-201corcamento-mulher201d-na-ldo-2023>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. IBGE. Estatísticas de gênero. [s.d. d]. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/92def175f6f25cc2565155497e59eefc.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/92def175f6f25cc2565155497e59eefc.pdf). Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – Presidência da República Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Presidência da República Brasília, 2011b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/acoes-e-programas/programa-mulher-segura-e-protegida>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. A Mulher no Orçamento 2021. [2021] Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/arquivos/RelatorioAMulhernoOramento2021OramentoMulher2021LDO.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

COUTO, L. F.; CARDOSO Jr, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8971/1/bapi\\_19\\_cap\\_10.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8971/1/bapi_19_cap_10.pdf). Acesso em: 05 set. 2022.

COUTO L. F.; RODRIGUES J. M. Governança orçamentária no Brasil. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Governanca\\_Orcamentaria\\_no\\_Brasil%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Governanca_Orcamentaria_no_Brasil%20(2).pdf) Acesso em: 22 nov. 2022.

DWECK, E.; ROSSI, P. L.; OLIVEIRA, A.L.M. (org.). Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066). Acesso em: 05 set. 2022.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf). Acesso em: 05 set. 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. O Brasil com baixa imunidade: balanço do orçamento da união 2019. Brasília: INESC, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2022.

MORETTI, B.; FUNCIA, F.R.; OCKÉ-REIS, C. O. Austeridade Fiscal e captura do orçamento público no Brasil. Caderno da Reforma Administrativa. Brasília: FONACATE, 2021. Disponível em: [https://sinait.org.br/doc\\_reforma/caderno28.pdf](https://sinait.org.br/doc_reforma/caderno28.pdf). Acesso em: 05 set. 2022.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023. Senado Federal: Brasília, 2022. Disponível em: ([senado.leg.br](http://senado.leg.br)). Acesso em: 10 nov. 2022.

SERGIPE. Assembleia Legislativa de Sergipe. Goretti Reis solicita ao Governo doação de terreno para construção da Casa da Mulher Brasileira. [2020]. Disponível em: <https://al.se.leg.br/goretti-reis-solicita-ao-governo-doacao-de-terreno-para-construcao-da-casa-da-mulher-brasileira/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SERGIPE. Tribunal de Justiça de Sergipe. Site oficial. [s.d.]. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/>. Acesso em: 22 out. 2022.

SERGIPE. Secretaria de inclusão social de Sergipe. [2017] Disponível em: <https://www.se.gov.br/noticias/inclusao-social/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher-articula-plano-de-seguranca-integrada>. Acesso em: 22 out. 2022.

YIN, Roberto K. Estudo de caso: Planejamento e métodos. 5. Ed. Porto Alegre: Bookmam, 2015.

XAVIER, Elaine de Melo (org.). Gênero e Raça no Orçamento Público Brasileiro. Brasília: Assecor, 2020. Disponível em: [https://assecor.org.br/files/1815/9802/7678/Genero\\_e\\_Raca\\_no\\_Orcamento\\_Publico\\_Brasileiro\\_-\\_Org.\\_Elaine\\_de\\_Melo\\_\\_Xavier.pdf](https://assecor.org.br/files/1815/9802/7678/Genero_e_Raca_no_Orcamento_Publico_Brasileiro_-_Org._Elaine_de_Melo__Xavier.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.